

Un avenir durable pour les producteurs de cannabis

Opportunités de «développement alternatif» pour le marché du cannabis légal





AUTEURS :

Martin Jelsma
Tom Blickman
Sylvia Kay
Pien Metaal
Nicolás Martínez
Dania Putri

Nous remercions Hamza Hamouchene et Katie Sandwell du TNI pour leurs précieux commentaires sur certaines parties de ce rapport.

Ce rapport s'appuie sur un séminaire d'experts du TNI sur le cannabis issu du commerce (plus) équitable; plusieurs ateliers menés par le TNI avec des producteurs de cannabis en Colombie, en Jamaïque, à Saint-Vincent-et-les-Grenadines ainsi qu'au Maroc ; et des publications précédentes du TNI sur le sujet, tel qu'indiqué dans les références.

Ce rapport est dédié à Rene Roemersma.

TRADUCTION EN FRANCAIS:

Melinda Prentout

REVISION:

Timothé Feodoroff

GRAPHISME:

Guido Jelsma

COUVERTURE:

bananier dans un champ de cannabis, Jamaïque, 2019, Martin Jelsma.

DÉTAILS DE PUBLICATION :

Le contenu du présent rapport est susceptible d'être cité ou reproduit à des fins non commerciales, à condition que la source des informations soit dûment mentionnée.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

De Wittenstraat 25, 1052AK Amsterdam, Pays-Bas
Tel: +31206626608
E-mail drugs@tni.org
Índice www.tni.org/drugs
www.undrugcontrol.info

Ámsterdam, Janvier 2022

ISBN 9789070563837

Contenu

	Points clés et recommandations	4
1	Traditions liées au cannabis et subsistance	8
1.1	Bref historique des cultures de cannabis traditionnelles	8
1.2	Impact de l'interdiction du cannabis	12
1.3	Étendue de l'économie de subsistance liée au cannabis aujourd'hui	14
2	Cannabis et développement alternatif	16
2.1	De l'aide technique au développement alternatif	16
2.2	Cannabis et développement alternatif: la responsabilité partagée	19
2.3	Cannabis et développement alternatif: la pratique	22
3	Asie	24
3.1	Le modèle de développement alternatif de Doi Tung en Thaïlande et à Aceh en Indonésie	24
3.2	Cadre du cannabis thérapeutique en Thaïlande	28
3.3	Autres développements récents en Asie	29
4	Amérique latine et Caraïbes	30
4.1	Les Caraïbes : petits producteurs en Jamaïque et à Saint-Vincent	30
	<i>Projet de développement alternatif en Jamaïque</i>	31
4.2	Vers une politique du cannabis régionale	34
4.3	Cannabis thérapeutique et processus de paix en Colombie	35
4.3	Mexique: justice sociale?	37
4.4	Paraguay: des promesses en l'air?	38
5	Afrique et Moyen-Orient	40
5.1	Une opportunité de développement pour le Rif marocain	40
5.2	Liban – Cannabis et développement dans la plaine de la Bekaa	46
5.3	Afrique subsaharienne – Vue d'ensemble des changements de politique	48
6	Développement alternatif <i>incluant</i> le cannabis	52
6.1	Retour du cannabis thérapeutique	52
	<i>Chiffres de l'OICS et déductions logiques du marché du cannabis pour un usage thérapeutique</i>	55
6.2	Cannabis thérapeutique dans les débats au sein des Nations Unies	58
	<i>Développement incluant la coca, l'alternative de la Bolivie</i>	60
6.3	Libre-échange, dynamiques de marché et le risque d'accaparement par les grandes sociétés	62
	<i>Le déclin des bananes et l'ascension du cannabis dans les Caraïbes</i>	62
6.4	<< Gestion inclusive >> et la chaîne de valeur globale	64
6.5	Commerce équitable et développement durable	67
7	Cannabis et développement: le retour	74
7.1	Évolution des régimes de cannabis au fil du temps	74
7.2	Comprendre les dynamiques de la transformation agraire: interaction des terres, du travail et du capital au sein de la production de cannabis	76
7.3	Cannabis et questions d'identité: race, ethnicité, sexe et générations	80
7.4	Impacts environnementaux et écologie politique des régimes de cannabis	82
7.5	Une responsabilité partagée: vers un véritable dialogue nord-sud sur le cannabis et le développement	84
	Conclusion	86
	Notes	90

Points clés et recommandations

- Les pays traditionnellement producteurs de cannabis ont insisté depuis l'interdiction du cannabis sur l'importance de trouver d'autres opportunités de revenus pour les communautés rurales pauvres dépendantes de la culture du cannabis.
- Contrairement aux projets de lutte contre la culture illégale de coca et de pavot, les petits producteurs de cannabis ne se sont vu proposer dans aucun pays une aide au développement conséquente pour sortir du marché illicite. Les efforts déployés par le passé au Maroc et au Liban n'ont pas eu d'impact durable sur la culture du cannabis.
- L'impact des politiques de libre-échange et la chute des prix des produits agricoles de base tels que le café, le cacao et la banane, ont fait du marché du cannabis illicite une économie de survie pour des millions de personnes.
- Le «développement alternatif», dans son sens premier de réorientation vers d'autres cultures lucratives et sources de revenus, n'est plus une perspective de politique viable pour le cannabis, si tant est qu'elle l'ait été un jour.
- Les évolutions récentes des politiques et l'augmentation rapide des espaces juridiques pour le marché du cannabis thérapeutique offrent de nouvelles opportunités aux petits producteurs pour sortir de l'illégalité.
- Les barrières à l'entrée ne sont pas si faciles à dépasser et à l'heure actuelle, peu de petits producteurs ont réussi à faire leur place sur le marché du cannabis thérapeutique, qui représente un milliard de dollars.
- Plusieurs pays traditionnellement producteurs ont récemment commencé à explorer l'option du « développement alternatif avec le cannabis »: la Jamaïque, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, la Colombie, le Paraguay, le Mexique, le Ghana, l'Afrique du Sud, le Lesotho, Eswatini, le Maroc, le Liban et la Thaïlande.
- Le marché du cannabis thérapeutique peut être divisé en quatre segments avec des caractéristiques et des cadres réglementaires très différents: (1) préparations pharmaceutiques à base de cannabinoïdes purifiés; (2) fleur de cannabis ou extraits de plante entière sur ordonnance; (3) cannabis dans le cadre des pratiques traditionnelles à base de plantes; et (4) produits à faible taux de THC/à base de CBD souvent vendus en tant que produits de santé ou compléments alimentaires.
- Le marché mondial du CBD, qui représente plusieurs milliards de dollars, semble offrir des perspectives prometteuses pour les petits producteurs des pays traditionnellement producteurs de cannabis. Ils devront néanmoins rivaliser avec le secteur hautement industrialisé et en pleine expansion du chanvre en Europe, en Amérique du Nord et en Chine.
- L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), et dans une moindre mesure le Comité d'experts des Drogues engendrant la Dépendance de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), ont exprimé une vive préférence en faveur de préparations rigoureusement contrôlées fabriquées par l'industrie pharmaceutique à partir de cannabinoïdes isolés, au détriment de médicaments à base de cannabis naturel, un modèle pourtant plus accessible pour les patients et les producteurs.
- «Pour des millions de personnes, les médicaments à base de plantes, les traitements traditionnels et les guérisseurs sont la principale source de soins, voire parfois la seule», selon l'OMS. C'est également le cas pour l'usage thérapeutique du cannabis.

- Les marchés licites émergents sont de plus en plus accaparés par l'industrie, du fait de la prédominance d'un modèle pharmaceutique «occidental» pour le marché médical et d'un modèle de «remplacement des importations» pour le marché non médical, qui écartent les petits producteurs des pays traditionnellement producteurs du cannabis.
- La plupart des entreprises qui produisent du cannabis thérapeutique préfèrent une culture intensive en intérieur à une collaboration avec des petits producteurs qui cultivent actuellement du cannabis de façon illégale. Elles utilisent souvent des souches et des méthodes de cultures qui requièrent une formation technique et des conseils pour pouvoir se conformer aux normes de bonnes pratiques de fabrication (GMP) ou de bonnes pratiques agricoles et de récolte (GACP).
- De nombreux médicaments à base de plantes proviennent de la culture en extérieur par des petits producteurs comme par exemple la culture du pavot légal en Inde et en Turquie pour la production de médicaments opiacés. Cela contredit le discours selon lequel les petits producteurs de cannabis ne peuvent pas se conformer aux normes de qualité de base dans le cas du cannabis.
- Par ailleurs, la culture sous abri augmente considérablement l'empreinte carbone, du fait de la consommation d'énergie élevée et des émissions de gaz à effet de serre produites par l'éclairage en intérieur continu et les systèmes de climatisation avancés. Ceci serait pourtant une autre raison d'envisager de modifier les dynamiques actuelles du marché du cannabis.
- Plutôt que de mettre tous leurs œufs dans le même panier avec un modèle de croissance basé sur l'exportation, les pays devraient poursuivre une stratégie qui cible le plus de marchés possibles: les marchés internationaux et nationaux; les marchés industriels, thérapeutiques et nutraceutiques et, lorsque cela est autorisé, l'usage à des fins sociales, religieuses, culturelles et récréatives (auprès d'adultes).
- Pour introduire une réglementation juridique du marché du cannabis, les pays doivent faire preuve de prudence pour définir les conditions de participation des entreprises étrangères, du moins jusqu'à ce qu'une industrie locale incluant les petits producteurs soit établie. Pour cela, il pourrait s'avérer nécessaire d'imposer des restrictions sur la propriété et les investissements étrangers.
- Les législateurs et les autorités réglementaires doivent mettre en place des programmes d'accès préférentiel spécifiques, tels que des subventions, une discrimination positive organisée dans l'octroi des licences, des quotas exigeant qu'un certain pourcentage de cannabis soit issu des petits producteurs, et éventuellement des avantages pour les entreprises qui choisissent de respecter les principes de justice sociale et de développement durable.
- Étant données les barrières à l'entrée sur un marché concurrentiel pour les producteurs traditionnels généralement mal organisés et souvent criminalisés, une production sous forme de coopérative serait plus avantageuse et permettrait de valoriser les communautés productrices de cannabis.
- Le développement d'une vision nationale ou régionale basée sur des processus inclusifs et consultatifs avec les producteurs de cannabis, les professionnels de la santé, des groupes de patients, des experts juridiques, des scientifiques et d'autres groupes est essentiel pour la mise en place d'un cadre approprié.
- Signe positif de revendication de leur histoire avec le cannabis, le Maroc, l'Afrique du Sud,

L'Inde, le Népal, la Thaïlande, la Jamaïque, la Colombie et le Mexique ont tous voté en faveur de la recommandation de l'OMS pour supprimer le cannabis de l'Annexe IV de la Convention unique sur les drogues les plus dangereuses en décembre 2020. Sans leur vote, la recommandation n'aurait pas été adoptée par la CND (Commission on Narcotic Drugs, Commission des Stupéfiants des Nations Unies).

- Le fait que même après examen de l'OMS, le cannabis figure toujours à l'Annexe I signifie qu'une ordonnance médicale est toujours obligatoire et que les usages culturels et religieux ne sont toujours pas autorisés par le traité, ce qui représente un conflit juridique avec les droits des communautés autochtones, culturelles et religieuses. Ceci constitue également un obstacle aux pratiques des médecines traditionnelles.
- Toute réforme de politique du cannabis doit s'accompagner de la suppression des casiers judiciaires et d'autres mesures de justice réparatrice pour les individus ayant été pénalisés par la lutte contre le trafic de drogue, en particulier les populations autochtones et les minorités raciales.
- Intégrer le débat sur la réglementation du cannabis dans les programmes de développement durable pourrait ouvrir des perspectives qui permettraient d'honorer la promesse des objectifs de développement durable de l'ONU de «ne laisser personne de côté».
- Les producteurs traditionnels ont besoin d'une aide technique, financière et juridique afin de surmonter les nombreux obstacles auxquels ils sont confrontés pour accéder aux marchés réglementés par la loi. Les organismes de développement devraient intervenir rapidement et activement pour fournir cette aide avant que les marchés ne soient accaparés par l'industrie.
- En évaluant les meilleures pratiques et en tirant les enseignements de l'expérience pour réduire les barrières à l'entrée des petits producteurs tout en les augmentant pour les grandes entreprises, les marchés du cannabis pourraient prendre une direction plus durable et équitable en attirant des investisseurs responsables et en regroupant des acheteurs et points de vente adaptés, basés sur les principes de l'autonomisation des communautés, de la protection du patrimoine naturel et du commerce (plus) équitable.
- L'héritage du colonialisme et le fardeau particulier que les réponses répressives aux marchés illicites de cannabis ont imposé aux pays du Sud doivent être pris en compte pour envisager un modèle de «développement avec le cannabis». Pour cela, il sera nécessaire d'actualiser nos notions de développement et de coopération nord-sud sur la base des principes de justice sociale, de commerce équitable et de durabilité.
- Les enseignements tirés sur d'autres marchés montrent que le développement soutenu par le secteur privé grâce à des modèles «de gestion inclusive» basés sur des chaînes de valeur globales ou des normes de certification de durabilité volontaire n'est pas prêt de consolider le marché du cannabis. Des cadres législatifs et réglementaires sont essentiels pour faire appliquer les paramètres de base, en éliminant les barrières à l'entrée, en fournissant un accès préférentiel et une compensation et en imposant des restrictions aux dynamiques de marché libéralisé et conquêtes par les grandes entreprises.



Producteur de cannabis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sylvia Kay, novembre 2019



1. Traditions liées au cannabis et subsistance

1.1 Bref historique des cultures de cannabis traditionnelles

L'interaction de l'homme avec les nombreux aspects de la plante de cannabis remonte à 12000 avant notre ère dans les steppes de l'Asie centrale, lors de la retraite de la dernière période glaciaire.^{1,2} Le cannabis fait partie des cultures les plus anciennes. Bien que tous les chercheurs ne soient pas d'accord sur leur classement taxonomique, à l'origine, les deux principales espèces sont le *Cannabis sativa* (essentiellement non psychoactif) et le *Cannabis indica* (psychoactif).³ Cependant, depuis les années 1970, la distinction entre les deux s'est estompée à cause du recours extensif au croisement pour produire de nouvelles souches hybrides, dans une quête de propriétés idéales pour l'usage récréatif. Le type *Cannabis sativa* poussait entre les latitudes 35° et 60° au nord et au sud de l'équateur. Jusqu'aux années 1840, c'était le seul type de cannabis qui poussait en Europe, également appelé chanvre européen, et il était cultivé à large échelle dans les colonies européennes. Les plantations à basse latitude ont échoué pour des raisons écologiques. Le *Cannabis indica*, aussi appelé chanvre indien,⁴ poussait essentiellement au-dessous de la latitude 35°. En 2000 avant notre ère, son utilisation pour ses propriétés psychoactives s'est développée dans les régions frontalières de ce qui est devenu l'Afghanistan, le Pakistan et le Tadjikistan et il est depuis cultivé sous des basses latitudes dans le monde entier.⁵

La plante de cannabis a principalement été utilisée pour ses fibres, mais ses semences étaient également utilisées pour l'alimentation. Et du fait de la nature gluante de la résine psychoactive, les hommes ont probablement rapidement découvert l'effet enivrant de la plante. Depuis les steppes de l'Asie centrale, probablement la vallée du Pamir, aujourd'hui au Tadjikistan, à la frontière entre l'Afghanistan, le Kirghizistan et la région ouïgoure du Xinjiang en Chine occidentale⁶, la plante a rapidement été intégrée en Chine. Les Chinois utilisaient le chanvre pour fabriquer des cordes, des vêtements, des voiles et des cordes d'arc. On a retrouvé des peintures de la plante sur des poteries datant de 6200 avant notre ère. Outre ses fibres, les graines du cannabis sont nourrissantes et leurs propriétés

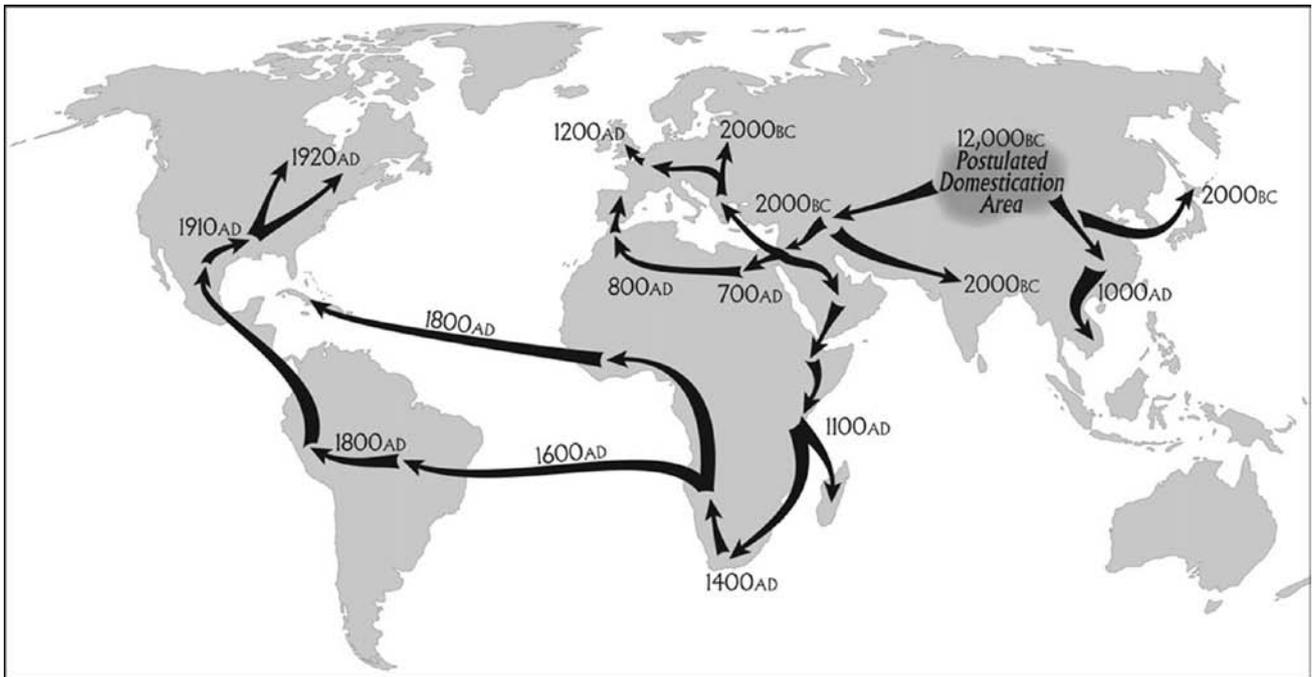


Figure 1. Dispersion du cannabis depuis ses origines (Barney Warf, Geographical Review, 2014)⁷

psychoactives ont pris une place importante pour les chamans et dans les pratiques religieuses, ainsi que pour permettre aux personnes ordinaires de rompre avec la monotonie du quotidien. Les premières traces documentées du cannabis thérapeutique en Chine remontent à 4000 avant notre ère.⁸

Depuis les steppes d'Asie centrale, le cannabis a voyagé à travers le monde, tel que le décrit Barney Warf dans son rapport *Historical Geography of cannabis* (voir figure 1). Ce parcours peut être divisé en deux phases principales: une *phase pré-moderne*, puis une *phase coloniale capitaliste*.⁹ La phase pré-moderne s'est étendue sur plusieurs milliers d'années, au cours desquelles la plante a migré le long des anciennes routes commerciales, telles que la route de la soie, en plus des différentes conquêtes et invasions mais également des migrations pacifiques. À la période médiévale, le cannabis était bien établi dans le monde musulman, du Maroc à l'Égypte en passant par le Levant, ainsi que sur la côte est de l'Afrique vers 1000 après Jésus-Christ, par le biais des commerçants de langue hindi, farsi ou arabe dans les grands carrefours commerciaux tels que Zanzibar et les îles du Mozambique. Puis il a remonté le fleuve Zambèze et descendu le Congo jusqu'à la côte ouest de l'Afrique du Sud.

La plante était également parvenue en Europe où la fibre de chanvre était utilisée pour produire de la corde, des voiles et des

produits de calfeutrage (chanvre imprégné de goudron pour combler les jointures entre les planches et la coque en bois pour rendre les navires étanches). Ces technologies ont permis aux puissances européennes de la phase coloniale capitaliste de bâtir leurs empires, et de découvrir les propriétés psychoactives et thérapeutiques de la plante, qui étaient mieux connues dans ces contrées (sub)tropicales. La plante avait déjà atteint le sous-continent indien entre 2000 et 1000 avant notre ère, c'est probablement là que son usage thérapeutique et récréatif a connu son plus grand essor, du fait d'une longue tradition de culture de cannabis psychoactif, souvent liée à des éléments thérapeutiques et religieux. En revanche, en Chine, avec la montée du confucianisme en tant qu'idéologie d'État, l'usage du cannabis psychoactif a chuté progressivement. La *ganja*, nom du cannabis en Inde, était également proposée sous forme de *bhanga* (préparation comestible utilisée dans les plats et les boissons, pâte légère ou thé mélangé avec du lait) ou de *charas* (résine de cannabis, appelée *hashish*). Le cannabis, mélangé à d'autres herbes, était également largement utilisé dans les traditions ayurvédiques.

Consciente des importants bénéfices que représentait le commerce de l'opium, de 1793 aux années 1850, la Compagnie britannique des Indes orientales a gagné d'importants revenus en taxant le cannabis, en accordant des licences aux détaillants et aux grossistes.



Pour contrer toute tentative d'évasion des taxes de la part des paysans, des contrôleurs ont été embauchés et, en conséquence, la taxation coloniale du cannabis a de plus en plus été associée à l'illégalité. «Une fois qu'un produit fait l'objet d'un impôt national, et que les producteurs et fournisseurs de cet article prennent des mesures pour protéger leurs bénéfices en se soustrayant à l'impôt, ce produit et ceux qui le commercialisent deviennent suspects pour les fonctionnaires qui cherchent à augmenter au maximum les revenus de l'État», d'après l'historien James Mills,¹⁰ qui soutient que ces considérations de contrôle impérial ont probablement contribué à l'amalgame entre cannabis et illégalité et criminalité.

À l'issue d'une étude exhaustive en 1894-1895, la Indian Hemp Drugs Commission a proposé de maintenir le système d'impôt. La Commission n'avait pas vraiment été réunie pour des préoccupations concernant l'Inde mais plutôt pour celles des militants de la sobriété de la Chambre des communes britannique qui s'inquiétaient des effets de la production et de la consommation de chanvre et prétendaient que les asiles de fous de l'Inde étaient peuplés de fumeurs de ganja.^{11,12} La Commission a examiné les propositions visant à interdire le cannabis de 1798, 1872 et 1892, et a conclu que celles-ci avaient été rejetées au motif que la plante poussait partout de façon spontanée et que toute tentative pour empêcher la consommation sous ses différentes formes déclencherait des tensions sociales et pousserait la population à utiliser des produits toxiques plus dangereux, tels que l'alcool.

Le rapport conclut: «Concernant les prétendus effets sur la santé mentale des drogues, la Commission est arrivée à la conclusion qu'une utilisation modérée des drogues à base de chanvre n'avait aucun effet nuisible pour l'esprit. [...] En règle générale, ces drogues n'incitent pas au crime et à la violence.» Le rapport faisait également remarquer «que l'utilisation modérée de ces drogues est la norme, et qu'en comparaison, l'utilisation excessive est exceptionnelle. L'utilisation modérée ne produit quasiment aucun effet nocif.» Bien que cela aurait pu être la solution la plus raisonnable, par la suite, des motifs tels que le revenu fiscal ont pris le dessus. Deux Indiens membres de la Commission ont eu un avis contraire à celui de la majorité des administrateurs britanniques, prétendant que le cannabis nuisait à la santé, en se basant cependant sur des preuves non fiables et incomplètes de la corrélation entre maladie mentale et usage du cannabis.

Au dix-neuvième siècle, des travailleurs indiens sous contrat ont importé la culture de l'usage récréatif du cannabis dans les îles des Caraïbes en manque de main-d'œuvre. Ils ont ramené la ganja à la Barbade et en Jamaïque après l'abolition de l'esclavage en 1834, où elle était tolérée à condition que la production de sucre n'en souffre pas. La culture a ensuite été transmise aux résidents noirs des îles. En 1907, les magasins des entreprises en Jamaïque et à Trinité vendaient ouvertement et légalement du cannabis.¹³ En 1913, toutefois, la ganja a été déclarée illégale en Jamaïque. Les travailleurs indiens sous contrat ont également importé leur culture de cannabis au Natal (Afrique du Sud), ce qui a donné lieu aux premiers contrôles en Afrique sub-saharienne (ASS) interdisant la culture, la possession et l'usage du cannabis par les travailleurs indiens.

La phase coloniale capitaliste a également entraîné la dispersion du cannabis en Amériques. Les Espagnols ont introduit le cannabis en Colombie au XVIIe siècle pour le grément des navires. Au XVIe siècle, les marins portugais et les esclaves africains ont apporté du cannabis dans ce qui est aujourd'hui le Brésil, où il était appelé *fumo de Angola* (fumée d'Angola) ou *diamba*, *liamba*, *riamba* et *maconha*, qui sont dérivés des langues mbundu, kimbundu et d'autres langues de la région aujourd'hui devenue l'Angola et le Congo.¹⁴ Les noms centrafricains du cannabis étaient également

utilisés en Colombie, en Jamaïque et au Panama, et le terme espagnol *marihuana* viendrait apparemment du pluriel kimbundu *mariamba*.¹⁵ Au Brésil, il était utilisé par les esclaves qui travaillaient dans les champs de canne à sucre et où sa culture était tolérée au nord-est, puis il s'est propagé aux villages de pêcheurs et aux dockers.¹⁶

En Angola, les dirigeants coloniaux portugais ont introduit l'une des premières prohibitions du cannabis. Son utilisation par les esclaves était «considérée comme un crime», observait l'explorateur David Livingstone en 1857, remarquant que «cette herbe pernicieuse est utilisée à grande échelle dans toutes les tribus de l'intérieur» (ce qui correspondrait aujourd'hui à la Zambie).¹⁷ Un autre explorateur constate en 1875 que malgré la prohibition des Portugais, la *diamba* était communément vendue sur le marché de Luanda (Angola) et cultivée autour des huttes

des villages presque partout dans le pays.^{18,19} Les vies de certaines tribus au Congo étaient articulées autour du cannabis, qui était vénéré, cultivé, fumé régulièrement dans une *riamba* (énormealebasse de plus d'un mètre de diamètre).²¹

Aux Amériques, le cannabis a d'abord été interdit au Brésil avec la publication par le conseil municipal de Rio de Janeiro d'une directive interdisant la vente ou l'utilisation du *pito de pango* (cannabis, généralement fumé dans une sorte de pipe à eau) ainsi que sa présence dans les lieux publics.

Quiconque vendait du *pango* s'exposait à une amende de 20 milreis (environ 40 USD au taux de change de 1830) et tout esclave ou autre personne consommant du *pango* pouvait être condamné à une peine pouvant aller jusqu'à trois jours de prison. D'autres conseils municipaux ont suivi: Caxias en 1846, São

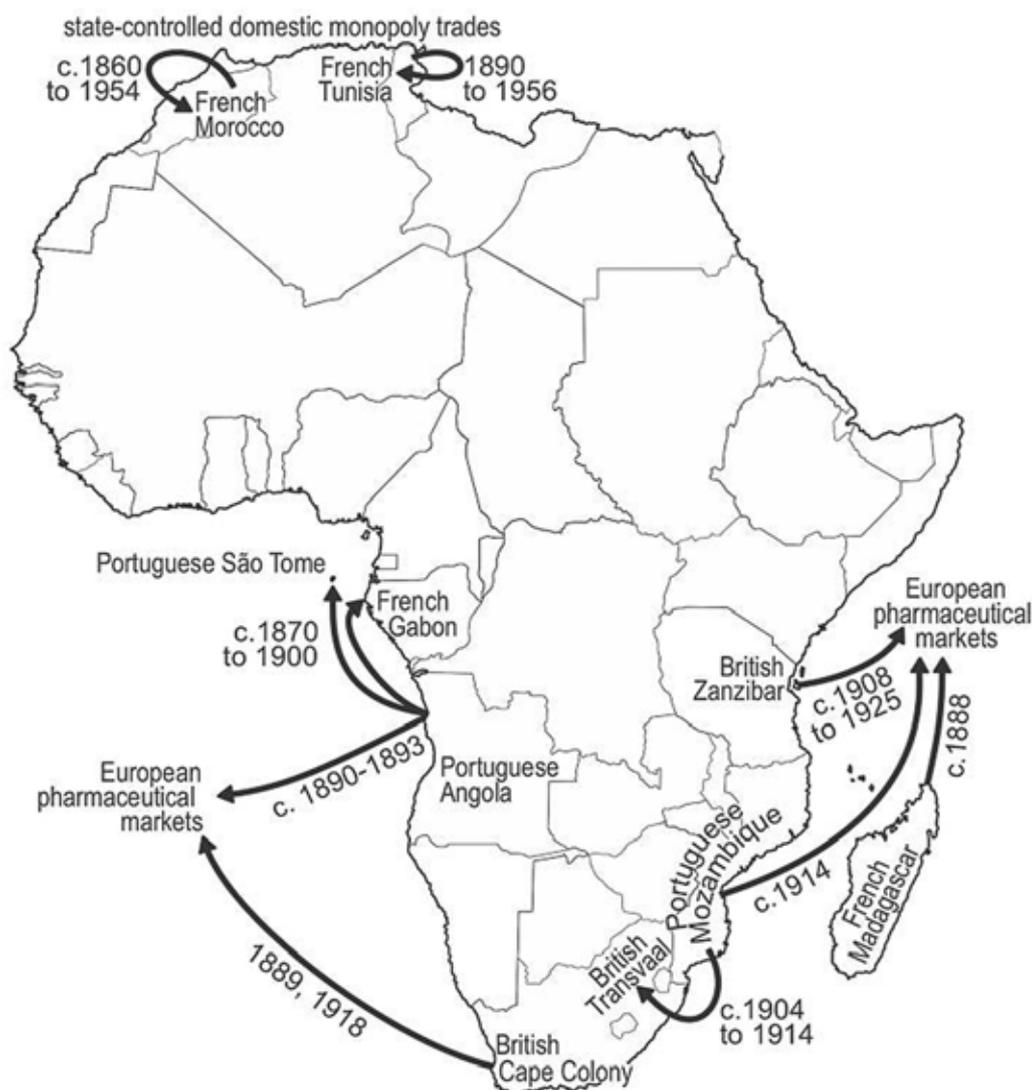
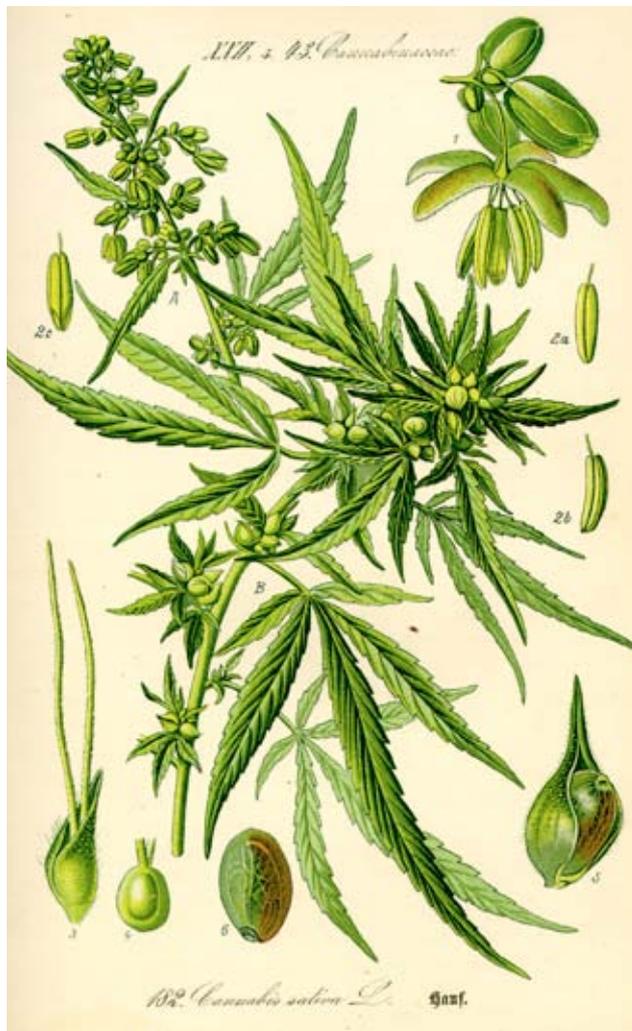


Figure 2. Commerce de cannabis taxé légal sous les gouvernements des colonies (Chris Duvall, 2019)²⁰

Luís en 1866, Santos en 1870 et Campinas en 1876. Dans une directive de 1886, la capitale de l'État du nord de Maranhão, São Luís, a interdit la vente, l'exhibition publique et la consommation de cannabis. Les esclaves qui contrevenaient à cette loi pouvaient aller en prison quatre jours.²²

Lors de la dernière période de colonisation du continent africain entre les années 1870 et les années 1890, les puissances coloniales européennes ont fait pression sur leurs territoires pour obtenir des recettes en taxant les marchés préexistants, comme en Inde. La plupart de ces marchés étaient éphémères, à l'exception des monopoles plus lucratifs au Maroc et en Tunisie, qui ont persisté jusque dans les années 1950. Au Maroc, les administrations locales prélevaient des impôts sur la vente de tabac et de kif, qui étaient remis au sultan et au *Makhzen*, qui avaient le monopole.²³ À la fin du XIXe siècle, 90% de la demande de dérivés du cannabis pharmaceutique, encore autorisé à l'époque, était couverte par les importations en provenance du Maroc.²⁴



Cannabis sativa, Prof. Dr. Otto Wilhelm Thomé, Flora von Deutschland, Österreich und der Schweiz, 1885.

La politique coloniale française était également motivée par l'extraction de recettes. En 1899, à l'instar de la Régie Indochinoise de l'Opium, monopole contrôlant l'importation et la commercialisation de l'opium dans ses colonies asiatiques, la France a créé la Régie des Tabacs et du Kif, une multinationale créée avec des capitaux français basée à Tangers. Lors de la conférence d'Algésiras en 1906, la France a obtenu le monopole de la Régie.²⁵ La politique coloniale française a autorisé la culture du cannabis pour le marché national marocain parce qu'elle était rentable, et a favorisé l'usage récréatif du kif par les populations locales. Comme en Indochine, le monopole pratiquait des prix exorbitants, et les revenus issus de la vente du kif et du tabac représentaient les revenus les plus élevés des budgets coloniaux de la France après les droits de douane.²⁶

Des monopoles de courte durée se sont également développés dans les colonies portugaises en Angola et au Mozambique, à Madagascar (France), dans les colonies britanniques du Cap et du Transvaal (Afrique du Sud) et à Zanzibar. Les entreprises européennes ont tenté d'importer du cannabis de ces colonies pour leurs propres marchés pharmaceutiques nationaux, mais elles n'ont pas su utiliser les capacités locales. En revanche, d'autres cultures d'exportation, parmi lesquelles des produits légèrement toxiques comme le tabac, le café et le thé, étaient plus profitables. Les Européens considéraient que le cannabis était nocif pour la santé des autochtones et qu'il diminuait la disponibilité et la qualité du travail.^{27,28} Cette stigmatisation a fait entrer le cannabis dans la clandestinité et la plupart des gouvernements coloniaux africains l'avaient déjà interdit avant même qu'il ne figure sur la liste de Convention internationale de l'opium de 1925, qui a instauré une interdiction légale encore plus stricte. Par exemple, au Congo français, la culture du cannabis qui était libre en 1880, est devenue clandestine en 1925. En Afrique du Sud, la culture du cannabis a été de plus en plus dissimulée après 1850, pour devenir quasiment invisible dans les années 1900.²⁹

1.2 Impact de l'interdiction du cannabis

Entre 1840 et 1900, les revues médicales européennes et américaines ont publié plus de 100 articles sur l'usage thérapeutique du

cannabis, dans lesquelles il était recommandé pour stimuler l'appétit, favoriser l'hypnose, comme relaxant musculaire, analgésique et anticonvulsivant.³⁰ En 1890, un médecin de la cour de la Reine Victoria, a écrit dans *The Lancet* que le «chanvre indien, dans sa forme pure et administré avec prudence, est l'un des remèdes les plus précieux que nous ayons».³¹ Son utilisation dans la médecine occidentale a commencé à décliner au début du XXe siècle, et pour les États-Unis, «le coup final a été porté par le *Marihuana Tax Act* de 1937. Avec cette loi, conçue pour empêcher tout usage non médical, le cannabis est devenu tellement difficile à se procurer à des fins thérapeutiques qu'il a été supprimé de la pharmacopée».³² La Convention unique sur les stupéfiants de 1961 a fait quasiment la même chose pour le reste du monde.

Lors des négociations du projet de Convention unique, les États-Unis ont insisté pour que les traditions thérapeutiques asiatiques soient exclues en tant qu'«usage quasi-médical». Cela a provoqué une vive réprobation du nouveau gouvernement indépendant indien, qui «a souligné que les systèmes de médecine indigènes tels que les systèmes ayurvédique et unani, en place en Inde de façon organisée depuis des centaines d'années, et dont une grande partie de la population continue à dépendre pour leur traitement médical, avaient autant le droit d'être qualifiés de médicaux et non quasi médicaux, que les systèmes allopathique et homéopathique. Ils ne sont pas devenus quasi médicaux simplement parce qu'ils ne faisaient pas partie des systèmes occidentaux».³³

À l'époque de la reconstruction d'après-guerre et des mouvements d'indépendance, des négociations ont vu le jour dans les années 1950 pour renforcer le régime international avec la création d'une nouvelle Convention unique sous l'égide des Nations Unies, qui a remplacé les traités précédents. Les puissances coloniales britannique, néerlandaise et française, qui avaient auparavant résisté à l'imposition d'une interdiction plus stricte, avaient perdu le contrôle de leurs fructueux monopoles légaux sur la production d'opium, de coca et de cannabis dans leurs anciennes colonies telles que la Birmanie, l'Inde, l'Indonésie et le Maroc. Les nouveaux États indépendants ont moins bien réussi que leurs anciens colons à résister à la pression des États-Unis pour établir un régime de prohibition des drogues global; les rapports de force avaient changé. Après des négociations difficiles,

la Convention unique a contraint les pays à étendre le contrôle national à la culture de pavot à opium, de coca et de cannabis, pour imposer des sanctions pénales à toute culture illicite, et interdire tous les usages traditionnels.³⁴

Tous les usages traditionnels du cannabis et de la coca devaient être abolis sous 25 ans, et l'usage «quasi médical» de l'opium sous 15 ans. Sujet à controverse, le cannabis (les sommités florifères ou fructifères de la plante de cannabis) et la résine de cannabis ont été répertoriées sous ses Annexes I et IV, cette dernière étant réservée aux substances présentant des «propriétés particulièrement dangereuses» et ayant peu ou aucune valeur thérapeutique reconnue. Cette classification rigoureuse a été menée à bien sans avoir été dûment évaluée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'agence spécialisée des Nations Unies mandatée par la Convention pour émettre des recommandations sur l'organisation des substances.³⁵ Selon Adolphe Lande, qui a joué un rôle déterminant dans l'élaboration du système de traité relatif au contrôle de drogues et rédigé les commentaires des conventions de 1961 et 1971, le cannabis «est défini comme l'un des produits agricoles 'narcotique' dont le contrôle représente indubitablement le point le plus faible du régime international»³⁶

Dans son livre, Neil Boister déclare: «Les aspects pénaux de la conventions des Nations Unies sur les drogues, la Convention unique de 1961, «incarnent la stratégie générale des États développés consommateurs de drogues pour restreindre et finir par éliminer la culture de plantes productrices de drogues, objectifs qui ne pourraient être atteints qu'aux dépens des pays en voie de développement où sont cultivées ces plantes».³⁷ Dans le cas de l'opium, des régimes juridiques pour une utilisation médicale et non médicale ont persisté jusqu'au milieu des années 1970 avant qu'il ne soit complètement aboli dans des pays comme la Birmanie, l'Iran et le Pakistan, ou soumis à un régime rigoureusement contrôlé par l'État pour un usage thérapeutique uniquement. En Inde et en Turquie, la transformation s'est effectuée de façon à permettre à de nombreux petits producteurs de continuer à cultiver avec une licence de l'État. Dans le cas de la coca, l'importante demande de cocaïne médicale au niveau international, qui avait été présente jusqu'au début du XXe siècle, avait quasiment disparu, mais un cadre juridique a été mis

en place en Bolivie et au Pérou pour soutenir l'approvisionnement en feuille de coca pour le marché national traditionnel et pour l'exportation en tant qu'agent aromatisant dans la production de Coca Cola. L'abolition de l'usage traditionnel culturel et rituel largement répandu dans les Andes s'est avéré impossible, ce que la Bolivie, la Colombie et le Pérou ont tenté de justifier en exprimant leurs réserves lors des Conventions de 1961 et 1988.

Dans le cas du cannabis, cependant, étant donnée la classification particulièrement stricte et l'interdiction stipulée par la Convention unique, aucun nouveau régime juridique n'a été établi. Ce qu'il restait du marché déjà bien affaibli du cannabis thérapeutique s'est effondré, et sous les pressions importantes, les pratiques traditionnelles ont disparu ou survécu clandestinement dans des lieux où les forces de la loi étaient plus tolérantes à l'égard des cultures locales. Les sites de culture illicite ayant survécu dans les pays traditionnellement producteurs de cannabis sont devenus d'importantes sources de production et d'exportation pour le marché de cannabis illégal lorsque la consommation a commencé à exploser en Europe et en Amérique du Nord à la fin des années 1960.

1.3 Étendue de l'économie de subsistance actuelle du cannabis

Il est impossible d'estimer le nombre de petits producteurs qui dépendent encore de la culture illégale du cannabis. Des calculs approximatifs de la culture de cannabis mondiale réalisés par l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime (ONUDD) ont donné des chiffres très différents. Une tentative initiale en 1999 a estimé qu' «au total, la surface globale sur laquelle la plante de cannabis est cultivée ou pousse sauvagement varierait entre 670 000 et 1,8 million d'hectares.³⁹

En 2004, l'Assemblée générale a chargé l'ONUDD de préparer une étude de marché mondiale sur le cannabis,⁴⁰ ayant abouti à la publication du *Bulletin des stupéfiants* et à un résumé dans le *World Drug Report* de 2006. Cette analyse préliminaire «indique que la majeure partie de la production de cannabis dans le monde s'effectue sur une surface d'environ 231 000 hectares, dont plus de la moitié se situe au Maroc»,⁴¹ manifestement parce que le Maroc était le seul pays dans lequel l'ONUDD avait réalisé une enquête sur les cultures. La publication explique les nombreuses difficultés méthodologiques

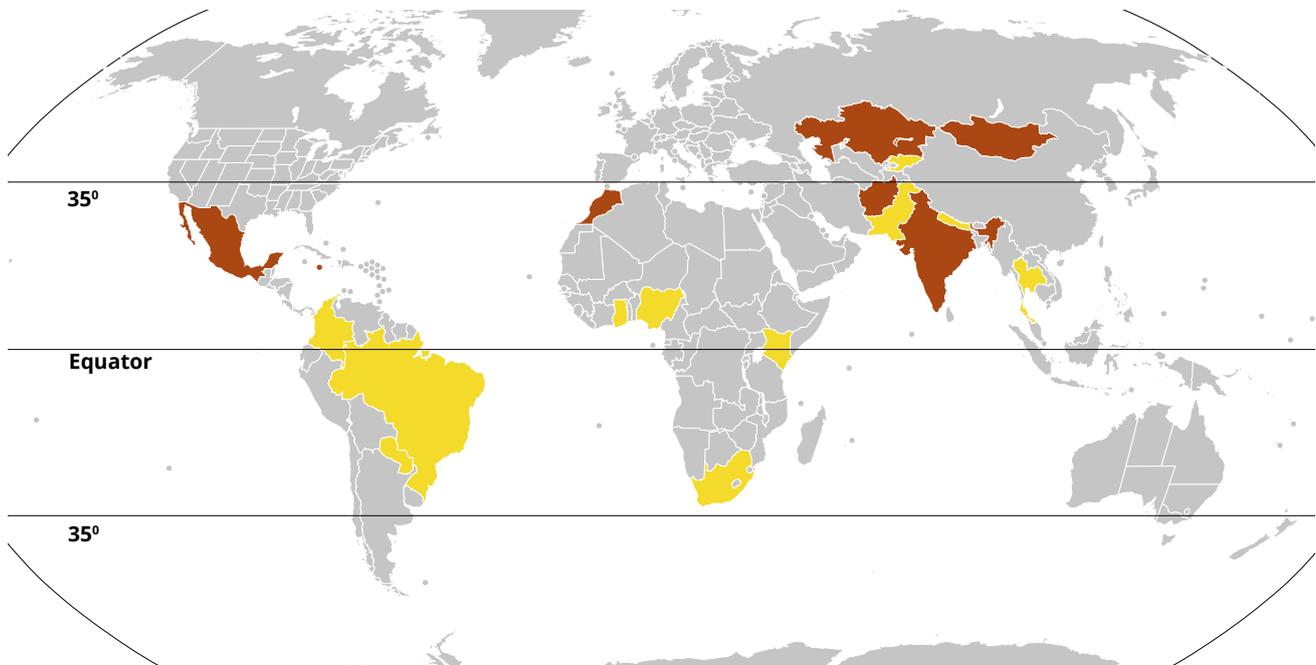


Figure 3 – carte: Principaux pays traditionnellement producteurs.³⁸

■ < 10,000 hectares ■ > 10,000 hectares

Remarques: Pays producteurs importants avec moins de 10000 ha: Brésil, Colombie, Ghana, Kenya, Kirghizistan, Liban, Lesotho, Népal, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Afrique du Sud, Eswatini (Swaziland), Thaïlande.

Pays producteurs avec plus de 10000 ha: Afghanistan, Inde, Jamaïque, Kazakhstan, Mongolie, Maroc et Mexique.

rencontrées pour produire des estimations fiables, parmi lesquelles l'absence de données de base. Par exemple, le Questionnaire pour les rapports annuels demande aux États membres d'estimer le nombre d'hectares de culture du cannabis, mais «la plupart des répondants ne remplissent pas cette rubrique.» «En toute justice», d'après l'ONUDD, la plupart des États seraient bien en mal de faire une telle estimation. Dans la mesure où la plupart de la consommation est domestique et où nombreuses sont les sociétés qui ne considèrent pas le cannabis comme particulièrement problématique, la plupart des États seraient peu enclins à investir beaucoup de temps pour faire ce genre de calcul.⁴² Quelques années plus tard, le *World Drug Report* de 2009 faisait état d'une zone de 200,000 à 641,800 ha, en se basant sur une estimation de la production mondiale de cannabis de 13,300 à 66,100 tonnes d'herbe et de 2,200 à 9,900 tonnes de résine.⁴³ Depuis, l'ONUDD évite les estimations sur la production mondiale et se contente de souligner les niveaux élevés d'incertitude puisque le cannabis peut être cultivé en intérieur comme en extérieur, dans quasiment tous les pays du monde, et ne fournit qu'une sélection d'exemples d'estimations sur la culture et de données sur l'éradication et les saisies pour illustrer l'ampleur du marché.

Depuis 2000, l'ONUDD publie des enquêtes annuelles de surveillance des cultures de pavot et de coca.⁴⁴ Les enquêtes sur la culture de cannabis, en revanche, ont été menées uniquement entre 2003 et 2005 pour le Maroc, et 2009 et 2012 pour l'Afghanistan. En 2003, l'enquête marocaine a estimé que 134,000 ha de cannabis ont été cultivés dans la région du Rif par 96,600 familles, avec un déclin de 10% l'année suivante, soit 120,500 ha.⁴⁵ En 2005, la culture a été réduite à 72,500 ha, impliquant environ 90,000 ménages.⁴⁶ D'autres observateurs ont estimé le nombre de ménages marocains dépendants de la production de *kif* et de haschich à environ 140,000, soit plus d'un million de personnes.⁴⁷ Pour l'Afghanistan, la dernière enquête sur le cannabis de l'ONUDD estimait que la zone couverte représentait entre 8,000 et 17,000 ha impliquant environ 65,000 ménages.⁴⁸

Parmi les sources d'approvisionnement traditionnelles importantes pour les marchés internationaux, outre le Maroc et l'Afghanistan, figurent également l'Albanie, le Cambodge, la Colombie, la Jamaïque, le

Kazakhstan, le Liban, le Mexique, le Népal, le Nigeria, le Pakistan, le Paraguay, l'Afrique du Sud, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et la Thaïlande, mais on dispose de peu de données fiables concernant l'étendue des cultures ou les volumes d'exportation. Le Kazakhstan, l'un des supposés berceaux du cannabis il y a 10,000 ans, où une importante culture de cannabis locale est encore présente, incluant l'utilisation de la fibre dans les textiles et dans ses usages thérapeutiques et sociaux traditionnels, est rarement cité à titre d'exemple. En 2014, les autorités gouvernementales ont estimé la surface occupée par le cannabis sauvage et cultivé dans la vallée de Tchouï, principale zone de production du pays, à 140,000 ha.⁴⁹ Jusqu'à deux tiers des habitants de la vallée pourraient être impliqués dans le commerce de cannabis pour un usage local et pour l'exportation vers le reste de l'Asie centrale et la Russie.

Le nombre de ménages cultivateurs en Afghanistan et au Maroc, associé aux inconnues d'autres grands pays producteurs en Afrique, en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Asie, et aux nombreux travailleurs journaliers requis pour la culture et la récolte, indique clairement que la culture illicite du cannabis fournit une économie de subsistance essentielle pour plusieurs millions de petits producteurs et travailleurs ruraux dans le monde entier. L'expansion de la production nationale sur les marchés nord-américains et européens (y compris la culture en intérieur et à usage personnel) a remplacé une grande partie des importations issues des produits traditionnellement producteurs. Bien que la dépendance à l'égard du cannabis d'importation ait chuté, d'importantes questions liées au développement sont encore à prendre en considération dans les politiques relatives au cannabis.



2. Cannabis et développement alternatif

2.1 De l'aide technique au développement alternatif

Au début des années 1990, l'UNDCP (United Nations Drugs Control Programme, programme de contrôle des drogues des Nations Unies) a conclu que la culture du cannabis n'était pas appropriée pour les projets de développement alternatif. *«Son élimination relève largement de l'application de la loi, indique un document d'information technique de l'UNDCP,¹ et ne justifie pas, sauf dans des cas exceptionnels, une aide sous forme d'investissements dans le remplacement des cultures ou le développement rural.»* D'après le document, la perspective de mesures efficaces contre la culture du cannabis a toujours été limitée *«du fait de la dispersion de la plante, qui pousse à l'état sauvage dans de nombreux pays. En outre, la perception par l'opinion publique et les gouvernements de la menace que représente le cannabis est relativement faible».*

Néanmoins, au début des négociations qui ont abouti à la Convention unique de 1961, des propositions impliquant des alternatives économiquement viables et une aide technique sous forme de remplacement de cultures étaient considérées comme une étape logique pour limiter la production de drogue à la source, ce qui représentait le moyen le plus efficace de contrôler les plantations de drogue.² Le cannabis était certainement considéré comme un candidat potentiel. La question du remplacement de cultures a pris de l'importance dans le programme de la CND (Commission on Narcotic Drugs, Commission des Stupéfiants des Nations Unies), le rassemblement annuel des responsables nationaux et internationaux chargés de la lutte contre la drogue aux Nations Unies, lorsque l'Iran a décidé de restreindre la culture de pavot dans certaines provinces suite à l'adoption du protocole relatif à l'opium de 1953.³ À partir de 1956, la question de l'«aide technique dans le domaine du contrôle des stupéfiants», rebaptisée «coopération technique pour le contrôle des stupéfiants» en 1962, figurait régulièrement à l'ordre du jour de la CND.

À l'époque, la CND n'avait pas sa propre agence spécialisée auprès des Nations Unies, et dépendait d'organes existants,

tels que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO) pour mettre en œuvre des programmes. Au plus haut niveau, l'aide technique était gérée par le Programme élargi d'aide technique (PEAT) pour le développement économique des pays sous-développés, établi en 1949, en conformité avec l'article 55 de la Charte des Nations Unies de 1945 en vue d'atteindre «*Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social*». ⁴ En 1958, le Fonds spécial des Nations Unies (FS) a été mis en place pour élargir la portée de son programme d'aide technique. ⁵ En 1966, le PEAT et le FS ont fusionné pour former le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), mais le PNUD les a maintenus en tant que deux fonds distincts jusqu'en 1970.

Lors de la session de 1956 de la CND, l'Iran a proposé une résolution sur l'«*aide technique*» reconnaissant que l'effort nécessitait «*une aide technique plus importante pour permettre à ses producteurs d'introduire d'autres cultures agricoles pour remplacer les plantations de pavot à opium*», ce qui ne pouvait pas être accompli «*sans la coopération internationale*». La résolution iranienne a été adoptée, ainsi qu'une autre résolution, présentée par le Canada et les États-Unis, pour limiter l'aide dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants à des «*services de conseil d'experts, des stages, des séminaires et des services de laboratoire en rapport avec la détermination de l'origine des stupéfiants découverts dans le trafic illicite*». ⁶

Bien qu'à l'époque, le problème de l'opium était considéré comme étant plus urgent, le cannabis a suivi en 1957 lorsque le Maroc, devenu indépendant après la colonisation française et espagnole un an auparavant (bien que l'Espagne continue à contrôler Ceuta et Melilla et que le statut du Sahara occidental reste indéterminé), a mis en place une aide technique pour la culture du cannabis. Le pays avait adhéré au régime de lutte contre la drogue existant et l'interdiction du cannabis appliquée à l'ancienne zone française (depuis 1954) a été élargie à l'ancienne zone espagnole où la plupart des cultures auparavant licites avaient lieu. Le gouvernement marocain a attiré l'attention de la CND sur l'importance de «*trouver des cultures alternatives au cannabis*», ce pour quoi il avait besoin

d'«*aide technique sous forme d'agronomes spécialisés dans le remplacement de cultures*». ⁷ Le problème, d'après le représentant marocain, «*était que des milliers de personnes vivaient depuis des années de la culture du kif, qui était leur principale source de revenu*». ⁸

La session de 1959 de la CND a abordé le problème de l'interdiction du cannabis dans des régions de l'Afrique du Nord et du sous-continent indien, dans lesquelles il était toujours, ou jusqu'à une période récente, autorisé. Il a été noté que ces pays n'avaient généralement «*pas assez de ressources propres pour faire face aux difficultés que [posait] leur politique de prohibition et [avaient] par conséquent besoin d'une aide considérable de l'extérieur*». Malgré le scepticisme considérable affiché quant au bien-fondé de l'aide technique lors de cette même session, la formule magique a une fois encore été appliquée: «*Une aide technique était requise en particulier pour l'introduction de cultures de remplacement et pour la solution des aspects médicaux du problème d'«addiction» au cannabis*». ⁹

L'observateur du Maroc a informé la CND que la culture du cannabis, ou kif, avait déjà été réduite de moitié et que le Ministère de l'agriculture avait lancé une expérimentation avec des cultures de remplacement. ¹⁰ L'année précédente, le Maroc avait annoncé des mesures préparatoires pour faire une demande d'aide technique. Le Ministère de l'agriculture s'était lancé dans une enquête approfondie sur la culture du cannabis dans la région nord assez inaccessible du Maroc, le Rif, dans l'intention, une fois l'enquête terminée, de faire une demande d'aide auprès des experts de la FAO pour remplacer la culture du cannabis par d'autres plantations. ¹¹

Le gouvernement marocain a décidé de poursuivre, les producteurs ont reçu une compensation (0,40 USD par livre) ¹² pour le cannabis auquel ils avaient renoncé et en 1960, environ 50 tonnes de cannabis ont été achetés puis détruits dans le cadre de ce programme. ¹³ Il fallait trouver du travail pour environ 15,000 producteurs. À Kétama, le Ministère de l'agriculture a distribué des semences et des engrais pour aider les agriculteurs à faire la transition du kif vers d'autres plantations. L'un des programmes prévoyait de convertir des champs de cannabis en cultures de tabac, ¹⁴ ce qui était judicieux car le monopole qui achetait le cannabis licite

dans un passé récent, la *Régie des kifs et tabac*, avait également le monopole du commerce du tabac dans le pays.

La FAO a mené une enquête sur la région du Rif «pour faciliter le remplacement de l'ancienne culture du kif (cannabis) dans la région dans le cadre du développement général de l'agriculture et du reboisement».¹⁵ En 1961, les Nations Unies et la FAO ont lancé un programme de développement rural, *Développement Économique et Rural du Rif Occidental* (DERRO), qui, bien qu'il ne ciblait pas spécifiquement la culture du cannabis, la FAO y étant réticente, était destiné à développer la zone et à lutter contre le déboisement, l'érosion et la migration.¹⁶ En 1962, une importante augmentation des quantités de cannabis saisies au Maroc a été signalée, les chiffres avaient quasiment doublé depuis 1961. Par ailleurs, environ 400,000 plants de cannabis avaient été détruits. Outre les quantités concernées, la situation n'avait subi aucun changement particulier. La culture clandestine au nord s'est poursuivie malgré les mesures répressives du gouvernement.¹⁷

L'aide financière pour le remplacement des plantations de drogue n'était pas vraiment disponible, même pour l'opium, qui, lui, considéré comme prioritaire. En Iran, un afflux croissant d'opium illicite en provenance d'Afghanistan et de Turquie, ainsi qu'une ponction des réserves d'or du pays «créaient une situation critique, et si les Nations Unies n'apportaient pas une aide plus positive, le gouvernement iranien pourrait être contraint de revenir à la culture de l'opium et de rétablir un monopole de l'opium»,¹⁸ ce qui s'est produit en 1969.¹⁹ La question du Maroc a petit à petit disparu des débats de la CND qui a porté son attention sur le Liban, autre producteur important de cannabis et principal fournisseur du marché égyptien. Le Liban avait recours à «des mesures préventives et punitives pour remédier à la situation, et s'efforçait notamment de promouvoir de nouvelles cultures».²⁰ En 1963, les cultivateurs des régions productrices de cannabis ont été autorisés à planter du tabac, qui était acheté par le gouvernement. En outre, «des prospections étaient en cours pour découvrir des terrains adaptés à la culture du tournesol et du cannabis industriel».²¹

Le projet tournesol (le «Plan vert») pour remplacer la culture du cannabis dans le district de Baalbek/Hermel, a d'abord eu un certain impact. La distribution de

semences, d'engrais et l'achat de cultures de tournesol à des prix encourageants a entraîné une chute considérable de la production de cannabis. Mais quelques années plus tard, le gouvernement n'a pas été en mesure de fournir les contributions et la lourdeur des procédures administratives a retardé le paiement des récoltes. En conséquence, les agriculteurs se sont remis à cultiver du cannabis.²² À la CND en 1973, le représentant du Liban a passé en revue les mesures prises depuis 1966 pour éliminer la production de résine de cannabis dans le pays, déclarant «que bien que ces mesures aient été rigoureusement appliquées et qu'elles aient engendré d'importantes dépenses, elles se sont avérées inadaptées».²³

Il devenait de plus en plus clair que les efforts des Nations Unies pour le remplacement des cultures étaient, au mieux, modestes. Les conclusions d'un rapport pour la CND de 1967, préparé par le Secrétariat, qui s'appuyait sur des informations recueillies par un membre de la Division des stupéfiants sur le rôle du remplacement des cultures dans l'opération tournesol au Liban dans les régions productrices de cannabis, pouvaient également s'appliquer au rôle des Nations Unies en général, à savoir que l'assistance se fait «à travers des conseils d'experts, des contacts ou de la coordination, mais surtout en créant l'atmosphère internationale dans laquelle d'autres formes d'assistance pourraient commencer à se développer».²⁴ Le projet tournesol était soutenu par une aide américaine au développement, mais le déclenchement de la guerre civile au Liban (1975-1990) a mis fin aux espoirs mis dans le projet. La culture du cannabis a considérablement augmenté et l'opium a également fait son apparition.

Les années suivantes, le Liban et le Maroc, qui comptaient parmi les plus importants producteurs de haschich destiné à l'exportation des 50 années précédentes, ont été impliqués dans des projets de remplacement de culture. Aucun de ces projets n'a eu d'impact considérable et durable sur la culture du cannabis.²⁵ La subvention payée aux cultivateurs de cannabis libanais pour rendre le tournesol plus attractif que le cannabis s'est avérée efficace au début, mais a par ailleurs entraîné une augmentation des prix du haschich illégal, «si le gouvernement libanais avait continué à augmenter les subventions du tournesol, on aurait risqué d'entrer dans une course avec les trafiquants. Cela aurait coûté très



Culture de cannabis, Donar Azila, Pien Metaal, 2009

cher au Liban, même s'il avait la moindre chance de gagner la course».²⁶

Depuis 2003, le Maroc a reçu au moins 28 millions EUR de l'Union européenne (UE) pour éradiquer la culture du cannabis. En outre, les États-Unis lui ont versé 43 millions USD entre 2005 et 2012 pour aider les producteurs à trouver de nouvelles plantations pour remplacer le cannabis.²⁷ Selon Khalid Benomar, ancien responsable de la stratégie et de la planification de l'Agence pour la promotion et le développement du Nord (APDN), «Tout ce que faisait l'Agence en matière de reconversion était voué à l'échec, car il n'y avait pas un environnement favorable de développement, notamment l'insuffisance des infrastructures de base».²⁸ L'APDN a favorisé les coopératives pour développer de nouvelles activités génératrices de revenu, des activités complémentaires tels que l'apiculture, l'élevage ovin, caprin ou l'arboriculture. «Il y a eu des expériences réussies, mais nous avons constaté beaucoup de contraintes, notamment une certaine résistance de la part de la population qui boycottait la formation et la collaboration», explique Khalid Benomar. Pour les cultures, les filières qui ont du succès comme l'oléiculture ont besoin de pas moins de 10 ans pour devenir rentables, alors que le cycle du cannabis ne dépasse pas les 5 mois. D'autres filières comme l'ovin ou le caprin n'ont pas réussi.

2.2 Cannabis et développement alternatif: la responsabilité partagée

Le Comité central permanent des stupéfiants (prédécesseur de l'OICS), avait souligné en 1968 que «le seul moyen d'éliminer définitivement le trafic illégitime de l'opium, des feuilles de coca et du cannabis serait de lancer une campagne de réforme socio-économique à l'échelle mondiale dans les régions concernées et de remplacer l'opium, les feuilles de coca et le cannabis par d'autres cultures. Un tel engagement impliquerait une vaste coopération internationale et d'énormes ressources financières et administratives, et pourrait sembler impraticable au premier abord».²⁹ Dans le cas du cannabis, les difficultés étaient à la fois financières et politiques.

«Paradoxalement», selon le président du Comité, Sir Harry Greenfield, «à une époque où des pays tels que l'Inde, qui ont des siècles d'expérience du cannabis, abandonnent progressivement leur consommation, les libertaires des pays industriellement avancés soutiennent qu'il n'est pas pire que l'alcool, que sa consommation n'est pas dangereuse ou qu'elle n'est en tout cas pas assez dangereuse pour justifier une prohibition».³⁰ Cette année-là, peu après le Summer of love, une résolution du CESNU a souligné en effet «qu'une campagne considérable avait entouré les déclarations non

officielles, minimisant l'impact nocif du cannabis et défendant l'autorisation de son usage à des fins non médicales» et recommandé aux gouvernements de «gérer de façon efficace la campagne en faveur de la légalisation ou la tolérance à l'égard de l'usage non médical du cannabis en tant que drogue inoffensive».³¹

«Le cannabis», prédisait Sir Greenfield, à juste titre, «est le sujet d'un débat sans fin: il l'est depuis des années et continuera probablement à l'être pendant encore de nombreuses années».³² En effet, le débat s'est poursuivi, et 30 ans plus tard la question est revenue en force après l'Assemblée générale des Nations Unies de 1998 qui avait fixé à 10 ans le délai pour «éliminer ou réduire considérablement la culture illicite du cocaïer, de la plante de cannabis et du pavot à opium» soit en 2008, et, pour atteindre cet objectif ambitieux, avait adopté le Plan d'action sur la coopération internationale des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et les activités de substitution. La déclaration politique de 1998 a consacré les principes d'une approche équilibrée [entre la réduction de l'offre et de

la demande] et de la responsabilité partagée [entre les pays importateurs et producteurs]: «La reconnaissance universelle que les pays consommateurs et producteurs de drogue partagent la même responsabilité a depuis été confirmée par d'innombrables résolutions, plans d'action et documents cadres de politiques».³³

Dans le cas du cannabis, cependant, ces principes n'ont jamais été appliqués sérieusement. Dans une section du rapport spécial sur le «Contrôle du Cannabis», l'OICS a repris le paradoxe auquel faisait allusion Sir Greenfield en 2001: «Alors que de nombreux pays en développement consacrent des ressources à l'éradication du cannabis et à la lutte contre le trafic de la drogue, simultanément certains pays développés ont décidé d'en tolérer la culture, le commerce et l'abus».³⁴ L'OICS a mis en cause l'indulgence de l'Europe en particulier dans le fait d'avoir renoncé à sa responsabilité dans la consommation de cannabis face aux efforts concertés pour éliminer la culture du cannabis par les pays traditionnellement producteurs. Ce discours inspiré par l'OICS sur «la dichotomie entre État producteur diligent et État consommateur indulgent» a donné naissance à plusieurs résolutions, dont la plupart ont été présentées par des États membres de la CND africains et arabes.³⁵

La première figurait à l'ordre du jour de la CND de 2002 et s'intitulait «Contrôle du cannabis en Afrique». Elle demandait à l'UNDCP (United Nations Drugs Control Programme, programme de contrôle des drogues des Nations unies, prédécesseur de l'ONUUDC) «d'envisager de développer et de mettre en œuvre des programmes de développement alternatif appropriés, sous réserve de la disponibilité de contributions volontaires, et, si possible, de les intégrer à des programmes déjà appliqués dans les pays africains par d'autres entités des Nations Unies».³⁶ Ensuite, en 2004, l'Assemblée générale a adopté une résolution sur le «contrôle de la culture et du trafic de cannabis», qui exprimait ses inquiétudes quant au fait que «la culture et le trafic de cannabis sont en hausse en Afrique, en partie en raison de la pauvreté extrême et l'absence de cultures alternatives, et en partie à cause de la rentabilité d'une telle activité et de l'importante demande de cannabis dans d'autres régions du monde» et que «l'augmentation de la culture de cannabis en Afrique est extrêmement dangereuse pour l'écosystème parce qu'elle conduit à l'utilisation massive d'engrais, à la surexploitation des sols et à la destruction des forêts pour faire



Cultures de cannabis au Pondoland, Afrique du Sud, Pien Metaal, mai 2018

place à de nouvelles cultures de cannabis, ce qui accélère l'érosion des sols».³⁷

La résolution de l'Assemblée générale appelait tous les États «à veiller scrupuleusement au respect de toutes les dispositions» des conventions des Nations Unies sur le contrôle de la drogue et les exhortait, «à apporter, conformément au principe de la responsabilité partagée et en signe de leur détermination à lutter contre les drogues illicites, leur coopération aux États touchés, particulièrement en Afrique, dans le domaine du développement alternatif, y compris en fournissant des fonds pour la recherche de cultures de remplacement du cannabis viables, de la protection de l'environnement et de l'assistance technique»; et encourageait ces pays «ayant une expérience et des compétences en matière d'éradication des cultures illicites et de programmes de développement alternatif à partager cette expérience et ces compétences avec les États touchés, particulièrement en Afrique».³⁸

La résolution a accueilli avec satisfaction la première enquête sur la culture du cannabis menée par le Maroc en collaboration avec l'ONUDC en 2003 et demandé à l'agence «de commencer à mener une enquête globale sur le cannabis». La première enquête marocaine sur la culture du cannabis a révélé l'ampleur de la culture du cannabis dans le pays. Elle estimait qu'elle avait atteint 134,000 ha dont plus de 3,000 tonnes de haschich pouvaient être produites, essentiellement destinées au marché européen. D'après le directeur général de l'ONUDC Antonio María Costa dans sa préface du rapport, l'une des raisons principales était «l'explosion de la consommation de drogue en général, et du cannabis en particulier, dans les pays européens à partir des années 1970».³⁹ Tandis que l'essentiel des bénéfices de cette industrie estimée à 10 milliards EUR restait aux mains des réseaux de trafic opérant en Europe, selon M. Costa, quelques 800,000 personnes, soit deux tiers de la population rurale de la région du Rif, dépendait du cannabis pour la moitié de leurs revenus: «La communauté internationale, les organisations multilatérales, les pays touchés par la production, le trafic et la consommation, doivent assumer cette responsabilité partagée et s'engager à faire face au problème avec une détermination et un esprit de coopération à la mesure de ceux du gouvernement marocain».⁴⁰

Un an plus tard, la deuxième enquête faisait état d'une baisse des prix et d'une réduction de 10% dans la région consacrée

à la production de cannabis, ce qui a incité M. Costa à exprimer un certain optimisme dans sa préface. Le revenu généré par le cannabis, estimé à 325 millions USD en 2004, ne représentait que 0,7% du revenu national marocain. «Ce problème peut, par conséquent, être traité», d'après M. Costa, qui souligne malgré tout que l'engagement de la communauté internationale, en termes de moyens financiers et techniques, sera essentiel pour maintenir la tendance à la baisse de la production».⁴¹ La baisse «ouvre des perspectives prometteuses pour la mise en œuvre de programmes de développement durable. Cette opportunité doit être saisie dans un esprit de coopération multilatérale». L'enquête de 2004 comportait une section sur les facteurs socio-économiques et culturels qui influençaient les décisions des cultivateurs de cannabis, «la pièce manquante du puzzle pour la mise en place de programmes d'action adéquats dans la recherche de revenus alternatifs», selon Driss Benhima, directeur de l'APDN.⁴² Les résultats de l'étude sociologique ont démontré «l'intérêt particulier qu'il y a lieu d'accorder à la mise à niveau de l'organisation sociale collective notamment dans la zone du rif central», sans laquelle «le succès et la pérennité des programmes de développement alternatifs ne peuvent être assurés». L'autre facteur déterminant serait la coopération internationale pour le développement, toujours d'après M. Benhima, qui annonçait une table ronde organisée conjointement avec l'ONUDC pour réunir les bailleurs de fonds potentiels et mobiliser les financements nécessaires.

Cette même année, en 2004, une résolution européenne a appelé «à encourager le dialogue et la coopération entre l'Union Européenne et les régions productrices de cannabis, afin de renforcer les efforts de l'UE pour soutenir le développement alternatif et faciliter la coopération dans la lutte contre le trafic de cannabis depuis ces régions jusqu'à l'UE».⁴³ Et dans son rapport de 2005, l'OICS a consacré un chapitre au «Développement alternatif et moyens de subsistance légitimes», attirant l'attention sur le fait que la «La vaste majorité des cultivateurs de plantes illicites, en particulier les nombreux cultivateurs de cannabis des pays en développement, n'ont malheureusement jamais reçu d'aide directe à l'appui du développement alternatif» et que «Il est regrettable qu'en dépit de la production importante de cannabis en Afrique, il n'y ait pratiquement pas de projets ou programmes de développement alternatif sur le continent».⁴⁴

En réponse, une autre résolution a été adoptée par la CND et le CESNU en 2006, sur le «Recours à des programmes de développement alternatif pour réduire la culture de la plante de cannabis». «Souhaitant que la mise en œuvre concluante de programmes de développement alternatif pour soutenir la réduction de la culture du cocaïer et du pavot à opium soit reproduite, selon ce qui sera approprié et possible, pour réduire la culture de la plante de cannabis», la résolution invitait les États membres «conformément au principe de la responsabilité partagée [...] à apporter leur coopération aux États touchés, particulièrement en Afrique, dans le domaine du développement alternatif, y compris par la recherche de cultures viables en remplacement du cannabis, et de l'assistance technique».⁴⁵ La résolution chargeait l'ONU DC «sur demande des États signalant une culture à grande échelle de la plante de cannabis, de réaliser une étude avec des partenaires de développement [...] sur la possibilité de mettre en œuvre dans ces pays des programmes de développement alternatif».⁴⁶

L'ONU DC avait déjà mené une étude de marché globale sur le cannabis, à l'issue de la résolution de l'Assemblée générale de 2004, dont les résultats ont été publiés dans un numéro spécial double du *Bulletin des Stupéfiants* en 2006, caractérisant le contexte politique en ces termes: *La loi internationale traite le cannabis comme toute autre drogue illicite mais en pratique, plusieurs États ont réduit la priorité accordée à l'application des lois pour le cannabis par rapport aux autres problèmes de drogues. Les signataires d'une gamme de traités internationaux de lutte contre la drogue s'accordent sur le fait que le cannabis doit être considéré comme une drogue illicite. En dépit de ces accords, de nombreux États ont, de manières différentes, relâché leur contrôle du cannabis. Même là où ces changements ne constituent pas une violation des traités, il semble y avoir une divergence d'esprit entre les accords internationaux et l'action individuelle des États. Cette discontinuité n'ayant pas été examinée au niveau international, les efforts internationaux pour faire face au problème du cannabis sont restés sans suite.*⁴⁷

Cette ambivalence pose également des problèmes pour recueillir des données: «Bien que le questionnaire pour les rapports annuels de l'ONU DC demande aux États Membres d'estimer le nombre d'hectares de culture de cannabis dans leurs pays respectifs, la plupart des répondants ne remplissent pas cette rubrique. En toute justice, la

plupart des États seraient bien en mal de faire une telle estimation. Dans la mesure où la plupart de la consommation est domestique et où nombreuses sont les sociétés qui ne considèrent pas le cannabis comme particulièrement problématique, la plupart des États seraient peu enclins à investir beaucoup de temps pour faire ce genre de calcul».⁴⁸

En 2008, dans un rapport à la CND sur la mise en œuvre de la résolution sur le développement alternatif et le cannabis, le Maroc a indiqué qu'il avait besoin d'une aide de la communauté internationale et il a demandé à l'Union européenne, où la demande de cannabis continuait à augmenter, de lui fournir cette aide. En outre, le Maroc a souligné que l'absence de politique commune sur le cannabis dans l'Union européenne, facteur qui était encore aggravé par la législation ambiguë en matière de drogues de certains États, sapait ses efforts dans ce domaine.»⁴⁹ À nouveau en 2008, l'année ciblée par l'Assemblée générale des Nations Unies de 1998, l'OICS conclut: «Les pays en développement qui luttent pour éliminer la culture de cannabis illicite sont découragés par la tolérance des politiques des pays voisins plus riches et, peut-être en conséquence, reçoivent peu d'aide à l'appui du développement alternatif».⁵⁰ Une évaluation de la cohérence des politiques des programmes de développement et de réduction de la pauvreté de l'UE en Afrique du Nord a confirmé l'ambivalence de cette attitude: «Il y a une incohérence entre la demande de fait sur le marché européen des drogues pour le cannabis marocain (qui est en partie toléré) et les efforts de l'UE pour éradiquer cette culture dans les provinces du nord et les remplacer par d'autres cultures, ce qui, selon les acteurs économiques, est voué à l'échec tant que la demande persiste, et tant que d'autres cultures ne peuvent pas être exportées, et tant que les bénéfices restent importants: «Le seul moyen d'éradiquer le cannabis est de convaincre les Européens de fumer des carottes». L'interdiction officielle a en fait encouragé la criminalisation de la culture et du commerce du cannabis et la création de mafias dans le nord du Maroc. À l'époque pré-coloniale, le cannabis était légal et même taxé dans le nord du Maroc. La légalisation du cannabis permettrait de court-circuiter les mafias et d'augmenter les bénéfices des producteurs».⁵¹

2.3 Cannabis et développement alternatif: la pratique

La demande faite par la résolution de 2006 du CESNU à l'ONU DC pour mener une étude plus

approfondie sur la culture du cannabis dans le monde a été «soumise à la disponibilité de ressources extrabudgétaires» et en 2007, l'Office a estimé le budget de l'effort sur trois ans à 9,1 millions USD: «À ce jour, l'ONU DC n'a reçu aucune manifestation d'intérêt de la part des États membres pour contribuer à cette activité», soulignant que, «avant de formuler ou de concevoir des interventions soutenant le développement alternatif dans quelque zone géographique que ce soit, il est nécessaire de réaliser une analyse approfondie de la situation et une évaluation technique de l'ampleur de la culture du cannabis». ⁵² En d'autres termes, les interventions soutenant le développement alternatif pour le cannabis n'auraient été justifiées qu'après une étude approfondie, pour laquelle aucun bailleur de fonds n'était prêt à payer. De cette façon, l'ONU DC a mis fin, efficacement et délibérément, à l'illusion qu'un fonds international pouvait être mis à disposition pour mettre en œuvre des projets de développement alternatif visant la culture de cannabis illicite.

Pour le pavot à opium et la coca, d'importants investissements ont été engagés dans le développement alternatif notamment en Afghanistan, en Thaïlande et dans les Andes, mais très peu de projets de développement alternatif ont été mis en place pour réduire la culture du cannabis. Selon l'OICS, «seuls deux projets de développement alternatif soutenus par des bailleurs de fonds ont été menés à bien dans des régions touchées par la culture du cannabis, un dans la vallée du Rif au Maroc et l'autre dans la plaine de la Bekaa au Liban (où était également cultivé le pavot). Par conséquent, on ne dispose que d'une expérience limitée en matière de programmes de développement alternatif soutenu par des bailleurs de fonds dans les régions où est cultivé le cannabis». ⁵³ Certains gouvernements ont indiqué à l'OICS ou à l'ONU DC au milieu des années 2000 qu'ils avaient entrepris, ou du moins exploré, des efforts de développement alternatif par leurs propres moyens sans financement externe. Le Ghana, par exemple, a mené à bien un petit projet en soutien aux moyens de subsistance des cultivateurs de cannabis ⁵⁴; la Jamaïque avait exploré la possibilité de cultiver du chanvre dans le cadre de son programme de développement alternatif; et les Philippines avaient réalisé une évaluation rapide des sites de culture de cannabis afin d'identifier des zones pour des projets de développement alternatif pilotes et étudié la possibilité d'utiliser le *yakon* (tubercule comestible) et

le *jathropa* (dont les graines peuvent être utilisées pour fabriquer du biocarburant) comme cultures de remplacement. ⁵⁵

L'absence de projets de développement actuels visant à réduire la culture de cannabis illicite démontre clairement la perte de confiance et d'intérêt politique parmi les bailleurs de fonds et les agences des Nations Unies. Aujourd'hui, la plupart des rapports et résolutions des Nations Unies sur le développement alternatif évitent complètement la question du cannabis. La «Présentation globale du développement alternatif» de 2019 de l'ONU DC, par exemple, ne fait aucune allusion au cannabis. ⁵⁶ Cela crée des obstacles pour le discours mondial sur la lutte contre la drogue et le développement alternatif, car les objectifs, les cibles et les dispositions des traités sont les mêmes en ce qui concerne la réduction de la culture illicite du pavot à opium, de la coca et du cannabis. Le principe fondamental du développement alternatif est que la réduction de la culture illicite est durable uniquement si des moyens de subsistance alternatifs sont créés par le biais du développement rural. Au lieu de faire des déclarations politiques et d'adopter des résolutions de la CND dénuées de sens, il est temps de reconnaître ouvertement qu'«éliminer ou réduire considérablement» le marché du cannabis n'est plus considéré comme un objectif réalisable, et qu'il convient de passer à des options politiques différentes, plus réalistes.



3. Asie

3.1 Le modèle de développement alternatif de Doi Tung en Thaïlande et Aceh en Indonésie

Le projet de développement de Doi Tung dans le nord de la Thaïlande, mené par la Mae Fah Luang Foundation (MFLF) a été couvert d'éloges fait l'études par des universitaires, des militants et des décideurs politiques du monde entier. Au cours des 30 dernières années, le projet Doi Tung a aidé des communautés rurales du nord de la Thaïlande, en particulier dans le triangle d'or, à réduire leur dépendance économique vis-à-vis de la culture illégale de pavot à opium à travers un large éventail de programmes de développement. Le modèle de Doi Tung repose sur quatre principes clés: «un séquençage approprié des moyens de subsistance alternatifs viables et l'éradication; des moyens de subsistance alternatifs intégrés et holistiques plutôt qu'une approche avec des cultures de remplacement limitées; des solutions de développement à long terme plutôt qu'une «solution express»; l'intégration des parties prenantes et l'implication des communautés locales».¹

Le projet Doi Tung couvre environ 15000ha dans la province de Chiang Rai, et bénéficie à environ 11000 personnes de 29 villages. Dès le départ, le projet a pu compter sur un soutien solide de la part de la famille royale, ce qui était crucial pour sa réputation et pour assurer un financement à long terme. Pendant les cinq premières années (1988–1993), le projet a été axé sur les problèmes sanitaires urgents et l'approvisionnement de produits de première nécessité. Dans la seconde phase (1994–2002), la priorité principale a été la génération de revenu, avec l'introduction du concept de promotion de la chaîne de valeur dans le développement rural. «Il faut pour cela dépasser la culture de produits agricoles en planifiant activement et en s'impliquant dans les étapes de traitement qui ajoutent de la valeur localement au produit de base».² Les quinze dernières années de la dernière phase ont été consacrées à la pérennisation du projet en renforçant les entités locales et les marques de produit. «C'est pendant cette phase finale que le développement des compétences, l'autonomisation, et l'éducation interviennent, pour que les personnes soient équipées afin de prendre les rênes du projet en

2017, lorsqu'il s'achèvera. Notre objectif final est de laisser l'administration et la gestion du développement de la région et les activités aux mains d'une nouvelle génération de dirigeants locaux».³

Les autorités thaï ont également «fait une distinction avec la culture commerciale et accordé au niveau des ménages une production à la mesure de la consommation locale, reconnaissant que même si l'opium en tant que source de revenu devait être abandonné, la culture dans les foyers à petite échelle pourrait se poursuivre pour des raisons médicales, sociales et culturelles».⁴

La culture illicite de pavot au nord de la Thaïlande a progressivement diminué à mesure que davantage de moyens de subsistance alternatifs et durables ont été introduits auprès des populations locales sans pression ni jugement moral. Comme l'opium était principalement consommé localement, la réduction a également été facilitée par un processus d'assimilation culturelle de la minorité ethnique et l'abandon progressif des usages traditionnels de l'opium. La partie de la culture d'opium thaï qui était destinée au marché international de l'héroïne a cependant été remplacée par une production croissante dans d'autres régions du triangle d'or, en

particulier de l'autre côté de la frontière du Myanmar.⁵

En Thaïlande, le modèle de réussite du développement alternatif a été appliqué uniquement au pavot à opium et non à la culture de cannabis largement répandue dans d'autres régions du pays. En 2006, toutefois, le gouvernement indonésien a demandé à la MFLF d'appliquer son modèle pour mettre en place un projet pilote de développement alternatif pour réduire l'importante culture illicite de cannabis à Aceh. Cette demande a été faite dans le cadre d'une approche à plus grande échelle pour répondre au problème de la production de cannabis à Aceh, institutionnalisée dans la stratégie de 2006-2020 de l'organe national de contrôle des stupéfiants (Badan Narkotika Nasional ou BNN).

La culture illicite de cannabis en Indonésie est le plus souvent localisée au nord de Sumatra, en particulier dans la province d'Aceh, où le cannabis est utilisé depuis longtemps pour ses propriétés culinaires et thérapeutiques. Le cannabis, classé par l'Indonésie dans la catégorie de drogues la plus stricte, est également la substance illicite dont l'usage est le plus répandu dans le pays.⁶



Ferme de Ganja, Aceh Besar, Indonésie, M. Anshar

Pendant des décennies, la culture du cannabis à Aceh a été associée au conflit armé entre l'État et les séparatistes du Mouvement de libération d'Aceh (Gerakan Aceh Merdeka ou GAM), né à la fin des années 1970 pour réclamer l'indépendance d'Aceh. Le cannabis, avec d'autres ressources obtenues illégalement mais cependant lucratives telles que le bois, auraient représenté une importante source de revenus pour les séparatistes, et des institutions gouvernementales, telles que la police et les militaires, auraient également été impliquées dans ces activités.⁷ Dans ce contexte, le cannabis était cultivé par des petits cultivateurs en altitude, dans les régions montagneuses d'Aceh, sur des plantations dont la taille n'excédait généralement pas 1 ha.⁸ En 2004, soit un an avant la fin officielle du conflit de 30 ans, certaines sources estiment qu'environ 30 % du cannabis au sud-est de l'Asie provenait d'Aceh.⁹ En décembre 2004, Aceh figure parmi les régions les plus lourdement touchées par le séisme et tsunami de l'océan Indien. Les conséquences désastreuses du tsunami ont mis en lumière la précarité et l'insécurité des populations locales dont les moyens de subsistance ont été gravement touchés par le conflit.

C'est pourquoi la culture du cannabis, bien qu'illégal, a joué un rôle important en tant que moyen de survie.

Les institutions gouvernementales nationales et locales concernées, ainsi que les responsables communautaires et religieux, se sont impliqués dans la conception et la mise en œuvre du projet pilote de développement alternatif de la MFLF. Il a démarré véritablement en 2007 et a été axé sur deux zones principales du district d'Aceh Besar qui couvraient les villages de Lamteuba et Maheng. Ces villages avaient été le fief des insurgés et étaient également associés à d'importantes cultures illicites de cannabis. Dans la première étude menée en 2006, le MFLF et ses partenaires locaux ont identifié un certain nombre de problèmes urgents dans la région, notamment en ce qui concerne la santé, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance. Deux programmes sanitaires, un programme d'éradication du paludisme et un programme de pose de prothèses, ont été mis en œuvre à Lamteuba, pour s'attaquer aux problèmes sanitaires les plus urgents et également créer des liens et une confiance mutuelle avec les populations locales, recrutées comme bénévoles pour les programmes. Ce processus a également permis une collaboration plus étroite entre les Acehnais et différents représentants du gouvernement indonésien, dynamique qu'il a fallu revitaliser après ces 30 années de conflit.

Par la suite, des projets d'amélioration des moyens de subsistance ont été lancés à Maheng et Lamteuba, visant à augmenter le revenu local de 1 à 2 USD par jour et par personne. Plusieurs projets d'agriculture et d'aides ont été développés, parallèlement à l'introduction de nouvelles cultures de plus grande valeur, de séances éducatives pour l'élevage de canards (pour la production d'œufs salés) et de poisson, des projets d'élevage caprin et une aide pour les technologies de traitement telles que les rizeries. En outre, les populations locales ont reçu de l'aide pour la création de coopératives leur permettant d'être plus autonomes à long terme.

Le programme de développement alternatif n'a pas traité spécifiquement, ni même posé la problématique, de la question de la culture du cannabis. Dans un état d'esprit d'inclusion, et pour que le programme bénéficie à tous leurs membres, quels que soient leurs



Récolte de cannabis au nord-est de l'Inde, Ernestien Jensema, octobre 2014

antécédents, il n'a jamais été demandé aux populations locales quelle était (ou avait été) leur implication dans des activités illégales. Aucun critère particulier n'était requis pour y participer, sauf dans certains sous-projets qui exigeaient des participants un engagement préalable et une implication continue. Par exemple, dans le cadre d'un processus de candidature à une formation d'élevage caprin, les personnes acceptées ont été invitées à préparer des parcelles de terrain et à assumer plusieurs responsabilités tout au long de la période de formation. Le système était basé sur le principe d'une interaction et d'une coopération bidirectionnelles jugées nécessaires dans les programmes de développement.

Conformément aux principes de base de Doi Tung, il n'y a eu aucune éradication forcée du cannabis à Maheng et Lamteuba pendant la durée du projet pilote de développement alternatif, clôturé en 2011. Cependant, plusieurs rapports du BNN indiquent que certaines des plus grandes opérations d'éradication militarisée, appelées Nila Rencong Operations, ont été menées à plusieurs endroits du district d'Aceh (dont Lamteuba) entre avril et septembre 2006, juste avant le démarrage officiel du projet. Au total, 250ha de champs de cannabis ont été éradiqués par la force à cette période.¹⁰

Au bout du compte, les principaux objectifs quantitatifs du projet pilote d'amélioration de la santé, de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistances ont été atteints: le revenu moyen par habitant est passé de 0,75USD à plus de 2,60USD par jour. La population de Maheng a démarré le projet pilote avec la prévention des maladies et la survie dans la première étape, et s'est axée sur l'autosuffisance de la communauté dans une seconde phase, pendant laquelle certains résidents ont commencé à envisager de créer de petites entreprises et coopératives pour vendre des biens à valeur ajoutée produits dans le village. L'augmentation des dépenses a stimulé l'économie locale. Par exemple, les ventes dans les petits supermarchés et bars locaux ont augmenté d'environ 80%. Les résidents qui n'étaient pas agriculteurs à l'origine avaient également d'autres moyens de gagner leur vie en servant d'intermédiaires pour vendre des produits agricoles sur des marchés locaux ou en tant qu'ouvriers dans les projets de reconstruction d'infrastructures post-tsunami.

À la fin du projet pilote, des rapports ont montré que les ménages de Maheng et Lamteuba n'étaient plus impliqués dans la culture du cannabis, ce qui peut être attribué à la création d'alternatives de moyens de subsistance viables, bien qu'il n'apparaisse pas clairement si l'impact a été plus large dans la province. Le programme de lutte contre le paludisme participatif de la MFLF, couronné de succès à Lamteuba, a été intégré à d'autres projets sanitaires similaires dans la province d'Aceh. Le modèle est devenu un élément important du plan et de la stratégie sanitaires nationaux de l'Indonésie. Néanmoins, d'autres éléments du projet pilote de développement alternatif, les efforts de diversification des moyens de subsistance coordonnés et participatifs, et le principe selon lequel de tels efforts devraient précéder des mesures d'éradication, n'ont pas été reproduits dans d'autres régions cultivatrices de cannabis en Indonésie ni maintenus à Aceh après le départ de la MFLF.

Aujourd'hui, les programmes de développement alternatif en Indonésie, y compris dans la province d'Aceh, restent officiellement dirigés par la même stratégie de 2006-2020 gérée par le BNN, qui avait initialement demandé à la MFLF d'intervenir. Comme l'ont indiqué les représentants du BNN à la 63e session de la CND en mars 2020, les programmes actuels de développement alternatif sont toujours largement inspirés par le modèle de Doi Tung. Ceux-ci incluent des programmes de formation dans l'agriculture, l'industrie alimentaire et les produits à base de plantes, et l'artisanat. Certains des programmes sont dirigés en partenariat avec le secteur privé afin de faciliter la commercialisation et la vente des biens produits par les communautés, mais l'éradication du cannabis reste l'une des priorités du BNN. Surtout, contrairement au projet de développement alternatif assisté par la MFLF à Maheng et Lamteuba (qui a traité la question de la drogue indépendamment du développement), les programmes de développement alternatif du BNN font essentiellement partie d'une stratégie de lutte contre la drogue plutôt que d'une stratégie de développement.

Fin 2019, le BNN administrait toujours des programmes de développement alternatif à petite échelle dans la province d'Aceh, à Aceh Besar, Bireun et Gayo Lues, où des projets de remplacement du cannabis impliquant

le maïs et le bétail ont été mis en œuvre sur une surface de 100ha.¹¹ Selon le BNN, en 2019, un total de 12,1ha de champs de cannabis contenant 484,000 plantes de cannabis (soit environ 103 tonnes) ont été éradiqués de la province d'Aceh.¹²

Tandis que l'éradication est la principale politique de lutte contre la culture illicite de cannabis, les producteurs de cannabis, qui sont le plus touchés par les politiques visant à juguler l'approvisionnement, sont rarement entendus en public et par les responsables de l'élaboration des politiques. Seulement récemment, après qu'une réforme de la politique relative au cannabis a reçu un soutien visible du public, l'expérience des producteurs a commencé à se faire entendre dans les médias. Certains anciens producteurs de cannabis ont déclaré que beaucoup d'entre eux avaient recouru à la culture du cannabis à cause du manque de travail. Ces anciens producteurs de cannabis, dont les témoignages sont restés anonymes, avaient l'impression d'avoir gagné plus avec la culture illégale de cannabis qu'avec d'autres moyens de subsistance, mais avaient également perdu plusieurs fois leurs récoltes (et donc leurs revenus) à cause d'escroqueries (de la part d'investisseurs ou de partenaires d'investissement)¹³ ou d'opérations d'éradication menées par les militaires indonésiens.¹⁴ D'après l'un de ces anciens cultivateurs, la culture du cannabis s'est maintenant déplacée dans des régions montagneuses plus reculées, mais « nous ne savons pas qui plante, bien que nous vivions à proximité ».¹⁵

3.2 Cadre du cannabis thérapeutique en Thaïlande

La Thaïlande est réputée dans le monde entier pour son landrace *cannabis sativa* du nord-est du pays, aux propriétés uniques. Cette variété est souvent appelée et vendue sous le nom de « Thai sticks », à cause de la tradition séculaire consistant à faire sécher et à compacter les bourgeons sur de longues tiges. Comme dans d'autres pays asiatiques, les usages traditionnels culturels et thérapeutiques existent depuis des siècles et n'ont jamais complètement disparu, malgré l'interdiction formelle. Différentes formes de tolérance de facto les ont préservés, bien qu'à des degrés extrêmement variables d'un pays à l'autre et d'un état ou d'une province

à l'autre. En 2019, la Thaïlande devient le premier pays d'Asie à réglementer le cannabis pour un usage thérapeutique, rejoignant 30 pays qui ont mis en œuvre différents types de réglementation pour le cannabis thérapeutique en Amériques, en Europe et en Afrique. Des signes de changement, ou du moins un soutien croissant de la part du public pour réformer les politiques sur le cannabis, sont également constatés dans d'autres pays d'Asie, tels que l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Népal, la Corée du Sud et même les Philippines¹⁶ alors que de plus en plus de gouvernements, dirigeants d'entreprise et organisations de la société civile (OSC) sont attirés par le potentiel socio-économique que représente une industrie du cannabis réglementée par la loi répondant à la demande nationale et internationale.

En considérant les résultats et enseignements précieux inspirés du projet Doi Tung en Thaïlande, le cannabis thérapeutique pourrait-il être intégré à des projets de développement (alternatif) existants ou émergents en Asie? Le marché du cannabis thérapeutique légal pourrait-il représenter une source de moyens de subsistance pérenne pour les agriculteurs ou travailleurs agricoles actuellement actifs sur le marché illicite?

La Thaïlande est l'un des rares pays, voire le seul, dont le cadre du cannabis thérapeutique légal est officiellement lié à ses systèmes de médecine et de guérison traditionnels. Le système réglementaire pour le cannabis thérapeutique en Thaïlande est considéré comme étant assez restrictif et il est contrôlé en grande partie par les institutions gouvernementales. Seules les institutions approuvées par le gouvernement peuvent faire des demandes de licence de culture, de production et de commercialisation pour le cannabis thérapeutique. Il peut s'agir également de praticiens de la médecine populaire et traditionnelle thaï, d'hôpitaux et de groupes d'agriculteurs classés comme « communauté ou entreprise sociale ».¹⁷ Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que le modèle actuel n'inclut pas les petits producteurs de cannabis actuellement actifs sur le marché illicite, et qu'il n'est pas associé au cadre stratégique de développement alternatif existant mis en œuvre dans le cadre du projet Doi Tung. Certaines craintes ont été exprimées concernant l'éventualité que les grosses entreprises accaparent le secteur du cannabis thérapeutique en

Thaïlande, notamment pour ce qui touche aux licences.¹⁸

Fin 2019, le ministre de la santé publique thaïlandais, Anutin Charnvirakul, a commencé à travailler sur un projet de réglementation qui autoriserait l'inscription de producteurs individuels pour qu'ils puissent faire pousser des quantités limitées de cannabis et vendre leur production aux hôpitaux et cliniques.¹⁹ Au même moment, un projet de loi pour autoriser la culture à usage personnel à petite échelle (jusqu'à six plantes) a été introduit par le parti Bhumjaithai, qui fait partie de la coalition au pouvoir en Thaïlande.²⁰

Une nouvelle loi sur les stupéfiants est en cours de révision auprès du Conseil d'État. Si elle est approuvée, la loi «autoriserait toute personne à cultiver du cannabis chez elle, à des fins médicales ou commerciales», y compris les patients et les investisseurs.²¹

3.3 Vue d'ensemble des autres développements récents en Asie

Le 1^{er} février 2020, la première clinique de cannabis médical en Inde a ouvert ses portes à Bangalore. Le Vedi Wellness Centre propose des produits inspirés de l'ayurvéda et thérapeutiques à base de cannabis, parmi lesquels des extraits de plante entière prescrits pour traiter des pathologies telles que la douleur et l'inflammation. Ces produits thérapeutiques sont fabriqués par une société privée appelée HempCann Solutions, à base de chanvre et de feuilles et graines de plantes de cannabis, qui ne sont pas exemptés de la législation anti-drogue de l'Inde. La société aurait vendu plus de 30 000 unités de produits thérapeutiques à base de cannabis à plus de 5 000 patients en Inde.²² D'autres produits à base de chanvre et feuilles et graines de plantes de cannabis, notamment des médicaments topiques et autres produits thérapeutiques, ont également acquis une visibilité en Inde. Ce secteur émergent est dominé par les investisseurs et sociétés privés.²³

La lutte pour réformer la politique sur le cannabis se poursuit en Inde, et des signes d'amélioration sont constatés. Par exemple, la Haute Cour de Delhi a lancé une pétition à l'encontre de la criminalisation du cannabis dans le pays.²⁴ Plusieurs états en Inde, dont l'Uttarakhand et le Madhya Pradesh, ont également entrepris des démarches juridiques

pour réglementer la culture du cannabis à des fins médicales et industrielles, mais le (futur) rôle des petits producteurs pour sortir de l'illégalité reste à voir.

Au Népal, un groupe de législateurs réclame la légalisation des marchés de cannabis thérapeutique. L'un des projets de loi permettrait aux cultivateurs de cannabis de faire des demandes de licences pour cultiver le cannabis pour le marché commercial, et autoriserait les ménages à cultiver de petites quantités de cannabis.²⁵

En février 2020, le ministère de l'Agriculture de l'Indonésie a promulgué un décret ministériel concernant divers produits agricoles. Le cannabis sativa a été ajouté à la liste de plantes médicinales considérées comme des produits agricoles. Malgré sa valeur politique, le décret ministériel a été diffusé publiquement uniquement sur un post Instagram publié des mois plus tard. L'information s'est propagée en quelques heures, et le lendemain, le ministre de l'Agriculture a déclaré qu'il allait annuler l'inclusion du cannabis dans la liste des plantes médicinales et réviser le décret en conséquence, conformément à son engagement pour «éradiquer la toxicomanie».²⁶

La décision initiale du ministère d'inclure le cannabis dans le décret pourrait avoir coïncidé avec le soutien et l'intérêt grandissants des populations pour la réforme de la politique relative au cannabis en Indonésie, en particulier en ce qui concerne le potentiel thérapeutique de la substance.²⁷ Les décideurs politiques et personnalités publiques ont discuté du potentiel socio-économique de l'industrie du cannabis légal, des législateurs nationaux qui favorisent l'exportation légal du cannabis²⁸ aux autorités locales et éminents historiens qui envisagent un éventuel projet pilote de culture du cannabis à Aceh.²⁹

En Malaisie, plusieurs représentants du gouvernement ont cherché des moyens de stimuler leur industrie du chanvre et du CBD. À l'instar de l'Indonésie, le cannabis thérapeutique a été au cœur des débats sur la réforme de la politique du cannabis en Malaisie. Cela dit, aucun projet de loi concret ou initiative réglementaire n'a été présenté officiellement au niveau du gouvernement en Indonésie ou en Malaisie.



4. Amérique latine et Caraïbes

4.1 Les Caraïbes: petits producteurs en Jamaïque et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines

Les Caraïbes ont depuis longtemps cultivé, commercialisé et consommé du cannabis, appelé «ganja», qui est largement utilisé de façon récréative, dans la médecine populaire et en tant que sacrement par la communauté rastafarienne.

La **Jamaïque**, pourtant l'un des premiers pays à avoir interdit le cannabis au début des années 1900, a également été le premier pays de la région à se diriger vers un marché du cannabis thérapeutique licite, avec la réforme de sa législation et de ses pratiques à partir de 2015. On doit ce progrès à un changement des attitudes sociales, à l'affirmation des droits des minorités culturelles (notamment de la communauté rastafarienne), et à une sensibilité politique face à la pression et l'agitation sociale croissantes du mouvement pour la réforme du cannabis.¹ Saint-Vincent-et-les-Grenadines lui a emboîté le pas en 2018 en approuvant la législation visant à inclure les producteurs traditionnels de cannabis dans un marché du cannabis thérapeutique. Cette étape est cruciale, car ces deux pays produisent la majeure partie du cannabis commercialisé de façon illégale dans les Caraïbes. La commission régionale de la CARICOM sur la marijuana a contribué à faire pression pour obtenir une approche régionale pour la réglementation du marché du cannabis. Elle a présenté un rapport en 2018,² qui comporte une analyse régionale des conséquences de la prohibition du cannabis, et recommande des réformes avec les futures retombées sociales et économiques. D'autres pays de la région ont pris des mesures prudentes dans le même sens, mais personne n'a opté pour une légalisation totale.

La réforme juridique controversée de la Jamaïque, premier pays de la région à avoir adapté sa législation sur le cannabis, entendait surtout réparer les injustices liées au cannabis pour que sa culture et son usage à des fins culturelles et thérapeutiques ne soient plus considérées comme une infraction pénale. Les modifications de la loi sur les drogues dangereuses impliquaient «la mise en place de nouvelles dispositions concernant la possession et la consommation de ganja, l'utilisation de la ganja par des personnes

de foi rastafarienne, et l'utilisation de la ganja à des fins médicales, thérapeutiques et scientifiques».³

Après son approbation par le parlement en février 2015, les politiciens et d'autres parties prenantes souhaitaient voir les réformes comme une opportunité économique, alors que la loi modifiée n'était pas conçue pour constituer une base solide pour le développement d'une industrie du cannabis médical. Après tant d'années de réformes interrompues, chacun s'est précipité pour

avoir «un morceau du gâteau» de l'industrie du cannabis, bien que de nombreuses réglementations doivent encore être mises en place pour créer l'infrastructure de base de l'industrie du cannabis médical. Depuis, le gouvernement jamaïcain est allé de l'avant en établissant un cadre sur le cannabis médical basé sur un système de licence en circuit fermé (les titulaires de licence font affaire avec des titulaires de licence) ainsi qu'un modeste projet de développement alternatif pour soutenir les petits producteurs de ganja traditionnels (voir encadré).

Encadré: le projet de développement alternatif de la Jamaïque

Le gouvernement jamaïcain a créé une autorité de délivrance des licences de cannabis (CLA, Cannabis Licencing Authority), qui a introduit un système de licence par paliers pour la ganja médicale, destiné à protéger les petits producteurs qui s'étaient auparavant exposés à d'importantes sanctions criminelles. Depuis, il a délivré 67 licences de ganja à des entreprises et individus locaux, dont 28 pour la culture, 23 pour la vente au détail, 11 pour la transformation,⁴ pour la recherche et le développement et 1 pour le transport.⁴ Malheureusement, très peu de licences ont été étendues aux producteurs traditionnels, ce qui peut s'expliquer par plusieurs raisons: les coûts de la procédure d'octroi de licence; l'absence de titres fonciers requis pour une licence; et l'absence de référence au problème de la culture du cannabis dans la législation révisée, qui omet même l'acte de cultiver dans l'annulation des casiers judiciaires, élément fondamental de la réforme. Il est toujours impossible pour un producteur ayant été condamné pour culture illicite d'obtenir une licence.

Face aux craintes que le nouveau cadre juridique n'exclue les petits producteurs traditionnels de ganja, la CLA a développé un Projet de développement alternatif destiné à accompagner leur transition vers le marché légal. Comme l'explique l'ancien directeur du développement alternatif: «À ce moment-là, nous tentions de mettre en place un projet de développement alternatif orienté vers les producteurs traditionnels de ganja et d'aider leur transition du marché illégal vers le marché légal. Donc notre projet de développement alternatif était davantage basé sur le développement de la communauté et le développement des producteurs traditionnels pour qu'ils puissent accéder à un marché alternatif et pas nécessairement une culture de remplacement. Nous avons donc repris l'ancien concept de développement alternatif qui consistait à l'origine au remplacement des plantations, sauf que nous leur avons fait cultiver ce qu'ils auraient cultivé dans un cadre illicite et au lieu de le vendre sur le marché illicite dans un cadre illicite, ils allaient désormais devenir fournisseurs du système légal, du système médical».⁵

Cette initiative a été abordée par le MP Andrew Holness, qui a annoncé le 6 janvier 2019 qu'en mars de la même année, le gouvernement allait «dévoiler un programme de développement pour les agriculteurs du secteur de la ganja [...] pour garantir la protection des petits producteurs du secteur face à l'expansion de l'industrie mondiale de la marijuana. [...] Car on peut réellement craindre qu'à mesure que ce secteur se développe, devient plus privatisé, le véritable cultivateur de ganja, le véritable producteur puisse très bien être exclu des profits et bénéfices.»⁶ Le Projet de développement alternatif de la CLA est développé en collaboration avec la Westmoreland Hemp & Ganja Farmers Association et la communauté marron de St Elizabeth et est «destiné

à faciliter la transition des cultivateurs de ganja actuellement illicites vers l'industrie légale réglementée». ⁷ J. C. Hutchinson, ministre sans portefeuille au ministère de l'Industrie, du commerce et de la pêche a mis l'accent sur cet objectif en avril 2019. En faisant référence à l'introduction du projet pilote, il a souligné: «le cannabis fait partie des cultures pour lesquels le gouvernement veille à ce que les petits producteurs restent dans la légalité». ⁸

Malgré ces promesses, le projet pilote de développement alternatif a été lancé seulement dans une des deux communautés deux ans après son annonce, et a rencontré un certain nombre de difficultés. La plupart sont liées à des problèmes structurels qui datent, auxquels se heurtent les petits producteurs, par exemple le manque de terre, de capital et d'accès au crédit. Mais elles concernent également le niveau élevé des coûts de conformité associés au cadre légal et aux efforts pour empêcher le détournement (tels que l'installation de clôtures de périmètre élevées, de caméras de sécurité et le recours à des sociétés de sécurité privées). L'absence de formation dans les techniques de culture requises pour répondre aux normes de l'industrie du cannabis thérapeutique représente également un obstacle. Les autorités ont conscience de ces problèmes et ont fait des efforts pour les atténuer, mais à ce jour, ils ont eu peu d'impact. Comme le soulignent certains auteurs, «le programme de développement alternatif est arrivé à un point mort et doit être mieux financé et soutenu pour que les obstacles que rencontrent les producteurs pauvres puissent être surmontés». ⁹

Étant donnée la lenteur de son démarrage, une «autorisation de transition spéciale» a été proposée «pour fournir aux petits producteurs traditionnels une voie supplémentaire pour se lancer sur le marché licite, ainsi qu'une opportunité de passer de l'autorisation spéciale à la licence» ¹⁰ Selon le groupe de travail Caribbean Fair Trade Cannabis, «la nouvelle autorisation proposée serait valable deux ans et le processus réduirait les frais de ces producteurs et permettrait des écarts par rapport aux exigences strictes liées à l'infrastructure et à la sécurité». ¹¹

Des analystes ont décrit les incohérences du modèle jamaïcain et le manque de coordination entre les ministères, services et agences concernés. ¹² Il reste des problèmes dans le projet de développement alternatif du gouvernement en ce qui concerne les délais d'exécution et les objectifs en rapport avec des tensions entre les priorités de lutte contre la drogue et de développement. ¹³ On constate également peu de soutien de la part du corps médical et des autorités sanitaires pour l'usage thérapeutique du cannabis. Le cannabis étant largement considéré comme appartenant à la médecine populaire, les autorités ont hésité à se lancer dans la recherche et le développement, et à développer un secteur du cannabis thérapeutique local, bien que des travaux de recherche extrêmement pertinents soient menés sur le glaucome à l'Université des Indes occidentales. Du point de vue économique, la plupart, voire la totalité, des nouveaux produits développés vont à l'étranger, et la vente de cannabis thérapeutique aux touristes

est devenue courante. La consommation nationale pourrait être stimulée à travers le système de points de vente d'herbe au détail (et potentiellement en dehors de celui-ci) si elle était autorisée pour le développement d'une industrie nutraceutique basée sur la médecine traditionnelle. ¹⁴ Cependant, cela nécessiterait probablement un nouvel examen de la loi sur les aliments et drogues.

Le gouvernement de **Saint-Vincent-et-les-Grenadines** a suivi de près l'approche jamaïcaine afin de tirer des leçons de ces expériences, et a développé depuis 2018 une législation et une réglementation pour créer une industrie du cannabis thérapeutique destinée à englober les producteurs traditionnels, préparer et approuver une loi d'amnistie pour les producteurs de cannabis et créer une agence du cannabis médical, tel que prescrit par les traités internationaux sur les drogues. L'agence du cannabis médical «s'engage à développer une industrie du cannabis thérapeutique viable et durable,

centrée sur la production de cannabis de qualité pour l'exportation dans laquelle aucun producteur traditionnel n'est oublié». ¹⁵ Elle dispense des formations pour les producteurs traditionnels et les intègre dans la prise de décision et l'élaboration de politiques. Les six agents de liaison, tous producteurs eux-mêmes, servent de pont entre les producteurs des différentes régions et le gouvernement, pour discuter avec l'agence du cannabis médical des préoccupations soulevées. Un soutien technique est mis à disposition pour aider les producteurs à créer des coopératives et certains titres fonciers ont même été affectés à d'anciens producteurs illégaux. Les agriculteurs sont également exemptés des exigences de sécurité et de clôtures très coûteuses les deux premières années après l'obtention de leur licence.

Le rôle des petits producteurs traditionnels fait l'objet d'un vif débat dans la transition vers le marché du cannabis licite. D'après l'un d'eux, «*la voix du petit producteur est essentielle si ces processus doivent évoluer. Si l'on considère l'industrie du cannabis thérapeutique, il y a principalement trois parties prenantes : les investisseurs, l'État ou le gouvernement et les petits cultivateurs traditionnels, l'un ne va pas sans les autres. Le gouvernement doit la réglementer, les petits cultivateurs n'ont pas l'argent donc nous dépendons des investisseurs pour le financement. Car il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un secteur*

orienté vers l'exportation et c'est dans ce domaine principalement que nous gagnons de l'argent. Mais sans ce savoir traditionnel des petits producteurs, ça ne marcherait pas. Nous ne disons pas « non » au savoir scientifique car les investisseurs... vous savez, la communauté internationale, il y a des normes, des exigences, des conformités. Donc vous apportez le savoir scientifique et vous nous laissez le fusionner avec le savoir traditionnel car ils sont complémentaires. Et je suis persuadé qu'à Saint-Vincent, guidés par les conditions climatiques locales, guidés par notre terre, notre soleil, notre volcan (vous savez, c'est pour ça qu'on a une terre excellente), nous avons le potentiel de produire l'un des meilleurs cannabis au monde». ¹⁶

Le ministère de l'Agriculture est chargé de mettre en œuvre et d'organiser le nouveau secteur, et prétend traiter le cannabis comme d'autres produits agricoles, mais en définissant différents paramètres pour la sécurité et les contrôles associés au traitement. Les producteurs ont créé des coopératives, renforcé leurs capacités à négocier et développé les compétences en affaires requises pour opérer dans la nouvelle industrie. Presque tout le capital d'investissement provient d'entreprises étrangères, et plusieurs d'entre elles ont obtenu une licence pour produire du cannabis pour l'exportation, essentiellement vers le Canada et le Royaume-Uni. Contrairement à la Jamaïque, Saint-Vincent-et-les-Grenadines



Culture de cannabis par un Rastafarien, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sylvia Kay, novembre 2019

n'est pas un marché de grande consommation. Cela signifie que bien que l'approvisionnement du marché local soit un élément important de la nouvelle réglementation, pour qu'il soit viable économiquement pour la majorité des producteurs traditionnels, le modèle repose sur l'exportation dont la réussite dépend de l'accès aux opportunités de marché international. Comme l'explique le Directeur de la délivrance des licences de l'agence du cannabis médical, «*Nous ne voulons pas encourager des personnes à planter alors qu'elles n'ont nulle part où envoyer le produit, parce que la majorité des Vincentiens ne fument pas de cannabis et avec une population d'environ 110 000 personnes, même si 10 000 personnes fumaient tous les jours, par exemple cinq fois par jours, ça serait dur pour le produit qui est cultivé ici, car illégalement, ce qui est cultivé illégalement, environ 90% [de la production] est exporté de toute façon*».¹⁷

Pour sécuriser les débouchés du marché et attirer des investisseurs responsables, l'agence du cannabis médical fait preuve de diligence en menant à bien des vérifications des antécédents approfondies, en soumettant les investisseurs à un ensemble de critères d'évaluation et en menant des inspections sur site, telles que des visites programmées ainsi que des vérifications ponctuelles à l'improviste sur les conseils du Directeur de la délivrance des licences. Le gouvernement est sensible à certaines des opportunités de développement qui pourraient être exploitées à travers le marché du cannabis thérapeutique licite, et a lancé plusieurs projets dans le cadre d'un programme favorisant des moyens de subsistance alternatifs. La loi prévoit, par exemple, que les entreprises étrangères doivent inclure dans leur plan d'activité un projet de diversification parallèlement à leur activité liée au cannabis. Ces projets de diversification sont répertoriés sous la supervision du ministère de l'Agriculture et ont inclus des projets liés à, entre autres, la recherche sur les propriétés médicales et les techniques d'extraction de plantes telles que le curcuma, le corossol et le moringa. En outre, la première année de licence, les entreprises étrangères doivent payer des droits de sécurité alimentaire de 250 000 XCD qui sont reversés à des projets de moyens de subsistance alternatifs. Cela vient compléter d'autres revenus que les autorités perçoivent avec les droits de licence que le ministère des Finances peut attribuer pour répondre à d'autres besoins tels que l'enseignement, les programmes de traitement de la toxicomanie,

ou d'autres mesures de soutien aux producteurs traditionnels.

4.2 Vers une politique du cannabis régionale aux Caraïbes

La conférence des chefs de gouvernement de la CARICOM a convenu, lors de sa 25e rencontre intersessions de 2014, d'établir une Commission pour «*interroger la question d'une éventuelle réforme des régimes juridiques régissant le cannabis/la marijuana dans les pays de la CARICOM*», s'agissant d'«*une question d'importance sociale capitale pour les populations des Caraïbes*».¹⁸ Le rapport ainsi établi, «*Waiting to Exhale – Safeguarding our future through responsible socio-legal policy on marijuana*» (En attendant d'expirer – Garantir notre avenir grâce à une politique socio-juridique responsable sur la marijuana), publié en 2018, répondait à ce mandat, dans le but de promouvoir une discussion sérieuse et de fixer un objectif à la question du cannabis. Basé sur des données d'enquêtes, des recherches documentaires indépendantes, des consultations nationales auprès du grand public et des groupes de discussion avec des consommateurs, des producteurs, des jeunes et des professionnels de la santé dans 14 pays, ce rapport donne une perspective pluridisciplinaire à la question de la réforme de la loi sur le cannabis, puisant dans les domaines de la santé publique, des droits de l'homme, du travail social, de l'application de la loi, du monde universitaire, des soins pastoraux et de l'organisation communautaire. Le rapport appelle à «*s'éloigner des restrictions limitantes de la marijuana thérapeutique pour inclure les notions de justice sociale, droits de l'homme, économie, hégémonie régionale et leur droit à la santé*».¹⁹

Cela ne signifie pas nécessairement que tous les pays des Caraïbes adopteront ou devraient adopter des politiques harmonisées, mais le rapport démontre que tous devraient s'engager dans un processus de réforme de la législation sur le cannabis, et fait remarquer que le status quo ne peut pas être justifié du point de vue des droits humains et de la justice sociale en raison de l'impact continu des politiques actuelles sur les populations marginalisées et vulnérables. Comme l'indique le président de la commission, «*Nous pensions que la dépénalisation était l'argument ultime qui devait constituer la norme minimale.*

Et bien sûr, tandis que nous étions en plein travail, l'industrie du cannabis médical a commencé à exploser. Nous avons dit clairement dans le rapport que nous ne voulions pas que ce soit uniquement une réforme de la loi à des fins médicales».²⁰

Depuis sa publication, outre la Jamaïque et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, d'autres pays des Caraïbes se sont lancés dans les réformes, quoique prudemment. Des étapes de dépénalisation de la possession pour usage personnel étaient déjà, ou ont depuis été mises en place à Antigua-et-Barbuda, aux Bahamas, à la Barbade, au Belize, aux Bermudes, à la Dominique, à Sainte Lucie, à Saint-Christophe-et-Nevis, à Trinité et Tobago et aux Îles Vierges, et de nombreux pays envisagent de le faire, parmi lesquels les Îles Caïmans et la Grenade. Un certain nombre de pays reconnaît à la communauté rastafarienne le droit d'utiliser la marijuana à des fins rituelles et tous font référence aux retombées économiques potentielles de «l'industrie».

Certains pays des Caraïbes aimeraient voir se développer un marché du cannabis thérapeutique régional, qui soit adapté aux possibilités et aux besoins de la population.²¹ Pour l'instant, la plupart des investissements dans l'industrie naissante des Caraïbes sont issus d'entreprises étrangères (Canada, Royaume-Uni, États-Unis) souhaitant exporter vers leurs propres marchés nationaux et approvisionner les marchés internationaux émergents. Un groupe d'agriculteurs locaux, de militants et d'universitaires sensibilisés à la situation et désireux de garantir que tous les profits répondent aux besoins de développement économique local tout en prenant à cœur les recommandations de la commission de la CARICOM, a appelé les gouvernements à tenir compte de la position des producteurs traditionnels de cannabis dans la conception et le développement de l'industrie.²² Comme le proclame un militant du cannabis de longue date et organisateur: «*Nous devons former une alliance solide et adopter une approche coordonnée afin que les producteurs traditionnels de nos territoires respectifs puissent en bénéficier et que l'ensemble de notre région puisse en bénéficier en empêchant d'un côté une nouvelle forme de colonialisme et de l'autre, en nous permettant de prendre véritablement le contrôle de notre avenir, économiquement et dans d'autres domaines*».²³

4.3 Cannabis thérapeutique et processus de paix en Colombie

L'industrie du cannabis a trouvé un terrain fertile pour sa réglementation en Amérique latine. Le cannabis est, comme ailleurs, la substance réglementée de prédilection. Actuellement, sept pays d'Amérique latine ont réglementé le cannabis thérapeutique de plusieurs façons allant de modèles pharmaceutiques hautement sophistiqués de culture, production et distribution à des modèles axés sur le contrôle de l'accès aux importations de médicaments ou préparations médicinales.²⁴

Les faibles coûts de production, les conditions climatiques, les variétés de plantes de cannabis et les possibilités du marché national et international ont attiré des investisseurs locaux et multinationaux, qui ont bien accueilli les changements législatifs dans les pays traditionnellement producteurs.²⁵

Après que l'Uruguay a réglementé la production, la vente et la consommation de cannabis thérapeutique et récréatif en 2013, plusieurs pays d'Amérique latine ont décidé d'intégrer, dans une certaine mesure, un marché émergent, qui fait figure d'alternative au modèle prohibitionniste. Les politiques répressives de lutte contre la drogue ont été une priorité politique en Amérique latine, ce qui a entraîné des dommages collatéraux dans les communautés qui dépendent de ces plantations pour subvenir à leurs besoins, prises entre les deux feux d'une guerre entre les forces publiques et les trafiquants.²⁶ En Colombie et au Mexique, pays dans lesquels la production et le commerce de drogue illicite se sont infiltrés dans presque toutes les strates de la société et ont affaibli leurs institutions, le cannabis thérapeutique a été promu comme une forme de développement alternatif. À ce jour, cependant, les adaptations juridiques n'ont pas permis de traiter les problèmes sous-jacents, et les communautés les plus touchées par les politiques punitives n'ont pas été incluses dans les modèles réglementaires.

La Colombie en est un exemple. En 2016, le gouvernement a approuvé la loi 1787 qui, avec le décret 613, a établi un cadre réglementaire pour le cannabis destiné à des fins thérapeutiques et scientifiques, qui accordait quatre types de licences: la propagation des semences, la culture de cannabis psychoactif et non psychoactif et la fabrication et

préparation de produits dérivés. Le plan a été soutenu en répondant aux besoins des communautés rurales, des patients et des petites entreprises, dans le cadre du processus national de paix. En introduisant la catégorie des petits et moyens producteurs, la loi a inclus des producteurs et des fournisseurs avec une superficie de culture de moins de 0,5 ha pour donner certains avantages aux petits producteurs. Elle a également autorisé des mécanismes de contrôle sécuritaires spécifiques, pertinents pour les communautés indigènes qui ont une autonomie juridique, et a favorisé les petits et moyens producteurs en attribuant des quotas pour la production de cannabis, exigeant des titulaires de licences de fabrication et préparation qu'ils achètent au moins 10% de matière première auprès de ceux-ci.²⁷

Cette activité prometteuse a généré une «fièvre verte». En avril 2020, le ministère de la Justice a délivré 656 licences (propagation de semences et culture), et le ministère de la Santé a approuvé 465 licences de fabrication et préparation. La plupart de ces licences ont été accordées à des entrepreneurs locaux ou à des multinationales et très vite, des entreprises canadiennes et américaines ont racheté les initiatives locales. 70% de l'investissement dans le cannabis médicinal est étranger et 71% des licences sont octroyées dans des régions urbaines ou intermédiaires, contre 21% en zones rurales et 8% dans des zones rurales isolées.²⁸ La plupart des grandes entreprises et multinationales possèdent leurs propres plantations, plantes d'extraction et fabrication et préparation de produits dérivés, et embauchent des agriculteurs locaux qui

travaillent pour eux, au lieu de se procurer, conformément à la loi, 10% de la production de cannabis auprès des petits producteurs.²⁹

Avant que la loi ne soit approuvée, deux licences avaient été attribuées à des multinationales canadiennes à travers le décret 2467, émis par le gouvernement en 2015, un avant-goût de ce qui était à venir. Les paroles du sénateur Benedetti, «Nous allons encore une fois être prisonniers des gringos»³⁰, font clairement allusion au risque que la réglementation ne favorise les entreprises étrangères au détriment des producteurs locaux.

Même si le décret 613 comprenait des mécanismes préférentiels pour les producteurs de petite et moyenne taille, ils ont été neutralisés par le fait que la Colombie a adopté un modèle réglementaire pharmaceutique, exigeant d'importants investissements et l'obligation de respecter certaines normes de fabrication et préparation et de production, mettant hors-jeu les petits producteurs, explique un ancien fonctionnaire.³¹ Dans des termes similaires, la loi prévoit que les cultures illicites ne peuvent pas être utilisées pour faire la transition vers des plantations destinées à un usage médicinal, exigeant donc des paysans qu'ils détruisent leurs cultures pour pouvoir faire une demande de licence. Cet obstacle évident à la transition vers la légalité compromet la viabilité du cannabis thérapeutique comme option de développement alternatif.

La même année où la loi 1787 a été approuvée, le gouvernement national a signé un accord de paix avec les FARC pour mettre fin à un conflit armé vieux de plus de 50 ans. L'un des points de l'Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable était justement axé sur une «solution au problème des drogues illicites», en introduisant un plan de «substitution volontaire» dans le cadre d'un nouveau Programme national intégral de substitution des cultures d'usage illicite (PNIS). Bien qu'une définition des petits et moyens paysans cultivateurs dans le décret 613 visait à associer le cannabis thérapeutique au PNIS, le programme était davantage axé sur la réduction de la culture de coca, principale source de revenu du commerce de la drogue depuis les années 1970. En outre, contrairement à la coca ou au pavot pour lesquels il existe des estimations, bien que souvent imprécises, des plantations et

Serre à Toribio, Colombie, Martin Jelsma, 2018



familles qui en dépendent, ce type de données n'est pas disponible pour les plantations de cannabis.³²

Un rapport récent s'interroge quant à la portée du cannabis thérapeutique en tant que mécanisme de stabilisation ou de substitution pour les municipalités en Colombie. Pour cela, le rapport a évalué les Programmes de développement avec approche territoriale (PDET), un instrument créé avec l'accord de paix et dont l'objectif est «la transformation structurelle de la campagne et de l'environnement rural, et une relation équitable entre la campagne et la ville».³³ Le rapport conclut qu'en août 2019, seules quatre municipalités PDET avaient des plantations de cannabis thérapeutique, et souligne que l'industrie du cannabis thérapeutique n'est pas présente dans les municipalités caractérisées par des plantations illicites, telles que Cauca: «[...] l'espace pour les petits producteurs est limité de même que son potentiel pour une transformation productive et territoriale dans les municipalités PDET, ou en tant qu'outil pour remplacer les cultures ».³⁴

Enfin, l'un des engagements du gouvernement dans l'accord de paix était de créer des sanctions pénales différenciées pour les petits producteurs de produits destinés à un usage illicite. L'idée était de définir les petits producteurs de coca, de cannabis et de pavot et de leur proposer un mécanisme pénal alternatif, qui les encourage à rejoindre le processus de substitution de cultures. Cependant, l'initiative a été rejetée au congrès par la forte opposition politique, notamment par le procureur général de l'époque, Néstor Humberto Martínez, et reste suspendue.³⁵

L'expérience de la Colombie a servi d'exemple à d'autres pays dans le processus de réglementation du cannabis. Le Mexique est un exemple de pays important producteur de cannabis où la réglementation vise à la fois le cannabis thérapeutique et l'usage récréatif.

4.4 Mexique

Le gouvernement mexicain a été obligé de légiférer sur la question du cannabis, après que la Cour suprême de justice a décrété à cinq occasions distinctes que l'interdiction de l'usage récréatif du cannabis devrait être considéré comme inconstitutionnel.³⁶ Après de nombreux débats et retards, en mars

2020, les commissions de la justice, de la santé et des études législatives du Sénat ont approuvé le décret pour créer une loi pour la réglementation du cannabis, qui a été légèrement modifiée et approuvée par le Sénat en décembre 2020 et par le parlement le 10 mars par une majorité des deux tiers. La nouvelle législation attend désormais l'approbation du Sénat d'ici fin avril, et doit être promulguée par le Président.

Cette loi régleme tous les usages du cannabis: à des fins commerciales, récréatives, industrielles, thérapeutiques, palliatives, pharmaceutiques et de recherche. Elle prévoit la création de l'Institut mexicain du cannabis, un organisme national qui coordonne les institutions gouvernementales impliquées dans les politiques publiques du cannabis, conformément aux traités internationaux. À l'instar de la Colombie, elle prévoit un système de licences pour l'industrie du cannabis, couvrant la culture, la transformation, la commercialisation, l'importation ou l'exportation et la recherche.³⁷ La nouvelle loi autorise la culture jusqu'à six plantes par famille, et la possession pour usage personnelle est passée de 5 à 28 grammes.

Dans le processus législatif, différents secteurs de la société civile, des patients, médecins, spécialistes et militants ont formulé plusieurs recommandations, bien que celles-ci aient été étouffées par l'enthousiasme des parlementaires et du secteur des affaires qui ont approuvé cette réforme.³⁸ Tout comme en Colombie, les critiques de ce cadre réglementaire soutiennent qu'il n'avantage que les industries étrangères et les grandes entreprises. «Le décret [...] devrait contenir une vision de justice sociale, de santé publique et des droits de l'homme. Cette loi régleme à l'excès, accentue la criminalisation et crée des barrières à l'entrée que seules les grandes entreprises pharmaceutiques et les industries étrangères peuvent surmonter», d'après une déclaration.³⁹

Certains sénateurs se sont également opposés aux mesures. Patricia Mercado a déclaré que la loi ne sert pas les intérêts des plus pauvres, qui ont le plus souffert de la politique prohibitionniste.⁴⁰ La sénatrice Claudia Ruíz Massieu, du parti révolutionnaire institutionnel (PRI) a déclaré également: «Nous ne voyons pas une approche équilibrée entre la perspective de la santé, de la sécurité, les droits de l'homme et la prévention».⁴¹

Le gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a présenté la réglementation du cannabis comme un moyen d'éliminer le crime organisé du commerce de la marijuana. Toutefois, selon les critiques, cette réglementation exclut les plus petits exploitants de la chaîne de production en imposant des normes et des conditions strictes, qui empêchent les petits et moyens producteurs d'entrer sur le marché. Le décret, par exemple, demande des tests de traçabilité et impose des exigences d'emballages coûteux, ce qui rend l'implication des communautés agricoles extrêmement difficile. De même, il réglemente à outrance certains processus, tels que l'obligation de posséder une licence et de se soumettre à un processus de vérification pour cultiver du cannabis pour un usage personnel, et pénalise les infractions mineures telles que le dépassement des quantités autorisées pour la consommation personnelle.⁴²

Dans un webinaire organisé par différentes ONG, Alejandro Madrazo, directeur du Centre de recherche et d'enseignement économique (CIDE), déclare que loin de représenter une alternative de développement pour les paysans producteurs, le décret implique des coûts d'investissement très élevés pour la culture du cannabis qui les réduit au statut d'employé d'une entreprise transnationale : «La proposition est destinée aux marchés internationaux émergents, au détriment de la sécurité et des droits de la société mexicaine».⁴³

Dans le cas de la Colombie comme du Mexique, le modèle réglementaire répond davantage aux exigences du marché de l'exportation, qui avantage essentiellement les grandes entreprises, qu'aux besoins nationaux en termes de santé publique et de soutien aux populations vulnérables. L'ancien ministre de la Santé colombien, Alejandro Gaviria, souligne que « le cannabis thérapeutique n'est pas la solution aux défis de la légalité dans le pays et du développement alternatif ».⁴⁴

4.5 Paraguay: des promesses en l'air?

Le Paraguay, considéré comme le grenier à cannabis du Cône sud,⁴⁵ a promulgué une loi en 2019 autorisant le développement d'une industrie du cannabis à faible taux de THC. Le décret 2725/2019 a été approuvé par le

gouvernement en octobre 2019, mais les discussions autour de ses propositions avec les communautés productrices de cannabis qu'il prétend avantager se sont soldées par un échec.

Les producteurs de cannabis de San Pedro, l'une des principales régions de production, auraient été agréablement surpris d'apprendre que le décret allait bénéficier à 25000 petits producteurs de la communauté, permettant à chaque famille de cultiver 2ha de cannabis pour le chanvre industriel, en vue d'atteindre 50000ha en 2020. Le ministère de l'Agriculture est allé jusqu'à prévoir une rentabilité de l'ordre de 1500USD par hectare, et deux récoltes par an. Après avoir été ignorées tant d'années, les communautés sont impatientes d'être associées à un tel plan.

Le 15 novembre 2017, le parlement a approuvé une législation qui créait un programme de recherche médicale et scientifique nationale sur l'usage médical du cannabis et de ses dérivés. Sa réglementation autorise la production de cannabis à des fins thérapeutiques, en vertu d'un système de licences et d'exigences qui imposent des restrictions sur la participation des petits producteurs. Par exemple, posséder un laboratoire pharmaceutique fait partie de ces obligations irréalistes.

Pendant un certain nombre d'années, le gouvernement paraguayen a participé à des débats sur le développement alternatif, notamment en collaboration avec le COPOLAD (Programme de coopération entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'UE sur les politiques anti-drogue), programme sponsorisé par l'UE, en accueillant des ateliers sur le développement alternatif et les chaînes de valeur en 2017. Lors de l'un de ces ateliers, Hugo Vera, le secrétaire exécutif de l'unité anti-drogue paraguayenne (SENAD), a déclaré: «*En tant que responsable de la politique nationale de lutte contre les drogues, j'ai une expérience directe de la situation de mes compatriotes, car il s'agit de l'un des aspects humains de la SENAD, un organisme qui est non seulement chargé de supprimer le trafic de drogue, mais également de développer des politiques alternatives pour les personnes qui, dans des circonstances déplorables, ont dû passer aux cultures illicites*».⁴⁶

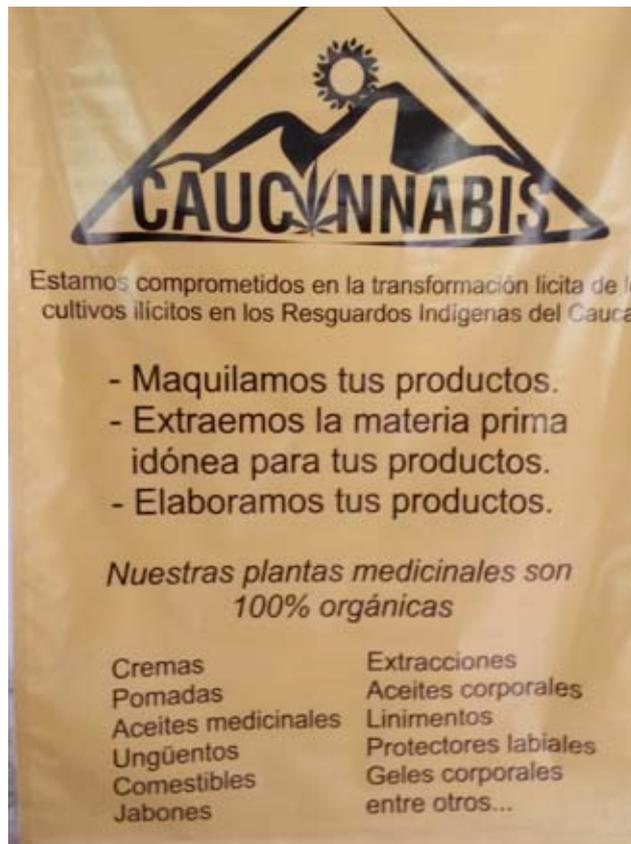
TNI a consulté la communauté de San Pedro pour demander à ses membres s'ils étaient au courant des deux derniers textes législatifs

et s'ils avaient été contactés par un organe gouvernemental pour discuter de leur rôle dans ces initiatives. Leur réaction a été la suivante:

« Les producteurs, qui devraient être l'élément principal du processus, n'ont pas participé à la prise de décision, du moins avec l'une des autorités, le ministère de l'Agriculture, pour analyser les méthodes de travail, la planification de la production, la politique financière, le recours à des technologies innovantes, la création d'un champ expérimental par zone, un programme de semence, la distribution d'outils et de machines, l'installation de petits laboratoires, la transformation du chanvre ou pour consolider l'organisation de petits agriculteurs en coopératives.

Ces questions doivent être clarifiées et organisées dans un plan de développement qui intègre les institutions gouvernementales impliquées ainsi que les organisations paysannes, afin de définir un objectif à atteindre, à défendre en toute légalité et nous battre pour y parvenir. En outre, cela contribuerait à honorer le travail des agriculteurs paraguayens, essentiellement producteurs de sucre de canne et de marijuana. Nous connaissons parfaitement la valeur productive et industrielle du chanvre et du cannabis, qui, historiquement, a été la meilleure option économique de leur point de vue. Par conséquent, nous devons établir des règles claires et mettre en pratique le discours du gouvernement, selon lequel la légalisation entend améliorer les conditions de vie des producteurs de cannabis au Paraguay. Auparavant, le gouvernement avait employé le même discours et fait les mêmes promesses lorsqu'il avait annoncé que nous allions nous convertir à la culture de tomates, de sésame et de manioc en vue de décourager la culture de marijuana. Ce programme s'est avéré un fiasco; les récoltes des producteurs étaient achetées à des prix très bas et une partie de la production a été perdue à cause du manque de marchés. Cette situation a tendance à se produire souvent dans la chaîne de production agricole, dans laquelle les intérêts des grands supermarchés ou grandes entreprises sont imposés, sans tenir compte des possibilités énormes qui pourraient profiter aux petits producteurs si elles étaient ouvertes à tous, en particulier aux plus vulnérables. Concernant le cannabis thérapeutique, la loi devrait viser les patients, raison principale de la création de ce nouveau secteur, plutôt que de favoriser les laboratoires.

Si nous avons le droit de produire du cannabis, nous devons également avoir le droit de produire



Caucannabis, M. Jelsma

de l'huile pour soigner les maladies. Nous ne devrions pas tirer profit du commerce du cannabis en tant que matière première uniquement, nous demandons également à être inclus en tant que producteurs pouvant bénéficier de l'industrialisation imminente, en favorisant notre propre marché, en contrôlant et en améliorant la qualité de la production, de l'exploitation au marché, et éviter ainsi l'importation de dérivés du cannabis dont l'origine, la valeur et la qualité sont inconnues».⁴⁷

En février 2020, le gouvernement paraguayen a accordé 12 licences pour la production de cannabis thérapeutique à des entreprises qui sont déjà des producteurs pharmaceutiques certifiés GMP (normes de bonnes pratiques de fabrication). Cela contredit le président actuel du SENAD, Arnaldo Giuzzio, qui déclarait dans un tweet que cela représente «l'insertion de ce nouvel élément car c'est un outil potentiel de développement alternatif pour les familles paysannes conditionnées par l'activité illégale».⁴⁸

Les communautés agricoles au Paraguay qui survivent en cultivant du cannabis pour le marché illégitime semblent avoir été écartées par les marchés médical et industriel émergents. Les discours des gouvernements utilisent un langage politiquement correct, mais en pratique, très peu se sont matérialisés.

5. Afrique et Moyen-Orient

5.1 Une opportunité de développement pour le Rif marocain

Après les tentatives initiales pour remplacer les cultures au Maroc à la fin des années 1950/début des années 1960 (voir chapitre II), les tentatives pour s'attaquer au problème à travers les programmes de développement se sont étiolées. Au moment de l'indépendance, le marché du kif était majoritairement national et régional (essentiellement l'Algérie). Le roi Mohammed V a décidé de condamner la culture du cannabis autour de cinq *douars* (villages) dans les régions des tribus berbères de Ketama, Beni Seddat et Beni Khaled après avoir réprimé l'insurrection de 1958 dans le Rif motivée, entre autres, par l'interdiction de la culture du cannabis.¹ Dès le milieu des années 1960, les observateurs remarquaient déjà que le gouvernement marocain essayait de pratiquer une politique d'endiguement, en interdisant la culture du cannabis dans de nouvelles régions mais en autorisant son maintien dans celles où elle existait déjà.²

À partir du milieu des années 1960, le cannabis marocain est devenu un produit d'exportation avec l'émergence de la contre-culture en Europe et en Amérique du Nord, qui a entraîné de profonds changements dans l'industrie du cannabis marocaine. Elle est par ailleurs passée à la production de haschich pour le marché européen illicite. Le haschich est plus compact que l'herbe, peut être conservé plus longtemps et est plus facile à transporter.³ Dans les années 1980, la culture a rapidement augmenté pour répondre à la demande croissante de l'Europe et à la baisse de l'approvisionnement d'autres pays traditionnellement producteurs tels que l'Afghanistan et le Liban due aux conflits armés.⁴ Auparavant, la culture du cannabis dans le Rif couvrait probablement moins de 10,000 ha.⁵ En 1988, on estime qu'elle était passée à 25,000 ha; en 1994, elle couvrait entre 55,000 et 60,000 ha et en 1995, elle avait atteint 74,000 ha.⁶

Pour les agriculteurs du Rif, le cannabis représentait une opportunité de passer rapidement d'une économie domestique de subsistance à une économie monétaire: toujours précaire, mais conséquente.⁷ La



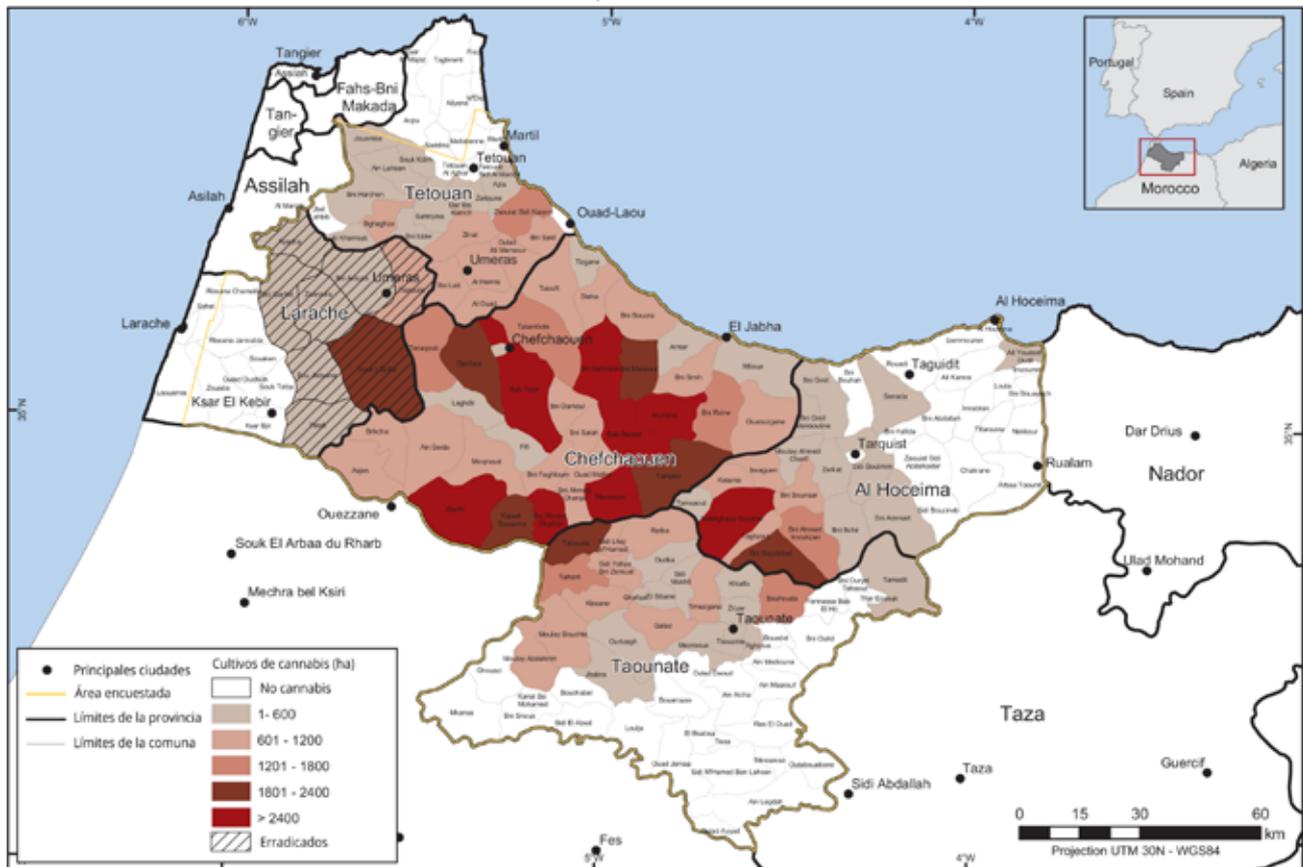
production a probablement connu un pic vers 2003, lorsqu'une étude de contrôle des cultures menée par l'ONUDDC et le gouvernement marocain a révélé que la culture du cannabis couvrait 134,000 ha, et produisait 3080 tonnes de haschich pour une valeur de 214 millions USD, soit 0,57% du PIB du Maroc.⁸ Le pays était considéré comme le plus gros producteur de haschich au monde.

À l'époque, le cannabis était 12 à 46 fois plus rentable que la culture de céréales, 4 à 17 fois plus rentable que la vigne, 4 à 14 fois plus rentable que les oliviers et 2 à 8 fois plus rentable que l'alternative la plus lucrative, les figuiers⁹ qui, s'ils ne sont pas déjà cultivés, nécessitent un temps considérable pour porter leurs fruits. L'étude de 2003 de l'ONUDDC a calculé que le territoire couvert par la culture de cannabis rapportait 7 à 8 fois plus de bénéfices que les terres arrosées par la pluie productrices d'orge, et 12 à 16 fois plus que les terres irriguées.¹⁰ Le revenu du cannabis représentait 62% du revenu total de l'agriculture dans les provinces de Chefchaouen et Al Hoceima, où la culture du cannabis est bien établie, y compris au centre

traditionnel de la culture du cannabis, et où certains villages sont même caractérisés par la monoculture du cannabis.¹¹

Les résultats de la troisième étude marocaine en 2005 ont montré une baisse sensible, des 134,000 ha signalés deux ans plus tôt, on passait à 72,500 ha, avec une estimation de production à peine supérieure à 1000 tonnes. L'enquête attribuait la chute de la production à la sécheresse et aux campagnes d'éradication forcée des autorités marocaines. Cependant, des écarts entre les chiffres ont provoqué des tensions entre le gouvernement marocain et l'ONUDDC. Les autorités déclaraient avoir éradiqué 12,000 ha, sur un total de 15,160 ha éradiqués, dans la province de Larache, l'une des nouvelles régions de culture au-delà des zones traditionnelles dans le Rif et où l'étude avait détecté moins de 4,000 ha avant l'éradication. Le bureau de l'ONUDDC au Maroc a fermé ses portes en 2006. L'enquête de 2005 a quand même été publiée en janvier 2007 mais sans la préface du gouvernement marocain ou de l'ONUDDC qui ont cessé de mener à bien des enquêtes ensemble.¹²

Marruecos - Provincias del norte: Cultivos de Cannabis por comuna, 2005



Fuente: Gobierno de Marruecos/ONUDDC Cannabis Survey 2005
Los límites, nombres y denominaciones usados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de la ONU

Figure 1 : Culture de cannabis au nord du Maroc.¹³

Depuis, en raison de la production excédentaire et de la pression internationale, plusieurs années de répression ont suivi, avec l'arrestation d'opérateurs du marché et l'éradication de cultures, à l'aide de campagnes de culture sur brûlis et la pulvérisation d'herbicides.¹⁴ Les zones de production de cannabis ont été réduites à une surface d'environ 47,500 ha depuis 2011,¹⁵ bien que les chiffres du gouvernement restent controversés puisque l'origine des données n'est pas spécifiée. On ne dispose actuellement d'aucune information fiable concernant les régions exactes dans lesquelles est cultivé le cannabis, l'étendue de ces cultures ou les quantités de haschich produites.^{16,17} La raison pour laquelle les autorités ont pu réduire la culture du cannabis à Taounate et Larache est que ces régions venaient de commencer à produire du cannabis sur des terres qui étaient auparavant réservées à l'agriculture commerciale. À Larache, par exemple, en moyenne seulement 15% du revenu total des familles dépendait du cannabis, et à Taounate, 33%, selon l'étude de l'ONU DC DE 2003.¹⁸

Aucune des deux régions n'avait d'antécédents dans la culture familiale du cannabis comme c'était le cas dans le haut Rif, mais leurs terres

avaient été exploitées à des fins commerciales par des ouvriers agricoles.¹⁹

La réduction de la surface occupée par la culture du cannabis n'avait eu qu'un effet limité sur la production globale de haschich. Cela est dû à l'introduction de nouvelles méthodes agricoles, et à l'évolution des producteurs marocains vers de nouvelles variétés hybrides de cannabis, qui sont plus puissantes et dont le rendement est nettement plus élevé que celui des variétés d'origine utilisés auparavant.²⁰ Avec deux ou trois cultures par an, les producteurs sont en mesure de produire environ 35,000 tonnes de cannabis chaque année qui, après traitement, représentent 713-714 tonnes de résine de cannabis (haschich).²¹ Cette augmentation rapide de la culture du cannabis illicite dans le Rif a lourdement pesé sur les forêts déjà menacées et l'écosystème fragile de la région.²² Le remplacement des variétés *beldia* d'origine, principalement alimentés par l'eau de pluie par des variétés hybrides systématiquement irriguées, importées de pays industrialisés, compromet les ressources en eau limitées de la région, et contribue à la dégradation des sols, aggravée par l'usage extensif d'engrais non organiques.²³

Basotho fumant du dagga, aujourd'hui le Lesotho, Afrique du Sud, H.V. Meyerowitz, 1936



Le Rif est une région fragile du point de vue écologique et l'une des plus pauvres et les plus peuplées du Maroc. La déforestation, les conditions hydriques et pédologiques fragiles ainsi que la pression démographique, due à la relative «prospérité de la pauvreté» générée par l'économie du cannabis, figuraient déjà dans les rapports de la FAO dans les années 1960 et des études ultérieures. Et les méthodes de production industrielle destructrices pour l'environnement et de plus en plus intensives n'ont fait qu'aggraver la situation.^{24,25,26} L'économie du Rif est devenue accro à la culture du cannabis et les populations locales sont en train de détruire involontairement leurs terres, conclut une étude.²⁷ Évidemment, tous les problèmes sociaux et environnementaux ne sont pas imputables au cannabis, mais les méthodes non réglementées et non viables actuelles contribuent grandement à une situation qui était déjà précaire.

Alors que le gouvernement avait largement réussi à contenir les zones de culture traditionnelles,²⁸ au cours des 50 dernières années, les producteurs de cannabis encore en activité ont fait preuve d'une résistance remarquable face aux tentatives du gouvernement d'éradiquer ou de réduire la culture et de s'adapter aux changements du marché international.²⁹ D'après les chiffres cités par le ministère de l'Intérieur, basés sur les études de l'ONUDC au milieu des années 2000, 90,000 familles, soit 760,000 Marocains dépendraient de la production de cannabis, qui est actuellement concentrée dans les régions du nord du Rif, Al-Hoceima, Chefchaouen et Ouazzane.³⁰ D'autres observateurs estiment à 140,000 le nombre de familles impliquées dans la culture du cannabis, ce qui signifie que plus d'un million de personnes dépendent de l'économie illégale.³¹

Les poursuites pour délits liées au cannabis au Maroc ont doublé, passant de 25,000 dans la première moitié des années 2000 à plus de 50,000 en 2013.³² L'insécurité qui en découle est une source de corruption et de répression et les producteurs sont à la merci des autorités locales des villages et des forces de l'ordre.³³ L'amnistie des producteurs de cannabis a été un enjeu important récemment lors des campagnes pour les élections. Hamid Chabat, le secrétaire général du parti de l'Istiqlal, a déclaré qu'environ 80,000 producteurs de cannabis ont été libérés sur caution et risquent de revenir en prison à tout moment s'ils sont

impliqués dans la culture du cannabis, alors que les «corrompus et les blanchisseurs de capitaux bénéficient de l'amnistie». Il a ajouté que la plupart de ces petits producteurs poursuivis en justice ne possédaient pas de documents d'identité et ne pouvaient pas exercer leur droit de vote.³⁴

Les revenus du pays issus de la culture et du trafic de haschich sont considérables, ils dépassent les recettes provenant du tourisme, il est donc difficile d'établir des cultures de substitution, selon les représentants du Groupe de Dublin du Conseil de l'UE en 2016.³⁵ La nécessité d'apporter une aide supplémentaire au Maroc dans ce domaine a fait l'objet d'un consensus, mais les quelques projets de développement alternatif entrepris dans le RIF ont échoué à réduire ou même contenir la culture de cannabis dans la région, et certains auraient même eu des conséquences contreproductives:

L'un de ces projets, par exemple, le programme PMH Nord, mené par l'AFD entre 1997 et 2002 pour un coût de 4 millions EUR, visait à réduire la culture du cannabis dans une région en agrandissant un périmètre d'irrigation et en modernisant les techniques d'irrigation. Bien qu'un tel phénomène se soit déjà produit avec la culture de pavot à opium au sud de l'Afghanistan et dans d'autres pays, le projet s'est soldé par une augmentation de la culture de cannabis car les producteurs ont choisi d'irriguer les champs de cannabis au détriment des cultures alternatives. Cette défaite, associée à une méconnaissance ou à de l'ignorance de ce qu'est une nouvelle économie du cannabis, des connaissances limitées des échecs passés et les limites des programmes de développement alternatif sont un vrai problème pour la région.³⁶

Tandis que le haschich marocain est principalement destiné au marché européen, la stratégie de développement de l'UE vis-à-vis du Maroc comporte d'importantes incohérences, ou plutôt des objectifs contradictoires. Le contrôle de la migration en provenance du Maroc fait partie des priorités de l'UE et ce, de plus en plus, étant donné le sentiment anti-migrant qui règne actuellement dans de nombreux États membres de l'UE, mais l'éradication de l'économie du cannabis augmentera fort probablement l'immigration.³⁷ La stratégie de l'UE consiste à associer le développement aux politiques migratoires, et

le développement économique vise à générer des emplois afin de «résoudre les problèmes des populations dans les principales régions d'origine des migrants».³⁸ Ces politiques ne sont pas cohérentes et la priorité est donnée aux intérêts des États membres de l'UE. Le développement agricole licite a été sérieusement entravé par le protectionnisme de l'UE, en particulier chez les États membres méditerranéens pour l'exportation d'agrumes, d'olives et de vin.

«Le seul moyen d'éradiquer le cannabis est de convaincre les Européens de fumer des carottes», voilà ce qu'a conclu une évaluation des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté de l'UE.³⁹ «L'interdiction officielle a en fait encouragé la criminalisation de la culture et du commerce du cannabis et la création de mafias au nord du Maroc», ajoute le rapport.

«La légalisation du cannabis permettrait de court-circuiter les mafias et d'augmenter les bénéfices des producteurs», mais la question du marché du cannabis récréatif légal et celle de l'exportation de cannabis marocain vers les marchés européens est une zone de non-droit entre les États membres de l'UE et les fonctionnaires de la Commission européenne, qui va de la tolérance zéro en Suède et en France à des tentatives de réglementer le marché du cannabis, tel qu'annoncé au Luxembourg et expérimenté aux Pays-Bas. Cela dit, le Luxembourg et les Pays-Bas n'autorisent pas le l'importation du cannabis, il doit provenir du marché national. Il n'y a aucun espoir que ce problème soit résolu rapidement. Il est probable que l'UE et les responsables politiques nationaux évitent même d'aborder le sujet.

Le cannabis destiné à un usage thérapeutique et industriel, cependant, a plus de chance d'être légalisé, bien que ce type d'industrie soit pour le moment inexistante, à l'exception d'une production limitée de produits cosmétiques sur les marchés nationaux.⁴⁰ Depuis 2008, l'éventuelle législation du cannabis à des fins pharmaceutiques et industrielles a été abordée au Maroc, à l'initiative de Chakib El Khayari, ancien président de l'Association Rif des droits humains (ARDH) et porte-parole du Collectif marocain pour l'usage médical et industriel du kif (CMUMIK).⁴¹ Le Parti *authenticité et modernité* (PAM) et les députés du Rif de l'Istiqlal soutiennent la légalisation

et la réglementation du cannabis à des fins pharmaceutiques, thérapeutiques et industrielles. En 2013, des propositions défendues par Chakib El Khayari ont été intégrées à la législation proposée par les deux partis.⁴² Le PAM a appelé à la mise en place d'une «agence nationale pour la culture du cannabis», chargée de vendre les récoltes de cannabis aux entreprises industrielles et pharmaceutiques. Cependant, la question de la légalisation du cannabis a depuis fait l'objet de rivalités entre le PAM, fortement enraciné dans la région de Bab Berred, et l'Istiqlal, ancré dans la région de Kétama, ainsi qu'entre d'autres régions du pays.⁴³ De grandes promesses sont faites pour combattre le problème pendant les campagnes électorales, et rapidement oubliées dès la fin des élections.⁴⁴

Cependant, les producteurs sont convaincus que la législation proposée ne sera pas efficace si elle ne fait pas référence au haschich destiné au marché récréatif, leur principale source de revenus. Actuellement, la situation est caractérisée par des tensions et un manque de confiance entre les différentes parties prenantes, tandis que les producteurs restent vulnérables et trop désorganisés pour être représentés de façon appropriée dans le processus de prise de décision politique. En outre, des tensions sont également apparues parmi les communautés qui cultivent le cannabis, entre les cultivateurs traditionnels du Rif (Kétama, Bab Berred, Chefchaouen dans le Haut et le Moyen Rif) et les régions dont la culture du cannabis est récente à Taounate (partie inférieure du Rif au sud) et encore plus récente autour de Larache. Les producteurs de la région traditionnelle, tels que ceux que représente Abdellatif Adebibe, président de l'Association *Amazighe de Sanhaja du Rif*, revendiquent leur droit qu'ils considèrent comme historique à cultiver le cannabis, et rejettent les réclamations des autres régions.

Toutefois, en 2017, le *Conseil Économique, Social et Environnemental* (CESE), une institution consultative indépendante créée en 2011 par décret royal pour mener à bien des études et faire des propositions au gouvernement marocain et aux deux chambres du parlement, recommandait, dans un rapport sur le développement rural dans les zones montagneuses de «régler la question du cannabis», tout en reconnaissant que la plante faisait partie des «richesses» inexploitées du Rif dont les potentialités

n'avaient «pas été suffisamment valorisées à travers la mise en place de stratégies appropriées en vue de générer des richesses aux populations locales».⁴⁵ Le rapport ne donne cependant aucune spécification quant à la manière de procéder.

Un consensus semble émerger graduellement. Quelques années plus tard, une autre commission chargée de trouver un nouveau modèle de développement national, la *Commission spéciale sur le modèle de développement* (CSMD), a également traité la question du cannabis dans son vaste mandat. En février 2020, des membres de la commission se sont rendus dans le Rif pour entendre les points de vue des communautés productrices de cannabis. Les représentants des communautés ont déclaré sans ambages à la commission: «soit le nouveau modèle propose la légalisation de la culture du cannabis dans la région nord du Maroc, soit il l'interdit une bonne fois pour toutes, à condition qu'une alternative soit mise en place qui permettra une source de revenus sûre et viable pour les habitants de la région et qui leur permettrait de rompre définitivement avec un état perpétuel de précarité».⁴⁶ Lors d'une autre rencontre en juillet, des experts en la matière ont reconnu que l'approche répressive à l'égard des producteurs de cannabis ne fonctionnait pas, et la séance s'est concentrée sur les moyens qui permettraient de mieux exploiter les vertus thérapeutiques et

récréatives de la plante. «Face à ce problème, tout a été essayé et rien n'a marché. On ne peut pas lutter contre la marée. Maintenant, nous devons faire un choix», commente un participant.⁴⁷ Fin janvier 2020, le CSMD a présenté ses conclusions au Roi, et bien qu'elles n'aient pas été rendues publiques, on considère qu'elles reflètent ce qui suit.

Le premier signe indiquant que le Maroc était en train de préparer un changement de politique sur le cannabis a été le vote à la Commission des Stupéfiants des Nations Unies re-convoqué en décembre 2020 en faveur d'une proposition de reprogrammation de l'OMS, reconnaissant une partie de son potentiel thérapeutique.⁴⁸ Peu après, fin février 2021, une proposition de loi sur la production de cannabis à des fins médicales, thérapeutiques et industrielles a été présentée au conseil du gouvernement, qui a approuvé le projet de loi le 11 mars. Bien qu'elle n'ait pas encore été officiellement traduite de l'arabe, une partie de son contenu a été divulguée.⁴⁹

En outre, la proposition de loi 13-21 n'autorisera aucune activité liée au cannabis récréatif, mais elle semble tenir compte de la situation des producteurs traditionnels de cannabis dans le Rif, limitant la superficie de culture de cannabis à 6 zones dans le royaume. L'autorisation exacte de ces zones sera définie ultérieurement par décret. Elles devraient inclure les régions



Jeunes avec le maire d'Azila, haut Rif, Maroc, Pien Metaal



traditionnelles de la culture du cannabis tolérées dans le Nord du Maroc,⁵⁰ sous la supervision d'une agence nationale exclusive. Cette agence nationale aura de vastes compétences d'ordre administratif, d'exécution et d'inspection à travers un système de licences qui obligera les agriculteurs à se regrouper en coopératives et à passer des accords pour vendre leur production à des entreprises privées de traitement et d'exportation certifiées par l'agence, conformément au droit marocain. Les coopératives de producteurs sont obligées de planter exclusivement des souches de cannabis certifiées par l'agence. Une peine de prison pouvant aller de trois mois à deux ans, et des amendes de 5,000 à 100,000 dirhams (460 à 9300 EUR) seront appliquées à quiconque plantera du cannabis sans permis, pour un usage illicite ou sans respecter les quantités autorisées.

D'après un observateur expert, il convient d'être réaliste au sujet de l'impact de la loi: «en premier lieu, les autorités ne seront pas en mesure d'autoriser plus de 10% des zones actuelles. Leur production sera plus que suffisante pour satisfaire la part de marché à laquelle le royaume pourrait aspirer pour commencer». L'expert estime qu'entre 5,000 et 8,000 ha pourraient être cultivés en toute légalité à l'heure actuelle, sur les 73,000 ha

estimés de culture illicite destinée à l'usage récréatif. Le Maroc pourrait produire 10000 quintaux (1000 tonnes) de cannabis à des fins médicinales et thérapeutiques. «C'est tout ce que la capacité du marché permet pour l'instant, sachant que 95% de la demande mondiale provient de l'Amérique du Nord, un marché qui a été verrouillé jusqu'à maintenant», d'après la même source.⁵¹

La légalisation du cannabis médical et récréatif au Maroc ne sera certainement pas une panacée économique, comme le fait remarquer Pierre-Arnaud Chouvy, qui étudie depuis longtemps l'industrie du cannabis au Maroc.⁵² Un marché du cannabis légal n'augmentera pas nécessairement les ressources naturelles, matérielles et économiques limitées du Rif et de sa population, mais il aura l'avantage indéniable de mettre fin à l'illégalité et d'atténuer la marginalisation des producteurs de cannabis. Avec la légalisation et la suppression des casiers judiciaires pour les délits non violents liés au cannabis, il y aura moins de corruption. Plus important, cela pourrait augmenter considérablement les opportunités de préserver l'écosystème fragile de la région grâce à une meilleure gestion des forêts, du sol et de l'eau, à condition que des politiques complémentaires appropriées soient incluses dans la réglementation juridique du cannabis. Enfin, la légalisation du cannabis pourrait contribuer à intégrer le Rif au reste du Maroc et à promouvoir sa stabilité économique, sociale et politique, ainsi que celle de tout le Maroc, voire même de l'UE.

5.2 Liban – Cannabis et développement dans la plaine de la Bekaa

Confronté à un chômage record et à une faible croissance depuis 2011, lorsque la guerre civile a éclaté en Syrie, le Liban a fait appel au cabinet de conseil McKinsey & Co pour relancer son économie. Avec une dette publique de plus de 150% du PIB fin 2017, le ratio de la dette publique du Liban est le troisième plus important au monde.⁵³ La guerre en Syrie a également contribué à une autre explosion cyclique de la culture illicite du cannabis. Les cultivateurs prétendent que le commerce a augmenté de 50% depuis 2012, les autorités s'étant tournées vers la sécurité des frontières.⁵⁴ Aujourd'hui, l'activité leur rapporterait entre 175 et 200 millions USD

par an, grâce aux exportations vers le Golfe, l'Europe, l'Afrique et l'Amérique du Nord. D'après l'ONUDC, le Liban est le troisième plus gros exportateur de résine de cannabis (haschich) au monde.⁵⁵

L'une des recommandations de McKinsey était de légaliser la culture du cannabis à des fins thérapeutiques orienté vers l'exportation dans le but de stimuler l'économie perturbée du Liban.⁵⁶ Le plan vise la quasi-élimination de la culture illégale du cannabis en 2035, avec l'octroi de licence à la majorité des cultivateurs contrôlés par le gouvernement.⁵⁷ La proposition a pris de l'importance lorsque Raed Khoury, le Ministre de l'économie par intérim, a approuvé le plan. «La qualité [du cannabis] que nous avons est l'une des meilleure au monde», déclare-t-il, ajoutant que le secteur pourrait représenter 1 milliard USD. Le 21 avril 2020, le parlement libanais a voté la loi 178/20 réglementant la culture du cannabis à des fins médicales et industrielles. Tandis que la loi réglemente la culture et le traitement du cannabis à ces fins, la loi sur les stupéfiants 673/98 reste inchangée, interdisant l'usage domestique du cannabis, même à des fins thérapeutiques. Les futurs produits dérivés du cannabis sont réglementés uniquement pour l'exportation.⁵⁸

Selon de nombreux analystes, le plan est bancal, notamment en ce qui concerne la perspective de développement pour les cultivateurs traditionnels actuels dans la plaine de la Bekaa, malgré l'objectif déclaré de la loi d'atteindre un «développement durable dans les régions affectées de façon négative par la culture illicite du cannabis».⁵⁹ Un problème qui risque de se poser est que la loi n'autorise que le cannabis contenant un certain pourcentage de THC qui reste encore à préciser. Dans le projet de loi, le taux maximum de THC autorisé était de 1%, alors que le cannabis libanais illégal en contient jusqu'à 18-20%.⁶⁰ Dans la loi actuelle, le taux de THC doit être spécifié par décret. D'autre part, la loi interdit à toute personne possédant un casier judiciaire d'obtenir une licence de cannabis, ce qui exclut effectivement la plupart des cultivateurs traditionnels actuels.⁶¹

Au lieu de bénéficier de la loi, les agriculteurs dont les moyens de subsistance dépendent de la plante vont être éliminés de la course. En vertu de la loi sur les stupéfiants 673/98, environ 42000 mandats d'arrêt sont en suspens car ils concernent essentiellement

des délits liés au commerce de la drogue. De nombreux procès sont en cours, visant des agriculteurs et des résidents de la région de Baalbek-Hermel.⁶² Ce gouvernement a promis de promulguer une loi d'amnistie mais les querelles politiques l'en ont empêché. L'amnistie proposée visait à faciliter la libération de personnes incarcérées dans des prisons surpeuplées, mais peu de producteurs de cannabis peuvent s'attendre à voir leur casier judiciaire supprimé.⁶³ Selon l'ONG libanaise Legal Agenda, chaque année, environ 5000 mandats d'arrêt sont lancés contre les producteurs de cannabis.

Les cultivateurs de cannabis n'ont pas été consultés ni même informés de la loi et de ce qu'elle implique exactement. La loi est déconnectée de la réalité quotidienne au Liban, et il règne une grande confusion au sujet de ses spécificités, même entre les législateurs.⁶⁴ D'après Kanj Hamade, professeur adjoint d'économie agricole et de développement rural à l'Université Libanaise, la loi 178/20 est plutôt caractérisée par la substitution des cultures que par une initiative de légalisation.⁶⁵ Il estime que les conditions de la culture du cannabis définies dans la loi sont semblables aux programmes de substitution des cultures non viables des années 1960 et 1990.

Auparavant, dans une analyse du plan McKinsey, K. Hamade avait déjà déclaré que «l'établissement d'un monopole d'État pour la production de cannabis, dont les mécanismes sont semblables au monopole du tabac, aura probablement un impact négatif considérable sur les zones rurales. L'État et surtout ceux qui le commercialisent, qui bénéficieront des concessions commerciales de cannabis, contrôleront et recevront certainement la majorité des richesses générées par la production, tandis que les agriculteurs ne récolteront que des miettes».⁶⁶ La légalisation d'une autre variété de cannabis, avec des semences importées de l'étranger, tel que semble le prévoir la loi 178/20, détruirait le savoir local et l'héritage (agricole) culturel et entraînerait l'exclusion des producteurs traditionnels de cannabis.

Si une seule autre souche de cannabis était autorisée, les producteurs actuels n'auraient pas d'intérêt à passer au futur marché du cannabis thérapeutique licite. Avec la dévaluation de la livre libanaise, l'importation de semences dans une devise forte serait

même encore moins envisageable sans un soutien approprié. Il en est de même pour les coûts impliqués par l'acquisition de certificats de bonnes pratiques agricoles et bonnes pratiques de récoltes (GACP) et de bonnes pratiques de stockage (GSP) pour les plantes de cannabis, requis par la nouvelle loi. En conséquence, la structure proposée par la loi 178/20 permettra probablement la survie du marché illicite, car les producteurs traditionnels n'ont aucun intérêt à entrer sur le futur marché légal.

D'après K. Hamade, la véritable valeur ajoutée du cannabis libanais réside dans la souche locale actuelle utilisée à des fins récréatives. La réputation du haschich libanais sur les marchés internationaux actuels tient à cette souche, donc la légalisation d'un autre type de souche empêche de tirer des bénéfices du potentiel d'une ressource génétique disponible. Il pense qu'il aurait mieux valu légaliser le commerce des plantes qui sont cultivées actuellement et pour lesquelles le pays est réputé, et développer une stratégie autour de cette industrie, qui pourrait inclure le tourisme et le développement rural.⁶⁷ Le processus de «légalisation» et la loi elle-même n'ont pas été élaborés dans le cadre d'une stratégie de développement rural durable urgente, ou d'une stratégie politique nationale sur la lutte contre la drogue, mais en tant que moyen pour le gouvernement criblé de dettes de percevoir des revenus et de consolider les structures du pouvoir (locales) actuelles dans le pays.

En outre, certains observateurs craignent que la popularité du plan parmi les élites soit basée sur la possibilité pour quelques-uns de gagner beaucoup d'argent, plutôt que sur le progrès social et économique.⁶⁸ Les décrets d'application de la loi 178/20 pourraient servir d'outils pour renforcer le système d'attributions et le clientélisme en désignant les zones géographiques dans lesquelles la culture du cannabis est autorisée. Comme la loi ne définit pas de critères précis, la décision par décret augmente le risque d'attributions politiques, ce qui signifie que les zones autorisées seraient décidées en fonction des affiliations religieuses et politiques de leurs résidents et non en fonction de leurs antécédents dans la production de cannabis et/ou des conditions d'utilisation des terres.⁶⁹

La commission chargée de régler le marché et d'accorder des licences aux

entreprises que le gouvernement entend établir sera autofinancée par les frais de licence, ce qui ouvre la porte à la corruption et au gain financier plutôt qu'aux critères et aux bénéfices socio-économiques pour les producteurs traditionnels. Selon certains observateurs, l'élite libanaise envisage d'exploiter une industrie de la culture du cannabis basée sur l'exportation, éliminant ainsi les petits producteurs traditionnels du processus, délaissant et ignorant manifestement ces communautés.⁷⁰

5.3 Afrique subsaharienne – Vue d'ensemble des changements de politique

En Afrique subsaharienne, le Ghana et le Malawi ont légalisé le cannabis à des fins médicinales et industrielles en mars 2020, rejoignant le Lesotho, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe et la Zambie. Le Rwanda leur a emboîté le pas en octobre 2020 et annoncé des tables rondes avec quatre entreprises européennes et nord-américaines sur la culture et le traitement du cannabis pour l'exportation en vue de répondre à la demande croissante du secteur pharmaceutique. Tout le cannabis produit serait exclusivement réservé à l'exportation et l'interdiction nationale resterait en vigueur, malgré la nouvelle politique autorisant sa production.⁷¹ À l'exception de l'Afrique du Sud, la légalisation du cannabis dans les pays d'Afrique subsaharienne est limitée à l'usage thérapeutique et industriel à des fins d'exportation uniquement, et vise la vente des licences à des entreprises essentiellement européennes et nord-américaines. Les processus d'octroi de licence sont souvent assez opaques et manquent de réglementations formelles ou sont publiés après les faits. C'est le cas de la République démocratique du Congo et de l'Ouganda, où les entreprises étrangères ont réussi à obtenir des licences.⁷²

Dans ces processus, les élites postcoloniales «dépossèdent les citoyens de ces pays de l'accès à l'économie du cannabis international de plus en plus légalisé. Des réformes de la politique du cannabis dans les pays du Nord ont permis à des entreprises privées et à des sociétés cotées en bourse de générer des richesses en toute légalité. Ces entreprises ont payé les gouvernements africains pour la mise en place de politiques qui leur permettent de cultiver



Paysans locaux en train d'effeuiller la récolte de cannabis, Mpondoland, Pien Metaal, mai 2018

le cannabis pour l'exportation, moyennant le paiement des frais de licence qui sont trop élevés pour la plupart des citoyens de ces pays». ⁷³ D'une certaine manière, ils sont en train de reproduire les politiques coloniales. Le cannabis était légal sous les gouvernements coloniaux entre les années 1870 et les années 1880, qui essayaient de convertir les économies du cannabis indigène en entreprises générant des revenus, d'abord en taxant les marchés nationaux préexistants puis en tentant d'exporter le cannabis sur leurs propres marchés pharmaceutiques, sans faire appel aux capacités des populations locales. ⁷⁴

L'Afrique du Sud a autorisé la marijuana pour un usage thérapeutique en 2017, et est actuellement le seul pays africain à avoir été contraint à autoriser le cannabis à usage récréatif, ou dagga, sur une décision de la Cour constitutionnelle. En septembre 2018, la Cour a dépénalisé l'usage, la possession et la culture de cannabis pour un adulte dans le cadre de sa consommation personnelle, en privé. ⁷⁵ La Cour a donné 24 mois au parlement pour combler les lacunes institutionnelles de la loi sur les drogues et la loi sur les médicaments. Néanmoins, le projet de loi sur le cannabis à des fins privées présenté

en septembre 2020 ne tient pas compte de l'existence d'une économie de subsistance depuis plus de 200 ans, de nombreux petits agriculteurs dépendant du cannabis pour leur subsistance. La plupart de cette production se situe dans la région du Pondoland du Cap oriental, la ceinture de cannabis de l'Afrique du Sud, et l'une des régions les moins développées du pays, où les services publics sont insuffisants et le cannabis, essentiellement cultivé par des femmes, est la seule culture marchande.

Malgré des développements récents en faveur de la libéralisation du cannabis en Afrique du Sud, les cultivateurs ont peu d'espoir, pour peu qu'ils soient informés de ces changements, de bénéficier de la politique. Ils voient plutôt que les règles du jeu sont en faveur des grandes entreprises et des investisseurs étrangers possédant le capital et les relations politiques nécessaires pour faire des demandes de licence médicale. Comme le déclare l'un d'eux: «Notre peuple se sent trahi, car toutes les licences sont délivrées aux entreprises étrangères, tandis que nous, qui cultivons cette plante ici depuis des générations, qui avons les compétences, le savoir, la terre, sommes toujours criminalisés». ⁷⁶

En outre, les responsables traditionnels du peuple Mpondo et les cultivateurs de cannabis du Cap oriental sont mécontents du projet de loi sur le cannabis à des fins privées qui propose, entre autres, qu'une famille soit autorisée à cultiver seulement huit plantes maximum à des fins privées. Le projet de loi plafonne également la possession privée, personnelle de cannabis à 600g par personne, ou 1,2 kg de cannabis séché par foyer. Le commerce des plantes expose à une peine de 15 ans de prison.^{77,78} Ces conditions se retournent contre les producteurs traditionnels qui approvisionnent le marché illégal depuis des décennies. «C'était mieux quand la ganja était illégale, maintenant on nous dit qu'elle est légale mais c'est faux», déclare un producteur. «C'est impossible de cultiver entre quatre et douze plantes. Aucune famille ne peut survivre avec quatre à douze plantes».⁷⁹ Les producteurs traditionnels réclament un processus de consultation approfondie qui soit étendu aux producteurs de cannabis locaux dans les zones rurales isolées.

Pendant ce temps, des entrepreneurs urbains d'Afrique du Sud ont la possibilité d'ouvrir des «clubs de producteurs» qui fournissent un service permettant aux consommateurs urbains qui manquent d'espace et de connaissances de cultiver, faire sécher et livrer du cannabis,⁸⁰ comme les clubs sociaux de cannabis qui se développent en Espagne depuis la fin des années 1990.⁸¹ Dans ce «modèle de club de producteurs», la plante de cannabis appartient aux membres du club, qui achètent leurs propres semences, et la culture et le traitement sont sous-traités au «club», à un prix fixe, ce qui donne «l'opportunité de participer à la chaîne de valeur du cannabis de façon pertinente».⁸² Toutefois, début 2021, un important «club de producteurs», The Haze Club (THC) a fait l'objet d'une descente des Services de police sud-africains (SAPS) et les gérants ont été arrêtés et accusés de possession d'importantes quantités de cannabis. Les agents ont confisqué 344 plantes, la totalité des plantes des membres, et le cannabis a été détruit. Les propriétaires ont annoncé qu'ils allaient demander à la Cour suprême de statuer sur la légalité des clubs de producteurs.⁸³

En théorie, s'il est autorisé, le modèle pourrait être ouvert aux producteurs ruraux, mais on a du mal à imaginer qu'un modèle de communautés d'agriculteurs familiaux, en

place depuis des décennies, puisse s'adapter et surmonter les multiples obstacles, tels que la logistique pour fournir le cannabis depuis des régions rurales isolées, et les aspects culturels, socio-économiques et juridiques d'un modèle de production très différent basé sur un contexte urbain dynamique. Dans la pratique, ce modèle de production de cannabis urbain potentiel est plus susceptible de remplacer une culture rurale et une distribution «archaïques», à moins qu'un accord mutuellement bénéfique ne soit conclu, dans lequel le cannabis «artisanal» des régions traditionnelles serait inclus et protégé et rémunéré de façon adéquate.

Plus au nord, en Eswatinie (anciennement Swaziland), important fournisseur du marché de cannabis récréatif illégal sud-africain depuis des décennies, la situation des producteurs traditionnels n'est guère mieux. Qui plus est, les entreprises internationales, dans leur quête acharnée pour obtenir des licences à l'étranger en vue de stimuler leur valeur en bourse et auprès des investisseurs, sans aucune considération pour la conjoncture locale, troublent sérieusement la paix dans les pays pauvres d'Afrique. En 2019, les entreprises américaines Profile Solutions Inc. et Stem Holdings ont signalé qu'elles avaient «reçu l'approbation préalable pour devenir les seuls exploitants agricoles et usines de transformation sous licence pour le cannabis thérapeutique et le chanvre industriel dans le Royaume d'Eswatini pendant au moins 10 ans». Stem Holdings serait «l'exportateur exclusif du Royaume pour le chanvre et le cannabis thérapeutique dans le monde entier».⁸⁴ Apparemment, le Roi Mswati a passé un accord avec Stem Holdings et c'est après que la législation a été introduite.⁸⁵ À l'époque, les ministères ont déclaré n'avoir accordé aucune licence.⁸⁶

Le parlement a refusé d'approuver le projet de loi (amendement) sur les substances opiacées ou générant une accoutumance qui aurait autorisé le contrat Stem Holdings en juin 2020 à cause d'un manque de consultation avec d'importantes «parties prenantes», parmi lesquelles les producteurs illégaux et dirigeants traditionnels qui gouvernent les terres communales, et représentent environ 54% du pays.^{87,88} En revanche, dix entreprises locales et internationales, dont certaines israéliennes et nord-américaines, ont été autorisées à présenter leurs projets au comité spécial chargé d'examiner l'amendement de

la loi.⁸⁹ Le retrait du projet de loi a menacé l'existence du projet Stem Holdings désormais controversé, et les journaux locaux prétendent que la police s'en est pris aux producteurs de dagga, en manipulant les dispositions de la loi sur la prévention de la criminalité organisée (POCA).⁹⁰

En juillet 2020, après une série de perquisitions menées au nom de la loi POCA par les forces de police, le parlement a décidé de la suspendre et a déterminé qu'un nouveau projet de loi devrait être élaboré pour modifier des articles de la loi POCA afin de répondre à un certain nombre de problèmes, telle que la confiscation de biens basée sur un soupçon (sans connaître la source de revenue exacte de la personne) et l'application sélective de la loi, qui semble cibler des prétendus producteurs et revendeurs de cannabis sans enquête préalable et sans octroyer aux suspects le droit à un procès équitable.⁹¹ Le MP Bacede Mabuza, tenu responsable de mesures parlementaires menées à l'encontre des deux lois, a été arrêté. Selon l'avocat eswatiniens spécialisé dans les droits de l'homme Sibusiso Nhlabatsi, la loi POCA a été utilisée pour cibler exagérément les producteurs et revendeurs de cannabis.⁹² Pour lui, il est évident que l'incidence des perquisitions menées chez les producteurs de cannabis ont augmenté immédiatement après le rejet du projet de loi (amendement) sur les substances opiacées ou générant une accoutumance au Parlement. «Depuis que le projet de loi a été rejeté, il semble qu'une campagne ouverte ait été lancée pour dire: «Vous ne pouvez plus faire le commerce de la dagga», déclare M. Nhlabatsi. «C'est comme s'ils essayaient de protéger une personne ayant un intérêt dans le commerce de la dagga». Les producteurs de cannabis auraient menacé de brûler des forêts et des champs de canne à sucre pour venger leurs champs de dagga qui ont été brûlés et leurs propriétés saisies par l'État.⁹³

«Le cannabis qui doit être légalisé en Afrique n'est pas celui qui a profité aux agriculteurs africains», écrit Chris S. Duvall, qui a étudié le cannabis et le développement en Afrique de façon approfondie.⁹⁴ «Les frais de licence rapportés ont été infimes par rapport à la valeur de l'industrie du cannabis des pays du Nord, et pourtant, ils dépassent de beaucoup ce que la plupart des citoyens des pays concernés pourraient payer pour pouvoir faire pousser du cannabis en toute légalité», remarque-t-il. Le caractère néocolonial des



Agricultoras de cannabis, Mpondolani, Sudafrica, Pien Metaal, mayo de 2018

réformes de cannabis actuelles exclut les réformes politiques pour autoriser la culture, la possession ou l'usage occasionnels pour les citoyens, sauf en Afrique du Sud. «À présent, la libéralisation du cannabis a manifestement profité à peu d'Africains, mais a soutenu les perspectives de nombreuses entreprises et actionnaires des pays du Nord cotés en bourse à Toronto, Tel Aviv et Frankfort», d'après M. Duvall. «Les capitaux étrangers sont utilisés pour exploiter les ressources du continent, terre, eau, main-d'œuvre et cannabis, au lieu d'offrir aux Africains de véritables opportunités d'accumuler des richesses».

6. Développement alternatif incluant le Cannabis

6.1 Retour du cannabis thérapeutique

Comme l'ont démontré les chapitres précédents, après un siècle de répression initialement encouragée par les régimes coloniaux et continuée par le régime des traités de lutte contre la drogue des Nations Unies, le marché du cannabis médical a récemment connu un retour et une croissance spectaculaires. D'après l'OICS, «surtout depuis 2015, de plus en plus de pays commencent à utiliser du cannabis et des extraits de cannabis à des fins médicales et non seulement pour la recherche, et ont également autorisé la culture de cannabis».¹ En 2000, la production totale de cannabis licite telle qu'elle a été rapportée à l'OICS était d'1,4 tonnes, en 2015, elle était passée à 100 tonnes puis a augmenté de façon exponentielle pour atteindre 289,5 tonnes en 2018. Pour 2019, la dernière année pour laquelle on dispose de chiffres, la production licite a atteint 468,3 tonnes. Ces chiffres ne comprennent pas le plus grand marché nord-américain, car le cannabis thérapeutique n'est toujours pas autorisé au niveau fédéral et la production licite au niveau de l'État n'est pas communiquée à l'OICS, malgré les dispositions du traité qui exigent des parties signataires qu'elles fournissent des statistiques pour tout le territoire.

En Israël, en Californie, au Canada et aux Pays-Bas, le cannabis a été autorisé pour un usage thérapeutique depuis 1992, 1996, 1999 et 2001 respectivement, mais la dernière décennie a connu une vague de réformes législatives dans le monde entier. Aux États-Unis, 36 États et quatre «territoires» (District de Columbia, Guam, Porto Rico et les Îles vierges américaines) ont adopté des lois autorisant l'usage médical du cannabis ou du CBD.² Une vue d'ensemble du monde révèle la véritable amplitude de la tendance politique: en Europe (Autriche, Belgique, Croatie, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni); en Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande); en Amérique Latine (Argentine, Chili, Colombie, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay); aux Caraïbes (Antigua-et-Barbuda, Aruba, Barbade,

Champ de cannabis dans le Haut Rif, Maroc, Abdellatif Adebide, août 2020



Belize, Bermudes, Jamaïque, Porto Rico, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité et Tobago, les Îles Vierges); en Afrique (Eswatini, Ghana, Lesotho, Malawi, Rwanda, Afrique du Sud, Zambie, Zimbabwe et Maroc et quasiment Ouganda) et en Asie (Inde, Sri Lanka, Philippines et Thaïlande). Ces dernières années, toutes ces juridictions ont adopté des législations autorisant un certain type de cannabis thérapeutique, bien que, pour la plupart, avec un accès plutôt restrictif. L'autorisation concerne une grande variété de type de produits à base de cannabis, que la production nationale soit réglementée ou que le régime n'autorise que les importations, que la production soit limitée à la consommation locale ou également pour l'exportation ou que la culture personnelle à des fins thérapeutiques soit autorisée ou que l'accès ne soit accordé qu'à travers les pharmacies. Dans presque tous ces pays, le cadre réglementaire présente de nombreuses carences, qui limitent considérablement l'accès des patients et créent également des barrières à l'entrée pour les petits producteurs, particulièrement dans les pays traditionnellement producteurs de cannabis.

Ce chapitre explore les obstacles et les opportunités pour que le marché légal émergent prenne une direction plus inclusive, introduisant des principes de justice sociale, de commerce équitable et de développement durable pour faciliter l'accès des petits producteurs de cannabis traditionnels. Pour explorer la faisabilité et le potentiel du cannabis thérapeutique en tant que chaîne de valeur légale pour le développement alternatif, il convient dans un premier temps de clarifier les caractéristiques très différentes des produits et cadres réglementaires qui y sont associés. Le marché émergent peut être divisé en:

(1) Préparations pharmaceutiques fabriquées à partir de cannabinoïdes purifiés, extraits de plantes ou produits synthétiquement, tels que le Sativex® (mélange de ratio 1:1 de dronabinol/ Δ 9-THC et cannabidiol/CBD, également appelé «nabiximols»), le Marinol® et le Syndros® (dronabinol de qualité pharmaceutique purifié/ Δ 9-THC), et l'Epidiolx® (cannabidiol de qualité pharmaceutique purifié/CBD).

Il s'agit de médicaments hautement normalisés, onéreux et contrôlés, de marque, brevetés et produits par des entreprises

pharmaceutiques. Leur efficacité a été prouvée dans des essais cliniques contrôlés en suivant les principes de certification et la garantie de qualité applicable dans les médecines occidentales. Dans la pratique, cependant, elles sont disponibles sur prescription uniquement pour certains patients ayant des problèmes de santé très spécifiques, pour la plupart en Europe et en Amérique du Nord, après avoir reçu l'approbation de la FDA (Food and Drug Administration) aux États-Unis ou de l'Agence européenne des médicaments (EMA) pour l'Union européenne, ou des autorités réglementaires nationales dans certains pays d'Europe ou d'ailleurs. Cela représente un important segment du marché du cannabis thérapeutique mondial par rapport aux avancées dans la recherche, à l'acceptation des substances apparentées au cannabis dans la culture et à la pratique médicale «occidentale» et pour des maladies spécifiques. Il s'agit indubitablement du segment de marché privilégié des Nations Unies et des agences nationales de lutte contre la drogue dont la préoccupation principale est de séparer le cannabis médicinal du marché illicite. Plus important, sur le plan global, cela représente un marché relativement restreint, largement dominé par les principes des pratiques médicales «occidentales» et les intérêts commerciaux des principales industries pharmaceutiques qui offrent peu de perspectives en termes de marché du cannabis thérapeutique mondial plus inclusif, que ce soit pour les petits producteurs ou pour la majorité des populations dans le monde entier qui pourraient grandement profiter d'un meilleur accès au cannabis thérapeutique et à des prix plus abordables.

(2) Fleur de cannabis ou extraits de plante entière sur ordonnance, soit directement, soit en tant que base pour des préparations magistrales; bien que ce soit une pratique courante en Amérique du Nord, seuls quelques pays ont formellement approuvé l'herbe de cannabis en tant que médicament, et la plupart par le biais de programmes exceptionnels, des formules magistrales préparées par des pharmaciens ou sur des décisions de justice autorisant la culture à des fins médicales pour un usage personnel (Allemagne, Mexique, Afrique du Sud). L'examen critique de l'OMS sur le cannabis et la résine de cannabis porte sur différents programmes de cannabis thérapeutique dans lesquels des produits à base de cannabis naturel ont été

autorisés, il indique qu'en novembre 2017, «le cannabis médical peut être utilisé légalement en Australie, au Canada, au Chili, en Colombie, en Allemagne, en Israël, en Jamaïque, aux Pays-Bas, au Pérou, et dans 29 États des États-Unis».³ Le commerce international a été rigoureusement limité par des normes de qualité souvent incompatibles, et un faible nombre de pays importateurs. «Principalement dirigées par les marchés médicaux établis en Israël et en Allemagne», les exportations canadiennes ont cependant triplé en 2020 lorsque «un total de 13849 kilogrammes de fleurs séchées et 10494 litres d'huile de cannabis ont été exportés».⁴ Bedrocan, l'entreprise opérant sous licence de l'État au Pays-Bas, a triplé ses exportations de fleurs séchées depuis 2018, essentiellement à destination de l'Allemagne. L'ouverture du commerce international offre clairement des opportunités pour les producteurs traditionnels car «le coût au gramme étant le plus grand moteur de ventes, les experts pensent que le Canada perdra probablement du terrain à moyen et à long terme par rapport à des concurrents dans des pays comme la Colombie et l'Uruguay où le climat est idéal pour la culture et les frais de main-d'œuvre sont très inférieurs». Avec la mise en place de bonnes pratiques agricoles et bonnes pratiques de récoltes (GACP) pour répondre aux normes strictes des marchés de destination, cela peut également offrir des opportunités pour les petits producteurs et coopératives en Afrique ou dans les Caraïbes.

(3) Le cannabis dans le cadre des pratiques traditionnelles à base de plantes. Une enquête mondiale de l'OMS a révélé en 2015 que la plupart des pays avaient adopté des systèmes réglementaires autorisant l'usage de médicaments à base de plantes qui ne répondent pas aux mêmes exigences que ceux des médicaments pharmaceutiques.⁵ Comme l'explique l'OEDT, «les fabricants de médicaments traditionnels à base de plantes dont l'usage est bien ancré n'ont généralement pas besoin de fournir des preuves de leur efficacité et de leur sûreté par le biais d'essais cliniques. Ils doivent fournir des preuves de la qualité et de l'uniformité des produits pour garantir que les consommateurs reçoivent des doses standardisées des produits à base de plantes exempts de contaminants et d'adultérants. [...] Cette réglementation minimale est justifiée par le fait que les médicaments à base de plantes ont une longue histoire d'usage traditionnel ou bien ancré, et il n'existe généralement pas de rapports sur des effets secondaires adverses.»⁶ À ce

jour, cependant, très peu de pays (Jamaïque, Afrique du Sud, Thaïlande) ont mis en place des exemptions réglementaires pour les médicaments traditionnels à base de cannabis, du fait de leur stricte classification en tant que stupéfiants en vertu des traités des Nations Unies et par conséquent, en vertu des lois nationales de lutte contre la drogue.

(4) Les produits à faible taux de THC/à base de CBD (produits thérapeutiques, suppléments alimentaires), en particulier en Europe, ont figuré parmi les marchés du cannabis à plus forte croissance, dérivés de la culture du chanvre. En 2011, la Suisse a augmenté la limite définissant le classement d'une plante de cannabis en vertu de la loi sur le contrôle des stupéfiants de 0,3% à 1% de THC, et «suite à l'augmentation de la vente de dérivés du cannabis à faible taux de THC en Suisse, des situations similaires ont vu le jour dans les pays voisins».⁷ En 2017, de nouveaux produits sont apparus sur le marché en Autriche et en Italie, avant d'être diffusés à travers l'Europe à partir de 2018. «Alors qu'on trouve désormais les produits sur le thème du cannabis dans tous les points de vente, tels que les chaînes de produits alimentaires naturels, les pharmaciens et les bars, il existe également des boutiques spécialisées qui vendent des dérivés du cannabis à faible taux de THC».⁸ Les autorités réglementaires ont dû intervenir sur les marchés dans plusieurs pays en raison de certaines inquiétudes relatives à des contenus non conformes (par exemple, des taux de THC au-dessus du seuil autorisé), des qualités de produit potentiellement médiocres, la présence de contaminants (pesticides, moisissures) et un étiquetage des produits inapproprié; ainsi qu'une incertitude juridique concernant les seuils de THC autorisés et quant à la question de savoir si ces nouveaux produits doivent relever des réglementations sur le contrôle des drogues, les médicaments, les médicaments à base de plantes, les suppléments alimentaires ou les «nouveaux aliments». La classification des produits à base de CBD en vertu des conventions des Nations Unies est ensuite devenue un problème majeur dans l'examen par l'OMS des substances apparentées au cannabis, et leur légalité a été remise en question par l'OICS, qui est d'avis que les préparations au CBD soient soumises à un contrôle international, quels que soient leur provenance ou taux de THC. Une fois le statut juridique précisé et les contrôles de qualité adéquats mis en place, ce secteur pourrait cependant représenter le segment de marché

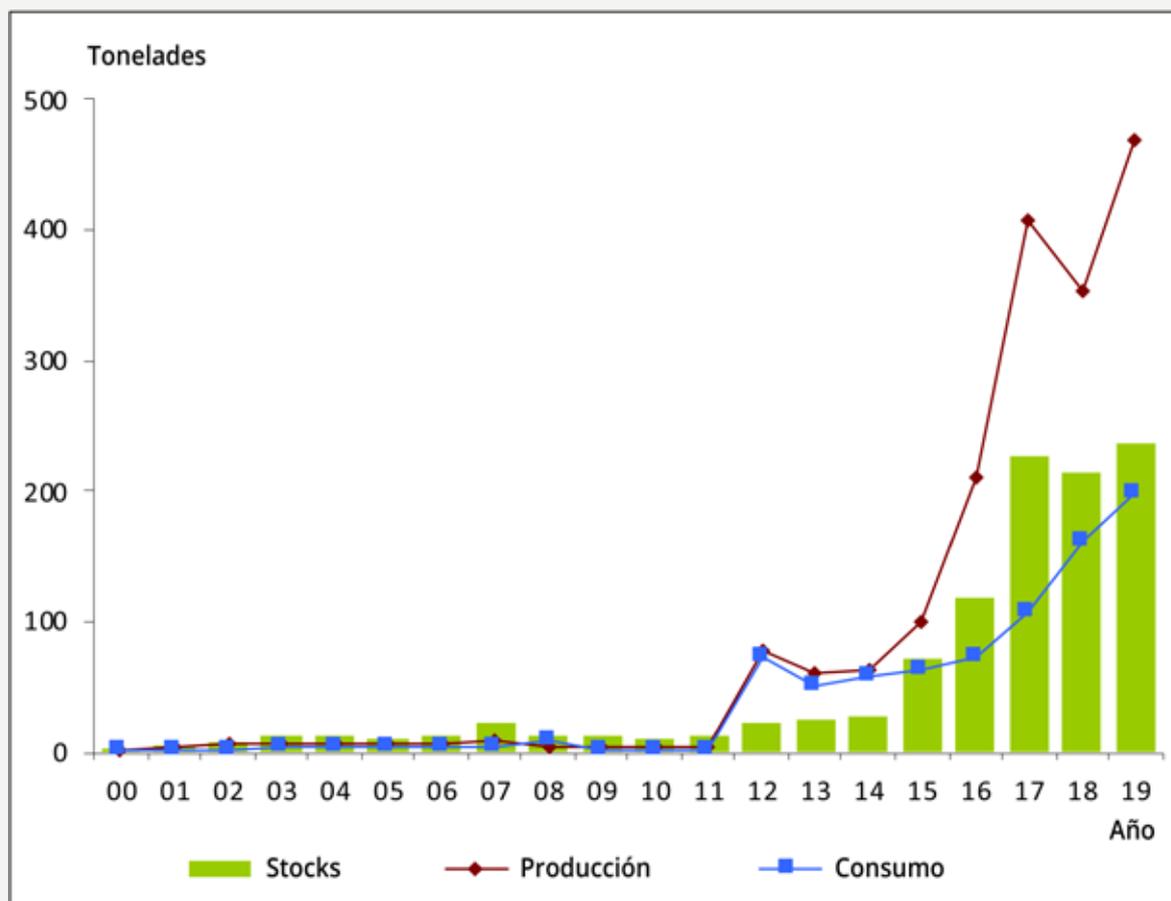
Encadré: Chiffres de l'OICS et déductions logiques du marché du cannabis pour un usage thérapeutique

«Avant 2000, l'usage licite du cannabis était limité à la recherche scientifique», selon l'OICS, mais depuis, «de plus en plus de pays ont commencé à utiliser le cannabis et les extraits de cannabis à des fins médicales». Le cannabis étant régi par la Convention unique de 1961, les pays qui souhaitent l'utiliser à des fins médicales ou scientifiques sont tenus de signaler à l'OICS les volumes produits et utilisés sur le territoire national, et commercialisés à l'international. En 2000, la production totale de cannabis licite telle qu'elle a été rapportée à l'OICS était de 1,4 tonnes et en 2019, elle était de 468 tonnes. Parmi les 22 pays répertoriés dans le dernier rapport de l'OICS, les principaux pays producteurs en 2019 étaient les suivants: le Royaume-Uni (320 mt, calculé par l'OICS sur la base des estimations du R.-U.), le Canada (38,4 mt), l'Espagne (37,4 mt), le Lesotho (30,7 mt en 2018), Israël (26,7 mt), la Jamaïque (23,3 mt, apparaît pour la première fois sur la liste de l'OICS en tant que pays producteur de cannabis), l'Uruguay (5,5 mt), les Pays-Bas (5,4 mt), la Colombie (4mt), l'Australie (3,2 mt) et le Danemark (2,1 mt).⁹ Outre les 22 pays répertoriés, l'Allemagne, le Malawi, Malte, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, l'Afrique du Sud et l'Ouganda ont fourni des estimations sur la production de cannabis thérapeutique pour 2020 et ou 2021. La fabrication mondiale du cannabinoïde isolé delta-9-THC, prévue dans le cadre de la Convention de 1971 sur les psychotropes, a également augmenté depuis 2016 pour atteindre un record de 640 kg en 2018, soit par extraction de la plante, soit par synthèse en laboratoire. Les principaux pays producteurs de THC à avoir signalé leur production à l'OICS pour 2018 sont la Suisse (318 kg), l'Allemagne (172 kg) et les États-Unis (146 kg).¹⁰

Quel est l'impact de cette croissance exponentielle de la production pour les petits producteurs qui pourraient potentiellement bénéficier du marché du cannabis thérapeutique? À première vue, en considérant le nombre d'hectares cultivés déclarés, la situation ne semble pas prometteuse du tout. Selon le rapport de l'OICS, le volume total de 468 tonnes déclarées pour 2019 a été cultivé sur une surface de 480 ha seulement. Il semblerait, par conséquent, que malgré les chiffres explosifs, peu de producteurs auraient pu bénéficier du marché médical. Mais les chiffres de l'OICS fournissent une image imprécise qui ne concerne qu'un petit segment du marché total.

Tout d'abord, les chiffres de l'OICS concernent uniquement le segment le plus contrôlé du marché du cannabis thérapeutique (préparations pharmaceutiques, fleurs normalisées) pour lequel la plupart de la production a lieu dans des installations intérieures hautement sophistiquées. En 2019, le Royaume-Uni, plus gros producteur de la liste de l'OICS, a produit environ 320 mt sur seulement 40 ha, soit 8000 kg/ha; en Colombie, le rendement était de 3000 kg/ha, et en Espagne, de 2255 kg/ha.¹¹ En comparaison, par exemple, le rendement des petits producteurs traditionnels dans le Haut Rif au Maroc se situe autour de 440 kg/ha, et en Colombie aux alentours de 700 kg/ha. En théorie, la quantité totale produite aurait requis beaucoup d'hectares en plus si elle avait été cultivée en extérieur par des petits producteurs dans ces conditions.

Ensuite, tout n'est pas déclaré à l'OICS. En particulier, les États-Unis, de loin le plus gros marché mondial du cannabis thérapeutique, n'a déclaré qu'un hectare de culture licite en 2018, parce que le cannabis médical n'est pas approuvé au niveau fédéral. Les États-Unis ne déclarent pas à l'OICS les volumes importants produits dans les États qui proposent des programmes thérapeutiques: les chiffres «se rapportent uniquement à la culture de cannabis autorisée au niveau fédéral», comme le précise le rapport de l'OICS, c'est-à-dire uniquement les petites quantités produites à des fins scientifiques.¹² Bien sûr, les pays dans lesquels le cannabis thérapeutique traditionnel est toléré de façon informelle ne communiquent aucune donnée à l'OICS.



Cannabis : fabrication, consommation et stocks à l'échelle mondiale, 2000-2019
Organe international de contrôle des stupéfiants (2021)

Enfin, les chiffres de l'OICS omettent presque complètement le marché du CBD car la plupart des pays estiment que le CBD extrait du chanvre n'est pas régi par la Convention de 1961 et que par conséquent, ils ne sont pas tenus de communiquer ces informations à l'OICS. Pour eux, la culture du chanvre relève de l'exemption prévue par le traité à des fins industrielles (article 28) et contrairement au THC, le CBD n'est pas répertorié dans les annexes du traité. La culture du chanvre en Europe pour la fibre, les semences et la production de CBD a doublé entre 2016 et 2019, passant de 25,000 à 50,000 ha. En 2019, environ 3,000 tonnes de fleurs et feuilles de chanvre ont été utilisées pour l'extraction de CBD, ce qui représente environ un tiers du marché mondial de CBD. Aux États-Unis, la culture de chanvre est passée de zéro en 2013 à près de 60,000 ha en 2019.¹³ La Chine, plus grand producteur mondial de fibre de chanvre (selon les estimations de l'industrie, environ 66,700 ha en 2019), a récemment autorisé l'extraction de CBD à partir des feuilles de chanvre dans les provinces du Yunnan (depuis 2010), du Heilongjiang (depuis 2017) et du Jilin (depuis 2018) pour l'exportation, et pour des produits cosmétiques et de bien-être pour le marché national.¹⁴

Le marché mondial du CBD, qui représente plusieurs milliards de dollars, semble donc offrir des perspectives prometteuses pour les petits exploitants des pays traditionnellement producteurs. Ils devront néanmoins rivaliser avec le secteur hautement industrialisé, bien établi et en pleine expansion du chanvre en Europe, en Amérique du Nord et en Chine.

comportant les barrières à l'entrée les plus faibles pour les petits producteurs. *«Il sera difficile pour les petites entreprises de se tenir informées des changements réglementaires, et la réglementation croissante risque de favoriser les grandes entreprises»*, prévient l'OEDT, mais certains éléments indiquent que l'huile de CBD est *«l'un des produits qui présentent le plus haut potentiel de demande durable»*.¹⁵

Comme l'OEDT conclut, en Europe, *«la réglementation du cannabis et des cannabinoïdes à des fins médicales est une mosaïque complexe d'approches»*, essentiellement définie par les procédures décentralisées des autorités réglementaires nationales.¹⁶ Certains types de nouveaux médicaments doivent suivre la procédure centralisée sous la responsabilité de l'EMA, qui permet une seule autorisation de mise sur le marché à l'échelle de l'UE. À ce jour, l'Epidyolex est le seul médicament dérivé du cannabis à avoir été approuvé par l'EMA depuis 2019, alors que d'autres pays ont autorisé d'autres médicaments (nabiximols, fleur de cannabis ou préparations magistrales) au niveau national, *«et chaque pays a ses propres règles et procédures pour permettre que les préparations à base de cannabis soient fournies aux patients»* en recourant souvent à des programmes d'accès exceptionnels ou pour des raisons humanitaires.¹⁷ En outre, en vertu de la directive UE de 2001 relative aux médicaments, selon l'OEDT, *«les drogues soumises à un contrôle international doivent être distribuées sur ordonnance, tandis que les médicaments à base de plante, avec leur procédure d'enregistrement simplifiée (basée sur l'usage traditionnel), sont généralement délivrés sans ordonnance. Sur cette base, il serait difficile de réglementer le cannabis en tant que médicament à base de plantes traditionnel dans l'Union Européenne alors qu'il reste considéré comme une drogue soumise à un contrôle international ou que la législation nationale de nombreux pays classe le cannabis comme une drogue n'ayant aucun usage médical»*.¹⁸

Pour ajouter des difficultés à la conception de normes mondiales plus uniformes, il n'existe aucune définition scientifique du «chanvre» ou de norme reconnue au niveau mondial pour la concentration maximale de THC autorisée dans le cannabis cultivé à des fins industrielles. L'UE et certains pays africains appliquent actuellement un seuil de 0,2% de THC pour le chanvre, et une initiative a été lancée au Parlement européen pour l'augmenter à 0,3%, soit au même

niveau établi par la loi agricole fédérale de 2018 aux États-Unis. L'industrie du chanvre européenne et américaine a exercé des pressions pour monter ce seuil à 1%, tel qu'il est déjà appliqué par exemple en Australie, au Belize, en Colombie, en Équateur, en Suisse et en Uruguay. Le problème avec la réduction de ce seuil est que même en cas d'utilisation de semences normalisées, le taux exact de THC dépend des conditions climatiques pendant la période de culture, de la récolte, de la température de stockage et de plusieurs autres facteurs. Maintenir ce seuil à 0,2 % exige une culture sophistiquée, des techniques de récolte et de stockage et des tests réguliers et onéreux. Cela implique inévitablement la destruction d'une partie de la récolte dont le seuil est supérieur. Les cultivars de chanvre ayant le plus faible taux de THC d'environ 0,1% contiennent également souvent beaucoup moins de CBD que les variétés comportant un taux de THC légèrement au-dessus de la moyenne (par exemple, environ 0,5%). Par conséquent, les rendements en CBD d'une même quantité de plantes sont bien inférieurs et seuls les grands producteurs peuvent supporter les coûts de production supplémentaires, ce qui signifie que les petits producteurs traditionnels ne pourront pas entrer sur le marché légal.

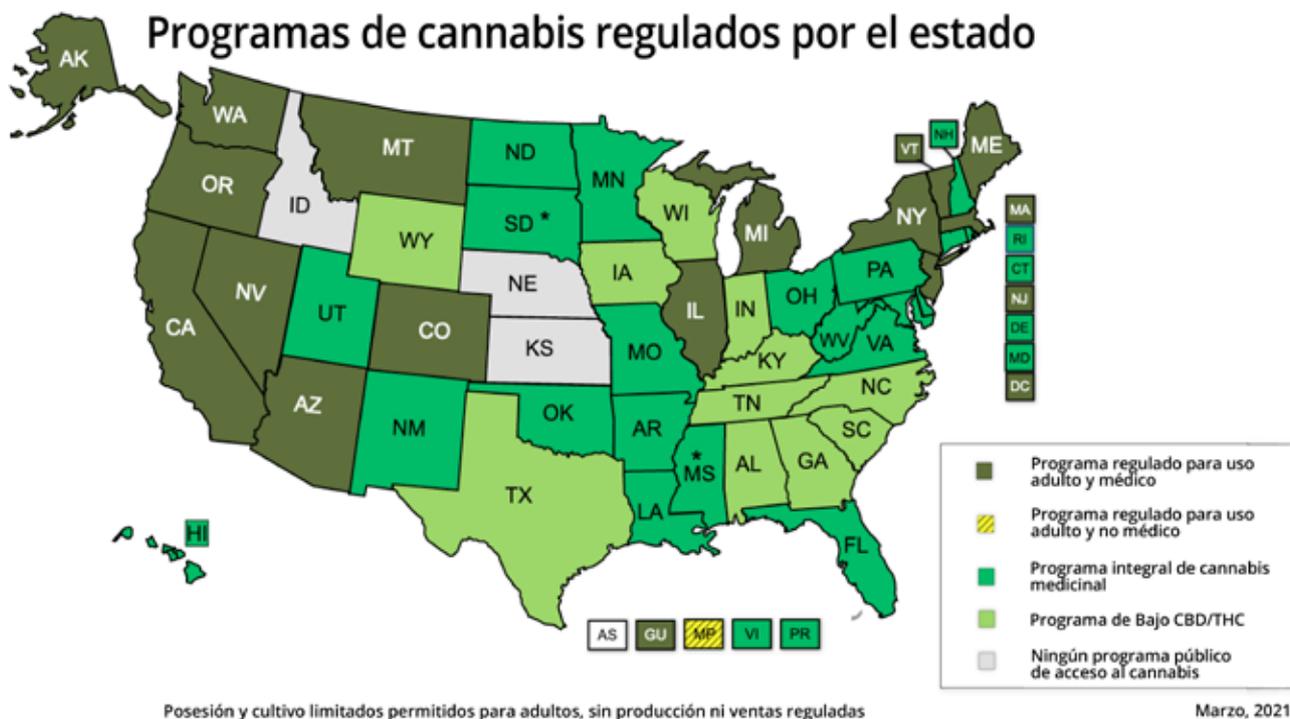
«Il est clair que le taux des composants actifs des produits à base de plante ne peuvent jamais être parfaitement normalisés car ils dépendent d'un nombre trop important de facteurs environnementaux pour que la composition chimique du produit final soit prévisible», comme l'expliquent Hazekamp et Fishedick et d'autres experts.¹⁹ C'est pour cela, par exemple, qu'une variation pouvant aller jusqu'à 15% est tolérée pour les taux de THC et de CBD dans le cannabis thérapeutique néerlandais, même lorsqu'il est cultivé dans les installations intérieures hautement contrôlées de Bedrocan.

La tendance à l'égard de la réglementation juridique et l'expansion des marchés du cannabis licites diversifiés et qui se chevauchent ne s'arrêtent pas aux frontières fictives du thérapeutique. Les limites juridiques sont peut-être plus claires, y compris en ce qui concerne ce qui est autorisé en vertu des Conventions des Nations Unies, mais dans la pratique, il n'est pas si facile de faire la distinction. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les pratiques thérapeutiques traditionnelles dans le monde

ont largement été menées clandestinement. Informelles et décentralisées, les pratiques traditionnelles ne sont toujours pas faciles à justifier juridiquement dans le cadre du régime de traités actuel, du fait de son contrôle strict et de l'exigence d'une ordonnance. Une grande partie du marché actuellement illicite dans les pays qui cultivent le cannabis depuis longtemps, par conséquent, alimente de facto les usages traditionnels thérapeutiques et rituels qui ont perduré.

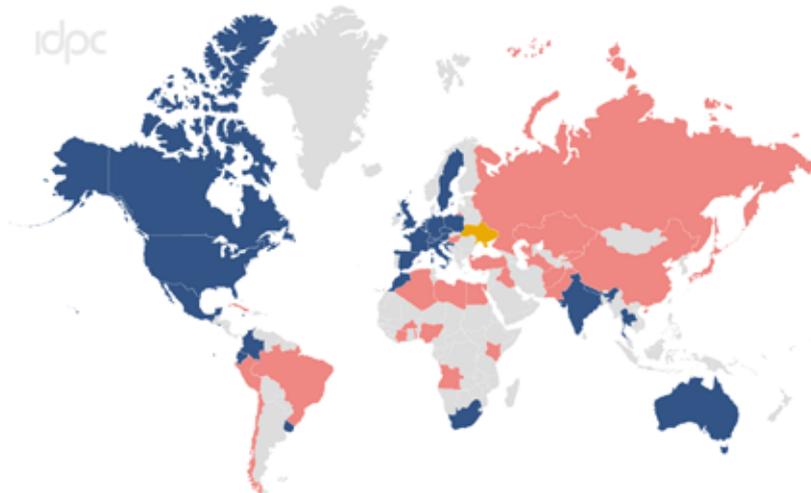
Dans un cadre moderne, la distinction est bien plus floue dans la pratique que la plupart des régulateurs ne veulent l'admettre. Pour de nombreux consommateurs de cannabis, leur consommation comporte un élément d'auto-médication. Il est difficile de classer une personne qui fume un joint le soir pour mieux dormir ou qui vapote du cannabis pour réduire les douleurs menstruelles, comme un usager purement récréatif. Un système de cannabis pharmaceutique restrictif qui offre des choix limités aux patients qui s'automédiquent a peu de chance d'absorber complètement ces éléments du marché illicite: «L'une des raisons importantes pour lesquelles les patients continuent de se procurer leurs produits sur les marchés illicites est le fait que, par tâtonnements, ils ont trouvé une souche qui fonctionne parfaitement pour traiter leurs symptômes. Face au choix limité de variétés de cannabis actuellement disponibles auprès de sources officielles, il est difficile de nier la valeur d'un tel choix».²⁰

En parallèle, de nombreux pays ont commencé à dépasser les usages thérapeutiques sur leur marché du cannabis réglementé par la loi. Depuis le début des changements de politique en 2012 dans quelques États américains, aujourd'hui, 15 États et le District de Columbia ont approuvé des initiatives populaires ou adopté des lois pour réglementer l'usage du cannabis auprès d'adultes (voir carte).²¹ L'Uruguay en 2013 et le Canada en 2018 ont promulgué des lois nationales exhaustives accordant un accès réglementé pour les adultes. Ces nouveaux cadres pour la réglementation du marché du cannabis, incluant un usage non thérapeutique ou réservé aux adultes ou récréatif, sont en train d'être consolidés et s'étendront probablement à de nouvelles juridictions courant 2021 et au-delà. La réglementation du cannabis va prochainement être adoptée au Mexique, est à l'ordre du jour en Israël et au Luxembourg, et une nouvelle initiative a récemment été annoncée au Congrès américain pour proposer une réglementation au niveau fédéral, qui a une chance d'être adoptée sous l'administration Biden. Le gouvernement néerlandais a récemment démarré un programme de quatre ans portant sur des expériences locales de production de cannabis réglementé pour approvisionner les coffeeshops où l'achat et la consommation sont tolérés depuis les années 1990, et des expériences similaires devraient également



Posesión y cultivo limitados permitidos para adultos, sin producción ni ventas reguladas

Marzo, 2021



RETRAIT DU CANNABIS DE L'ANNEXE IV VOTE À LA 63E SESSION DE LA CND (RECONVOQUÉE)

27 États membres sur les 53 membres de la Commission ont voté pour le retrait du cannabis de l'Annexe IV de la Convention Unique sur les stupéfiants de 1954. Cette reconnaissance formelle, attendue depuis longtemps, de l'utilité médicale du cannabis (y compris sous forme d'herbe) devrait faciliter sa prise en charge médicale et de nouvelles recherches.

OUI ✓

- | | | |
|-----------------------|--------------------|-----------------|
| 1. Australie | 11. Allemagne | 21. Espagne |
| 2. Autriche | 12. Inde | 22. Suède |
| 3. Belgique | 13. Italie | 23. Suisse |
| 4. Canada | 14. Jamaïque | 24. Thaïlande |
| 5. Colombie | 15. Mexique | 25. Royaume-Uni |
| 6. Croatie | 16. Maroc | 26. États-Unis |
| 7. République tchèque | 17. Népal | 27. Uruguay |
| 8. Équateur | 18. Pays-Bas | |
| 9. Salvador | 19. Pologne | |
| 10. France | 20. Afrique du Sud | |

NON ✗

- | | | |
|------------------|-----------------|------------------|
| 1. Afghanistan | 10. Cuba | 19. Nigéria |
| 2. Algérie | 11. Égypte | 20. Pakistan |
| 3. Angola | 12. Hongrie | 21. Pérou |
| 4. Bahreïn | 13. Irak | 22. Russie |
| 5. Brésil | 14. Japon | 23. Togo |
| 6. Burkina Faso | 15. Kazakhstan | 24. Turquie |
| 7. Chili | 16. Kenya | 25. Turkménistan |
| 8. Chine | 17. Kirghizstan | |
| 9. Côte d'Ivoire | 18. Libye | |

ABSTENTION ⚡

1. Ukraine

avoir lieu en Suisse. Dans tous ces cas, le cadre choisi est celui d'un système national fermé, n'autorisant pas le commerce international, mais à l'avenir, cette tendance pourrait offrir des options plus prometteuses pour les petits producteurs de cannabis traditionnels qui ont alimenté ces marchés de consommation de façon illicite pendant des décennies.

6.2 Cannabis thérapeutique dans les débats des Nations Unies

À la fin des années 1950, un représentant de l'OMS, le Dr Halbach, a déclaré à la Commission des Stupéfiants des Nations Unies (CND) que «il était convaincu que la déclaration du comité d'experts sur l'obsolescence du cannabis en tant qu'agent thérapeutique ne changerait pas» et a affirmé que «il n'était pas facile d'imaginer, dans l'état actuel des connaissances, la réintroduction du cannabis comme un traitement rationnel basé sur des conditions modernes.²² En conséquence, le cannabis et la résine de cannabis ont été classés dans les annexes les plus strictes, la I et la IV de la Convention unique de 1954 (la dernière étant réservée aux substances ayant des propriétés particulièrement dangereuses avec peu ou sans valeur thérapeutique). Il a fallu dix décennies pour que le Comité OMS d'experts des Drogues engendrant la Dépendance publie en janvier 2019 les résultats du premier examen critique du cannabis, reconnaissant enfin sa valeur thérapeutique et recommandant la modification de la

classification des substances apparentées au cannabis en vertu des conventions des Nations Unies sur le contrôle de la drogue.²³ En décembre 2020, après deux ans de débats polarisés, la CND a voté avec une faible majorité en faveur de la principale recommandation du Comité OMS d'experts des Drogues engendrant la dépendance, à savoir le retrait du cannabis de l'Annexe IV (voir carte).²⁴

Le rapport annuel de l'OICS pour 2018, publié le 5 mars 2019, a consacré son chapitre thématique aux «Cannabis et cannabinoïdes à usage médical, scientifique et « récréatif » : risques et intérêts». ²⁵ Tout au long du chapitre, l'OICS met entre guillemets «cannabis médical» et «usage médical» lorsqu'il fait référence à la plante de cannabis pour indiquer que, d'après son interprétation du traité, seul l'usage de cannabinoïdes dans des préparations pharmaceutiques constitue un usage médical légitime. «Au titre de la Convention, les cannabinoïdes peuvent faire l'objet d'essais cliniques contrôlés destinés à déterminer les intérêts et les dangers de leur usage en médecine.» ²⁶ selon l'OICS, mais les «tentatives de commercialisation de dérivés du cannabis et de promotion de leur usage en tant que «médicaments à base de plante» sont incompatibles avec l'inscription du cannabis et de ses dérivés aux Tableaux des conventions de 1954 et de 1971 Les cannabinoïdes de qualité pharmaceutique doivent être approuvés par le système national de réglementation pharmaceutique pour des usages médicaux précisément définis». ²⁷

Encadré : Développement incluant la coca, l'alternative de la Bolivie

Après l'élection du président Evo Morales en 2006, le nouveau gouvernement bolivien a lancé en 2007 la *Stratégie bolivienne de lutte contre le trafic de stupéfiants et la revalorisation de la feuille de coca*, afin de prendre ses distances avec les gouvernements précédents qui défendaient un plan «zéro coca». Avec le slogan «zéro cocaïne, mais pas zéro coca», le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre de façon plus stricte l'interdiction de la pâte de cocaïne et de la cocaïne, et a annoncé des plans pour un «développement incluant la coca» pour promouvoir la création d'une industrie avec différents produits à base de ou contenant de la feuille de coca. La volonté de l'administration Morales d'aborder la question de la tradition ancestrale consistant à mastiquer la feuille de coca dans des politiques gouvernementales soutenait cette stratégie, qui s'opposait à la simple substitution de cette culture tant appréciée et protégée par la constitution.²⁸

Autre élément important de cette nouvelle approche pour réduire la culture de coca, le gouvernement devait conclure au préalable un accord avec les communautés relatif à l'éradication des récoltes excédentaires, basé sur le dialogue et le consensus. Une interprétation spécifique du concept de «contrôle social» a été utilisée en tant que base de cette stratégie de contrôle des récoltes. Cette nouvelle stratégie a été qualifiée de politique «souveraine», indiquant qu'elle était le résultat d'un processus interne, et non pas imposé de l'extérieur, tel que ça avait été le cas avec les gouvernements précédents, notamment pour les politiques définies par les États-Unis. Comme la Bolivie ne considérait plus les États-Unis comme un partenaire stratégique, l'UE a soutenu cette nouvelle stratégie et également fourni le financement de l'enquête nationale qui a permis de déterminer la quantité de coca requise pour répondre à la demande de l'usage traditionnel.

Malheureusement, l'expansion d'une industrie nationale de la coca a été dès le départ freinée par le manque d'opportunités d'exportation, le marché interne étant déjà saturé. Les investissements privés et publics ont été insuffisants, et un nombre trop important d'obstacles s'est opposé au développement de l'industrie existante. Une tentative soutenue par le gouvernement pour produire une boisson non alcoolisée à base de coca a échoué lamentablement. Le gouvernement n'a pas fait grand-chose pour faciliter ou améliorer l'accès au marché des produits à base de coca à l'étranger, du fait de ses obligations à l'égard des traités internationaux relatifs aux drogues, même après avoir obtenu en 2013 une réserve en vertu de la Convention unique, légitimant le droit d'utiliser la coca de façon traditionnelle dans le pays.²⁹

En interne, nombreux sont ceux qui déclarent que le développement avec la stratégie basée sur la coca n'était que des paroles en l'air. La loi de 2017 sur la coca a établi une nouvelle limite nationale pour la culture de la coca pour un usage traditionnel, et la propagation géographique de la culture de coca. Elle définit également des paramètres pour l'exploitation commerciale nationale de la récolte (excluant l'extraction de cocaïne), mais a été critiquée pour avoir augmenté les mesures de contrôle bureaucratique. Les efforts de négociation pour arriver à des accords de modification inter se bilatéraux ou multilatéraux entre la Bolivie et d'autres pays doivent être pris en compte afin d'ouvrir des opportunités d'exportation, en particulier avec l'Argentine, pays voisin grand consommateur de coca.³⁰

Aucune référence dans les conventions sur les drogues, les commentaires ou les actes de conférences ne soutient cependant l'affirmation de l'OICS selon laquelle seules les préparations pharmaceutiques de cannabinoïdes peuvent être considérées pour un usage médical légitime. Au contraire, les commentaires de la Convention 1961 indiquent: «Le terme «fins médicales» n'a pas nécessairement la même signification à tout moment et en toutes circonstances. Son interprétation doit dépendre du degré de perfectionnement de la science médicale au moment donné en question, et non seulement la médecine moderne, également parfois appelée «médecine occidentale», mais également les systèmes de médecine traditionnelle tels que ceux qui existent en Chine, en Inde et au Pakistan, doivent être pris en compte à cet égard».³¹

La directrice générale de l'OMS, le Dr Margaret Chan, a déclaré en 2013 que «les médecines traditionnelles dont la qualité, la sûreté et l'efficacité ont été avérées contribuent à l'objectif de garantir à toutes les populations un accès aux soins. Pour des millions de personnes, les médicaments à base de plantes, les traitements traditionnels et les guérisseurs constituent la principale source de soins, voire parfois la seule. Ces soins sont proches des foyers, accessibles et abordables. Un grand nombre de personnes les considèrent également comme étant culturellement acceptables et fiables. L'accessibilité financière de la plupart des médecines traditionnelles les rend d'autant plus attractives à une époque où les coûts des soins de santé ont explosé et où l'austérité est quasiment universelle».

Alors que la Stratégie de l'OMS pour la médecine traditionnelle pour 2014-2023 favorise activement cette approche pour d'autres types de médicaments à base de plante, ces considérations n'ont pas été appliquées dans le cas du cannabis. L'examen du Comité OMS d'experts des Drogues engendrant la Dépendance sur la classification des substances apparentées au cannabis a recommandé la suppression du cannabis de l'Annexe IV, mais conseillait en même temps de le conserver dans l'Annexe I, qui exige toujours un niveau de contrôle élevé. S'il avait recommandé l'ajout du cannabis à l'Annexe II, cela aurait laissé davantage de marge aux Parties pour décider des exigences de prescription et ainsi permis davantage d'options de politique pour réglementer et améliorer l'accès aux médicaments

traditionnels à base de cannabis et de plantes.

Le processus d'examen de l'OMS, destiné à actualiser la classification du cannabis pour tenir compte des nouvelles réalités en pleine évolution des marchés du cannabis thérapeutique dans le monde entier, a été couronné de succès concernant sa suppression de l'Annexe IV, reconnaissant ainsi la valeur thérapeutique du cannabis. Mais il a également montré ses limites face à la complexité des nouveaux marchés émergents, à la grande variété de produits et au peu d'options de planification disponibles en vertu des conventions. Clairement, le climat tendu et polarisé à la CND de Vienne ne permet pas encore de discuter et d'intégrer toute la gamme de cadres réglementaires au-delà du cadre médical, de ceux déjà mis en œuvre et tous ceux qui se profilent à l'horizon. Les pays qui sont sortis des limites juridiques fixées par les traités sur le contrôle de la drogue devront trouver un moyen, individuellement ou collectivement, pour réconcilier leurs politiques nationales et leurs obligations en vertu des traités internationaux. Cela peut être fait de façon individuelle par le biais de réserves, comme l'a fait la Bolivie pour la feuille de coca, ou collective au moyen d'une modification du traité appelée *inter se*, en changeant certaines dispositions du traité en ce qui concerne les relations mutuelles entre les parties de l'accord de modification.³²

L'option de la modification *inter se* est basée sur l'article 41 de la Convention de Vienne sur la loi des traités, et selon un commentaire sur ce «traité sur les traités», «en raison des intérêts conflictuels qui dominent au niveau international, les modifications des traités multilatéraux, en particulier les amendements de traités impliquant un grand nombre de parties, est un processus extrêmement difficile et laborieux; parfois un amendement paraît même impossible. Il peut donc arriver que certains des États parties souhaitent modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement».³³ L'avantage par rapport aux solutions juridiques individuelles, est qu'un accord *inter se* ouvrirait également la voie à un commerce international entre des marchés licites réglementés, permettant aux petits producteurs dans les pays traditionnellement producteurs du sud de participer et de réduire le risque que les grandes entreprises n'accaparent les marchés licites émergents. Les systèmes de réglementation nationaux fermés ne remplaceront probablement pas complètement les marchés

illicites existants qui dépendent en partie du commerce international pour s'adapter à la variété et à la qualité des produits, à la diversité culturelle et aux préférences des consommateurs.»³⁴

Presque 25% du cannabis vendu dans les coffeeshops aux Pays-Bas, par exemple, est du haschich en grande partie importé du Maroc et dans une moindre mesure d'Afghanistan, du Liban et du Népal, et il ne sera pas facile de développer un produit de substitution local. Le comité consultatif du gouvernement pour les expériences avec un approvisionnement légal des coffeeshops a reconnu le problème mais a signalé qu'il ne pourrait «pas discuter d'éventuelles importations de cannabis de l'étranger, étant donnés les obstacles juridiques internationaux à la production et à la distribution du cannabis au niveau international et de l'UE».³⁵ Le comité suggère cependant que le gouvernement pourrait «développer une coopération avec d'autres pays, une stratégie diplomatique internationale destinée à réexaminer les traités et accords internationaux lorsque cela est nécessaire».³⁶

6.3 Libre-échange, dynamiques de marché et le risque d'accaparement par les grandes sociétés

L'introduction de politiques commerciales néolibérales dans les années 1980 a directement contribué à l'expansion d'économies illicites. La chute des prix dramatique des produits d'exportation traditionnels tels que la banane, le café et le cacao ont forcé de nombreux petits producteurs des pays tropicaux dans lesquels sont cultivés ces produits à se réfugier dans la culture illicite de cannabis, de coca et d'opium. Le déclin dramatique de l'économie bananière aux Caraïbes orientales est un bon exemple (voir encadré).

Ce qui pour beaucoup de petits cultivateurs a commencé comme une économie de survie pourrait être à nouveau menacé si une invasion de grandes entreprises de cannabis transnationales en l'absence de mesures de

Encadré: Le déclin des bananes et l'ascension du cannabis dans les Caraïbes

En Jamaïque, l'arrivée des entreprises transnationales de bauxite a éloigné de nombreux petits producteurs de leurs terres. De nombreux Jamaïcains ont émigré dans les années 1960-1970 pour chercher de meilleures opportunités au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis, tandis que d'autres ont «migré dans l'illégalité» en occupant sans titres de propriété des terrains pour cultiver de la ganja.³⁷ Ensuite, le démantèlement de l'accord commercial préférentiel entre l'UE et les Caraïbes pour les bananes a entraîné une augmentation de la culture de cannabis en Jamaïque et aux Îles du Vent, notamment à Saint-Vincent-et-les-Grenadines et à Sainte Lucie. L'industrie de la banane des Caraïbes orientales était historiquement dominée par des petites fermes de bananes familiales, incapables de rivaliser sur un marché libéralisé avec les énormes plantations agro-industrielles d'Amérique Centrale et d'Amérique du Sud.³⁸ En 1997, une note de la Commission Européenne avertissait qu'un tel changement «mènerait en droite ligne à la destruction du secteur de la banane dans les Caraïbes et provoquerait de ce fait de graves difficultés économiques et une instabilité politique dans une région qui a déjà beaucoup de mal à surmonter des difficultés et des privations considérables.» et que les 25000 producteurs de bananes des Îles du Vent «se tourneront vers d'autres sources de revenu.» La note conclut «Malheureusement, ce sont les drogues qui remplaceront le plus probablement les bananes.»³⁹ Au cours de la décennie suivante, le régime de banane préférentiel a été graduellement démantelé et, comme prévu, de nombreux producteurs de bananes sont passés au cannabis. «La marijuana est la nouvelle banane du 21e siècle», a déclaré le ministre des Affaires étrangères de Saint-Vincent en 2014, et les producteurs locaux ont confirmé que la ganja «a scolarisé des enfants, construit des maisons et permis aux résidents de survivre aux conséquences économiques de la disparition de l'industrie de la banane autrefois rentable».⁴⁰

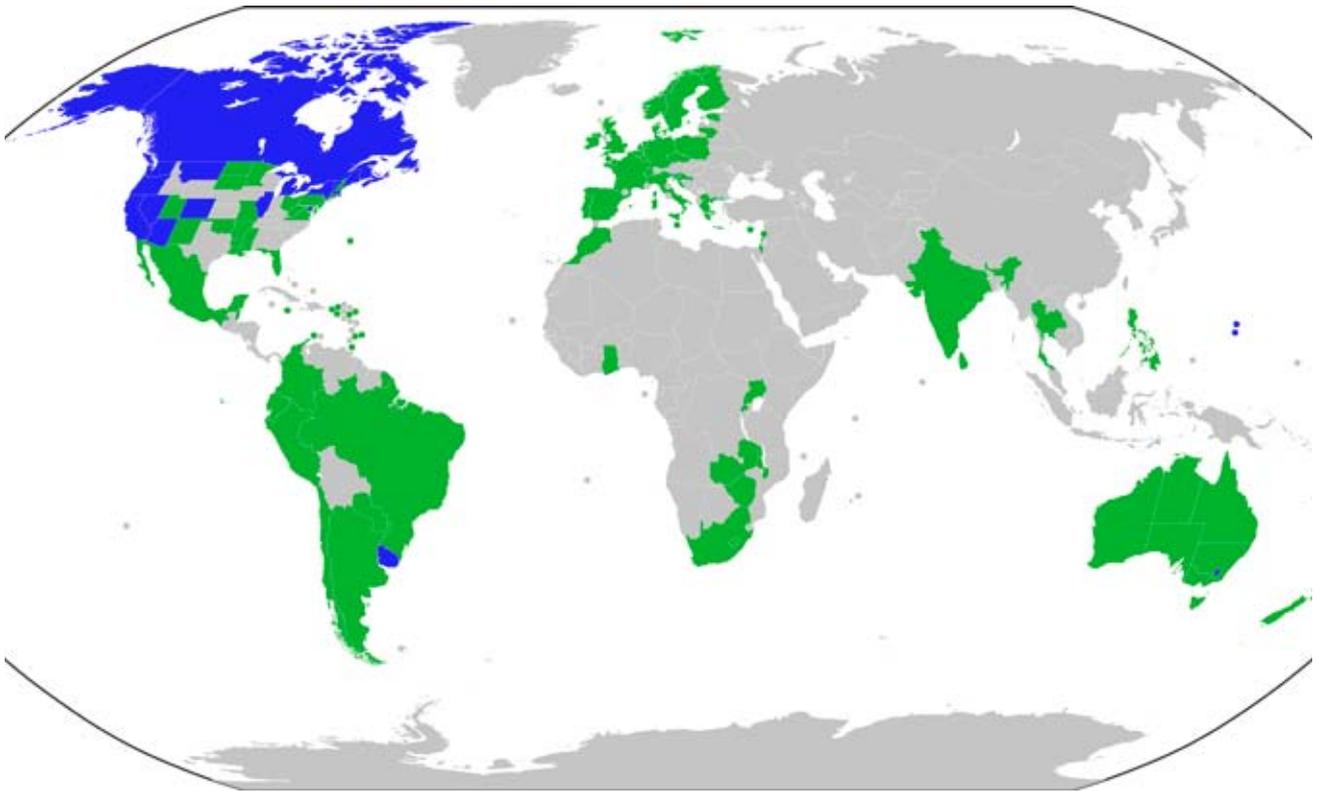
protection pour les petits producteurs était autorisée dans ces pays. Les entreprises de cannabis qui ont été introduites à la bourse canadienne ont accumulé des milliards de dollars, ce qui a déclenché une bulle financière portée par des prévisions de marché hautement spéculatives. Une grande partie du capital généré par ces ventes de titres précoces a été investie dans la promotion de valeurs, des fusions et acquisitions et une partie a été utilisée pour établir de nouvelles installations de culture et de production dans les pays traditionnellement producteurs de cannabis ou pour racheter des entreprises locales titulaires de licences.⁴¹ L'une des raisons pour lesquelles les entreprises de cannabis canadiennes et américaines se font une place dans les pays traditionnellement producteurs de cannabis est pour réduire les coûts de production. Par exemple, quand on a demandé au directeur général d'une nouvelle startup de cannabis soutenue par le Canada pourquoi l'entreprise était intéressée pour investir dans la production de cannabis à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, il a répondu: «Nous sommes à la recherche d'opportunités en dehors du Canada. Le marché canadien est assez dilué. Et nous cherchons également à cultiver au soleil car au Canada vous cultivez [à l'intérieur] pour 2 dollars le gramme, au soleil, vous pouvez cultiver pour 20-30 cents le gramme».⁴² De même, en 2018, faisant l'éloge d'une nouvelle joint-venture entre le producteur canadien Aphria et Verve Group et l'acquisition par ce dernier d'une part majoritaire dans Verve Dynamics, un producteur de marijuana thérapeutique au Lesotho, le PDG de l'époque déclarait «Verve est en voie de devenir l'un des producteurs d'extraits de cannabis thérapeutique dont les coûts sont les plus faibles au monde».⁴³

Comme les pays se livrent concurrence pour attirer les investisseurs, des coûts de production réduits (et de façon générale, des normes réglementaires moins strictes en termes de durabilité sociale et environnementale) risquent de déclencher une «course vers le bas». Le danger est plus grand si les pays ne développent pas une base ou un marché national et s'appuient sur un modèle exclusivement orienté vers l'exportation, plus propice aux dynamiques fondées sur l'exploitation. Par exemple, lorsque le gouvernement du Lesotho a commencé à délivrer des licences pour la culture du cannabis en 2017, le coût d'une licence de production était d'environ 13,000 USD (hors coûts de fabrication et préparation,

de test et d'exportation).⁴⁴ Le revenu par habitant de l'époque était de 2925 USD. Ces barrières à l'entrée élevées signifieraient que les cultivateurs de cannabis locaux devraient se limiter à travailler comme ouvriers agricoles dans des fermes de cannabis en ayant peu de chances d'évoluer vers des activités à plus forte valeur ajoutée.

En général, les dynamiques de marché de l'industrie mondiale du cannabis sont toujours très instables et dépendent des évolutions juridiques dans le domaine du commerce international. Il est peu probable que dans un proche avenir, le Canada autorise les importations en grosses quantités, étant données les différences des coûts de production constatées ci-dessous qui, si la concurrence des importations à bas prix était autorisée, détruiraient un marché dans lequel des millions de dollars ont déjà été investis. Il en résulte un marché mondial où les perspectives de croissance sont élevées mais les gains potentiels (du moins, pour les investisseurs) issus du commerce international sont toujours inexploités. «Des douzaines de pays essaient de capitaliser sur les opportunités d'exportation mais seulement une poignée importe des quantités importantes, alors les producteurs orientés vers l'exportation sont très attentifs aux juridictions dépendantes des importations, écrit Alfredo Pascual, analyste averti de Marijuana Business Daily.⁴⁵ «Les espoirs que l'Amérique latine devienne un grand exportateur de cannabis destiné à un usage médical et scientifique ne se sont pas encore matérialisés, le revenu total des exportations du continent étant estimé à moins de 15millionsUSD. D'après les experts, 2021 sera une année charnière qui montrera si la région est en mesure de devenir un fournisseur mondial du médicament. Pour l'instant, l'Uruguay et la Colombie sont les seuls pays d'Amérique latine à avoir exporté d'importantes quantités de cannabis thérapeutique. Mais même ces exportations n'ont pas été à la hauteur des attentes».⁴⁶ Fin 2019, le cannabis n'était guère présent dans le commerce international mais on constatait les signes évidents d'une bulle sur le point d'éclater. Par exemple, la valeur marchande de l'entreprise canadienne Canopy Growth, l'une des plus grandes entreprises de cannabis au monde, a chuté de 18milliardsUSD en avril 2019 à environ 5,5milliardsUSD mi-novembre.⁴⁷

Selon le magazine Fortune, «les investisseurs et entrepreneurs ont connu un cycle d'expansion



Carte indiquant la réglementation juridique du cannabis en avril 2021

■ Cannabis légal à des fins médicales ■ Cannabis légal à toutes les fins.

et de ralentissement» car «une surproduction colossale a saturé un marché limité et provoqué l'effondrement des prix». ⁴⁸ Les opportunités aux États-Unis étant limitées par la loi fédérale, des investisseurs particuliers et institutionnels enthousiastes ont injecté tant d'argent dans les grandes entreprises canadiennes que beaucoup d'entre elles sont devenues des licornes. Gorgées d'investissements, les entreprises ont créé d'énormes opérations de serres, produit davantage de cannabis que ce que la population du Canada, un marché plus petit que l'État de Californie, pourrait consommer. La valeur de certaines entreprises a chuté de 50% ou plus à partir de 2018». ⁴⁹

Courant 2020, le commerce international a doucement commencé à se matérialiser, par exemple, pour Clever Leaves, une multinationale qui réalise des transactions et investit au Canada, en Colombie, en Allemagne, au Portugal et aux États-Unis – et a exporté ses produits en Australie, au Brésil, au Canada, au Chili, en République tchèque, en Allemagne, en Israël, aux Pays-Bas, au Pérou, en Pologne, en Espagne, en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et aux États-Unis, respectant les différentes réglementations et normes des pays. ⁵⁰ Les installations de Clever Leaves en Colombie ont été les premières d'Amérique latine à obtenir une certification

GMP de l'UE, autorisant l'entreprise à exporter des extraits et des cannabinoïdes de qualité pharmaceutique vers l'UE. Sa licence de culture portugaise permet également à Clever Leaves d'exporter des fleurs séchées, ce que la Colombie n'autorise pas. Une vaste coalition de producteurs colombiens, parmi lesquels Asocannacol (association de petits et moyens cultivateurs de cannabis), a récemment demandé au gouvernement de lever l'interdiction sur les exportations de fleurs séchées, en soutenant que «dans les pays où les marchés du cannabis thérapeutique sont plus réglementés, tels que les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas, le Portugal, Israël, le Royaume-Uni et l'Australie, entre autres, la fleur séchée est le segment de marché le plus développé, représentant plus de 50% des ventes totales du secteur». ⁵¹

6.4 «Gestion inclusive» et la chaîne de valeur globale

Pour les petits producteurs qui cultivent pour le marché illicite, le cannabis est surtout une culture marchande pour compléter le revenu des familles, il est souvent cultivé à côté de cultures alimentaires. L'entrée sur le marché médical légal pourrait potentiellement donner une valeur au produit agricole; il ne s'agirait

plus seulement de vendre la matière première mais de s'impliquer dans le processus, notamment dans la production d'extraits de plante entière. *«La valorisation de la production agricole dans les zones rurales (par exemple, à travers les industries de traitement) offre un potentiel non négligeable pour stimuler l'emploi et les revenus dans ces régions, réduire la pauvreté et améliorer la nutrition. Les politiques, primes et cadres favorisant l'agro-industrie, en particulier les petites et moyennes entreprises, se sont avérées très efficaces pour sortir les populations rurales de la pauvreté dans de nombreux pays»*, selon la FAO.⁵²

Comme peu de cultures marchandes peuvent rivaliser avec le prix des cultures utilisées pour la production de drogue illicite, la stratégie consistant à ajouter de la valeur en permettant aux producteurs de progresser dans la chaîne de valeur mondiale est souvent appliquée dans les stratégies de développement alternatif destinées à remplacer les cultures de coca illicites par le café, le cacao ou l'huile de palme, par exemple dans la région de San Martín au Pérou.⁵³ Les coopératives de producteurs peuvent devenir actionnaires dans de petites usines de traitement, afin d'augmenter les revenus qui reviennent aux communautés agricoles. Ces stratégies impliquent souvent des partenariats avec le secteur privé, en particulier pour les composantes de la distribution et de l'exportation de la chaîne de valeur.

En effet, *«comme le financement du développement public a été revu à la baisse dans le contexte des réformes néo-libérales, les gouvernements se sont de plus en plus tournés vers le secteur privé pour attirer de nouveaux investissements dans les zones rurales»*.⁵⁴ Le financement du développement alternatif dans le cadre du contrôle de la drogue a chuté encore plus brutalement que l'aide au développement en général, soulignant la nécessité d'explorer la possibilité de relier les petits producteurs à la chaîne de valeur mondiale du cannabis thérapeutique.

Le concept de «gestion inclusive» est apparu pour *«améliorer la compatibilité entre l'expansion de l'agro-industrie et les moyens de subsistance ruraux»*; *«elle vise à impliquer des petits producteurs vulnérables qui tirent des bénéfices de leur intégration dans les chaînes de valeur (agro) industrielles. Avec l'intégration des petits exploitants, à la fois les investisseurs et les petits producteurs accumuleraient des*

*bénéfices.»*⁵⁵ Le PNUD a également adopté le discours sur la gestion inclusive et le rôle primordial du secteur privé dans la création d'opportunités pour ce qui est de l'Afrique, en soutenant que les entreprises appliquant le modèle de gestion inclusive *«intègrent des personnes à faibles revenus dans les chaînes de valeur dans différents rôles, que ce soit en tant que consommateurs, producteurs, employés ou entrepreneurs.»* Ainsi, elles font directement profiter les communautés à faibles revenus des bénéfices de la croissance. *Il ne s'agit pas de charité. Les entreprises appliquant le modèle de gestion inclusive créent une base solide pour le profit et la croissance à long terme en intégrant des personnes qui étaient auparavant exclues du marché.»*⁵⁶

Un article publié dans la revue World Development sur la prolifération des approches pilotées par des bailleurs de fonds visant à intégrer les producteurs dans la chaîne de valeur mondiale émet plusieurs mises en garde concernant l'intérêt croissant dans la notion de «gestion inclusive», ainsi que l'importance accordée aux processus de développement portés par le secteur privé. Critiquant les expériences menées dans différents types d'industries, l'article montre que n'importe quel modèle de gestion, y compris ceux qui visent à intégrer les petits exploitants dans la chaîne de valeur mondiale, *«peuvent affaiblir en exacerbant le risque, en marginalisant les voix locales ou en s'appropriant des terres et de la main-d'œuvre locales dans des conditions inéquitables»*.⁵⁷ Bien que l'étude ne traite pas de l'industrie émergente du cannabis licite, les nombreux exemples d'autres chaînes de valeur de l'agro-industrie constituent des enseignements préoccupants, soulignant les nombreuses difficultés auxquelles sont confrontés les petits producteurs qui souhaitent intégrer la chaîne de valeur mondiale naissante du cannabis thérapeutique. *«Les réformes de libéralisation du marché et d'ajustement structurel apparaissent comme des moments charnières de l'histoire qui ont redéfini la place de l'inclusivité dans les chaînes de valeur»*, concluent les auteurs, en prévenant que, avec quelques exceptions partielles, *«les données qui se dégagent des chaînes de valeur suggèrent que ces tendances vont à l'encontre de la logique d'inclusion sociale»* et que *«l'inclusion dans les chaînes de valeur globales à travers les relations établies avec les entreprises dominantes se traduit rarement par une voie fiable et évolutive vers la réduction de la pauvreté»*.⁵⁸

L'examen des expériences dans des secteurs tels que l'huile de palme, le coton, le café, le cacao, le manioc, le soja ou le sucre de canne indique que l'évolution «montre clairement une difficulté pour les petits exploitants dans laquelle les chaînes de valeur sont axées sur la compétitivité et l'efficacité, en concentrant la propriété, le contrôle et la valeur dans les grandes sociétés et le segment en aval et une importance limitée accordée aux dispositions visant à faire participer les petits producteurs à la prise de décision du secteur ou à les aider à surmonter les obstacles, à gérer les risques ou à capter de la valeur».⁵⁹ Concernant les petits producteurs de cannabis qui sortent du cadre illégal pour rejoindre le marché légal, les auteurs déclarent que ceux-ci «rencontrent des barrières à l'entrée des activités positionnées plus haut dans la chaîne de valeur, même pour les chaînes de valeur qu'ils dominaient par le passé». Remettant en question les discours selon lesquels l'inclusion pilotée par l'agro-industrie dans les chaînes de valeur globales «peuvent créer des résultats gagnant-gagnant qui profitent à la fois aux grandes entreprises et aux petits producteurs», les auteurs soutiennent que la plupart des profits pour les petits producteurs sont en réalité réalisés «en plaçant les aspirations et l'auto-détermination des populations locales à l'ordre du jour de la transformation rurale».

Parmi les quelques exemples de réussite de mécanismes de chaîne de valeur alternatifs, les auteurs citent la structure actionnariale des coopératives de producteur des usines d'extraction d'huile de palme mise en place dans le cadre du projet de développement alternatif péruvien de San Martín, qui permet aux agriculteurs de «conserver la propriété de leurs terres et la liberté de réattribuer leurs terres et mains-d'œuvre à d'autres activités de production, s'ils le souhaitent, évitant ainsi un monopole qui exclut des possibilités futures ou dégrade la base territoriale disponible pour l'agriculture familiale».⁶⁰ Mais l'exemple permet également de souligner «le besoin de reconsidérer l'utilisation des fonctions de politique publique, de finance et de gardien pour uniformiser les règles du jeu et permettre un véritable transfert de pouvoir économique», car le problème de l'industrie de l'huile de palme, pilotée par les grandes entreprises, indique clairement qu'il s'agit là d'une exception qui n'aurait jamais existé si elle avait été laissée aux dynamiques du marché «libre» sans une importante aide nationale et internationale au développement alternatif. À cet égard, l'étude démystifie toute illusion au sujet des «discours publics qui

suggèrent qu'une telle aide devrait reposer sur des relations à but lucratif et être orientée métier».⁶¹

Elizabeth Bennett a réalisé une analyse utile des différentes certifications de durabilité volontaires (VSC, «voluntary sustainability certifications» en anglais) qui sont récemment apparus aux États-Unis pour orienter l'industrie du cannabis vers une voie plus durable. Elle conclut cependant que ces programmes volontaires «ont extrêmement vulnérables à l'accapement par les grandes entreprises». Certains «sont organisés comme des organisations à but lucratif dont les propriétaires définissent les normes, mènent des audits et dirigent la stratégie globale de l'exécution des règles. Ces VSC se font concurrence pour la part de marché et certains fondateurs signalent des cas de «courses aux certifications» où les producteurs cherchent la certification la plus abordable au lieu d'améliorer leurs pratiques pour satisfaire à des normes plus élevées. Dans ce contexte, chaque VSC a tout intérêt à diluer les normes ou à assouplir les procédures d'audit pour gagner une part de marché et générer du profit, et aucun ne comporte de processus de gouvernance ou de transparence qui empêcherait le propriétaire de le faire».⁶²

Quant aux expériences dans d'autres secteurs, aucun programme volontaire ne fera vraisemblablement d'améliorations fondamentales en termes d'engagement avec les communautés rurales ou les groupes marginalisés et criminalisés dans le secteur du cannabis légal.⁶³ Les cadres législatifs et réglementaires sont essentiels pour faire appliquer les paramètres de base en éliminant les barrières à l'entrée, en permettant un accès préférentiel et une compensation et en imposant des restrictions aux dynamiques de marché, à la monopolisation et à l'accapement par les entreprises. Une initiative de ce type est actuellement en cours d'examen au congrès américain, la loi sur l'opportunité d'un marché légal du cannabis, sur le réinvestissement des profits de ce futur marché, et sur l'effacement des casiers judiciaires liés au cannabis (Marijuana Opportunity Reinvestment and Expungement Act of 2019, loi MORE). La loi a été adoptée par la Chambre des représentants en décembre 2020 et, si elle est promulguée, effacerait les infractions fédérales liées au cannabis commises par le passé et financerait des prêts pour aider les petites entreprises de cannabis appartenant à, et contrôlées par des personnes socialement et économiquement désavantagées. La présidente de la Chambre

des représentants, Nancy Pelosi, l'a qualifié de plus important projet de loi de réforme de la justice pénale qu'on ait vu depuis des années, déclarant qu'il «*permet de mettre fin aux injustices désastreuses de la criminalisation de la marijuana qui ont pénalisé les communautés à faible revenu et les communautés de couleur,[...] et enfin assure la justice pour les personnes qui ont subi les conséquences injustes de la criminalisation. Cette loi historique ouvrira également des débouchés pour que tout le monde participe à l'industrie de la culture du cannabis et fournira des revenus et des ressources aux communautés qui s'adonnent à sa culture*». ⁶⁴

Des interventions publiques similaires, fournissant des orientations normatives destinées aux marchés médical et également non médical, seront nécessaires pour garantir une participation importante des petits producteurs dans le monde entier. Certains pays prennent les devants, et ont des résultats positifs. Par exemple, Saint-Vincent-et-les-Grenadines a introduit une loi d'amnistie en 2018 qui permet aux producteurs de cannabis ayant fait l'objet d'une condamnation de passer à la légalité s'ils se déclarent aux autorités. ⁶⁵ Le gouvernement favorise également la formation de coopératives et joint-ventures entre investisseurs et groupes locaux ainsi qu'un certain nombre d'autres mesures pour encourager la participation des petits producteurs traditionnels au marché médical légal. Cela a également ouvert de nouvelles opportunités de partenariat entre les investisseurs et les cultivateurs de cannabis locaux. C'est le cas par exemple de Green Lava Labs, la première entreprise à avoir commencé à cultiver du cannabis légal dans le pays. Son activité est basée sur un site de culture de 10 ha avec une licence pour l'extraction, dans le but d'exporter la fleur de cannabis thérapeutique ainsi que l'huile sur le marché médical européen. Fin 2019, deux protocoles d'entente ont été signés entre d'un côté, Green Lava et de l'autre, deux associations d'agriculteurs, Greiggs Rastafarian Progressive Society et Farmers Solution SVG. ⁶⁶ D'après le directeur de l'exploitation, le cadre réglementaire établi par le gouvernement de Saint-Vincent-et-les-Grenadines a contribué au partenariat: *Ce qui est vraiment bien dans ce qu'a fait Saint-Vincent, c'est que contrairement au Canada où si vous avez eu une condamnation liée au cannabis, vous ne pouvez pas entrer dans le système légal, à Saint-Vincent, ils encouragent les producteurs traditionnels à venir rejoindre le nouveau marché légal, c'est super, on est très*

heureux de travailler avec eux. Donc en fait, la loi dit que pour qu'on puisse être là, on doit se procurer au moins 10 % de nos produits auprès des producteurs traditionnels. ⁶⁷

Cet exemple montre l'importance d'établir des cadres réglementaires appropriés pour encourager des opportunités afin que les petits producteurs de cannabis traditionnels puissent bénéficier des investissements du marché légal.

6.5 Commerce équitable et développement durable

La notion de commerce «équitable» ou «juste» a émergé dans les années 1960, 1970, face aux inquiétudes concernant les niveaux de pauvreté et d'inégalité dans le monde, notamment pour les pays qui éliminaient les vestiges du colonialisme. Le commerce équitable ou juste cherche à redresser les inégalités dans le monde en offrant aux producteurs de produits tels que la banane, le coton ou les fleurs coupées de meilleures



Fleur de cannabis flower, Colombie, Prince, août 2018

opportunités de marché et d'accès aux consommateurs, principalement dans les pays riches.⁶⁸

Certains militants et universitaires ont commencé à réfléchir à ce que pourraient être les principes d'un commerce (plus) équitable dans le contexte du cannabis.⁶⁹ Il reste à déterminer dans quelle mesure un tel modèle peut servir les besoins et intérêts socio-économiques de petits producteurs de cannabis traditionnels. D'importants obstacles restent à franchir, en particulier le fait que les marchés du commerce équitable pour les produits tels que les bananes, le cacao et le café ont fourni aux petits producteurs des certifications qui leur ont permis de maintenir leur position sur ces marchés internationaux, mais ces trois produits exigent des conditions météorologiques qui rendent impossible leur culture sous des climats tempérés. En revanche, le cannabis peut pousser n'importe où, selon les souches. Le marché du cannabis licite émergent et celui du cannabis illicite ont connu une substitution des importations sur les grands marchés de consommation européens et nord-américains avec le développement croissant de la culture en serre et sous abri. Ce phénomène présente des difficultés supplémentaires pour les producteurs de cannabis traditionnels à travers le monde et pour le développement de scénarios de commerce (plus) équitable

comparables pour les protéger. Il sera nécessaire de mettre davantage l'accent sur un « consumérisme éthique », ou l'image de marque basée sur les avantages qualitatifs des souches de cannabis locales et des techniques de culture traditionnelles, à l'aide de certificats d'« indications géographiques » ou de « dénominations d'origine », par exemple;⁷⁰ ainsi que la reconnaissance des coûts associés à l'empreinte carbone importante de la production sous abri ou dans des serres.

Aux États-Unis, Ryan Stoa (2017) milite en faveur d'un système d'appellation d'origine pour la marijuana centré autour des caractéristiques territoriales uniques des souches de cannabis, les conditions de culture et d'autres normes de qualité ou de types.⁷¹ Un tel système pourrait être mis en œuvre dans le cadre de ce qu'il appelle les « Régions de cannabis culture américaines », qui délimiteraient une série de meilleures pratiques et contrôles qualité environnementaux et sociaux. Cela présenterait plusieurs avantages, entre autres, cela permettrait de reconnaître que les conditions environnementales influencent la qualité du cannabis, et augmenterait la transparence et la protection du consommateur basées sur un ensemble d'indicateurs convenus tels que des informations sur les souches, les niveaux



de THC et de CBD, la garantie des origines, d'une culture éthique, etc. Cela permettrait également d'établir une référence pour le développement rural et territorial et de créer une certaine sensibilité écologique dans les pratiques de production en termes de consommation d'énergie ou d'eau pour la culture en intérieur, par exemple. Mais surtout, un tel système éviterait que les marchés ne soient inondés de dérivés du cannabis générique bon marché qui feraient baisser les prix et mettraient les petits producteurs dans l'incapacité de lutter contre la concurrence. En permettant à des produits différenciés d'alimenter un marché différencié, le système d'appellation offre un certain degré de protectionnisme économique et peut empêcher que le cannabis ne devienne un produit agricole comme les autres dans un monde post-prohibition. À cet égard, R. Stoa déclare que «la marchandisation et la consolidation ne sont pas inévitables. Les appellations de la marijuana ont un potentiel réglementaire considérable et représentent un modèle d'agriculture plus local et durable pour l'industrie de la marijuana».⁷²

Il reste à voir si un tel modèle peut s'implanter. Il convient de noter que les producteurs de cannabis traditionnels, qui luttent pour accéder au marché axé sur les entreprises, n'ont rien touché des milliards de la «ruée vers le vert», bien que de quelques gouvernements aient eu l'intention d'encourager des groupes locaux et des petits producteurs à entrer sur le marché, tel que décrit dans les chapitres précédents. D'importants investissements étrangers ont été engagés dans plusieurs pays traditionnellement producteurs de cannabis, mais même dans les régions présentant des conditions climatologiques idéales pour la culture en extérieur, ceux-ci étaient axés sur le rachat d'entreprises locales et la création de nouvelles installations de culture sous abri. Quasiment aucun investissement n'a été fait dans l'assistance technique ou le soutien aux petits agriculteurs pour qu'ils transforment leurs méthodes de récolte afin de répondre aux normes de qualité et de faciliter leur entrée dans les marchés légaux émergents.

En même temps, on déplore une appréciation souvent insuffisante des investisseurs et responsables politiques quant aux qualités et forces des communautés traditionnellement productrices de cannabis. Dans cette optique, l'organisation de cannabis sud-africaine

à but non lucratif Fields of Green for ALL milite pour que l'Afrique du Sud adopte un programme de développement alternatif pour le cannabis, qui combine une stratégie inclusive de transfert de pouvoir aux communautés (en particulier pour les victimes de la prohibition) respectant les connaissances traditionnelles et l'expression culturelle des communautés productrices de cannabis et la protection des ressources naturelles et génétiques.⁷³

Cela permettrait de tirer profit de la culture en extérieur dans les zones rurales d'Afrique du Sud, où le cannabis est cultivé depuis des siècles pour desservir des marchés informels, et où des variétés de plante uniques sont apparues. Selon l'organisation, ces variétés endémiques, qui sont le produit des conditions environnementales spécifiques associées à des méthodes de culture adaptées localement, constituent une ressource immatérielle essentielle et une source de biodiversité qui méritent une protection adéquate. Ils encouragent le recours à des politiques de protection de la propriété intellectuelle axées sur les communautés en tant que «outil permettant de construire des marques locales qui ajoutent de la valeur aux produits de cannabis historiques et aux usages culturels et de contribuer à ouvrir une voie vers le commerce équitable international».⁷⁴ Cela pourrait également préparer le terrain pour le développement d'un marché du cannabis national réglementé, qui générerait des emplois et des revenus et attirerait des touristes sur la base de produits reconnus au niveau international (qui pourraient être identifiés, par exemple, par des indications géographiques) et la promotion des cultures et connaissances locales. L'organisation écrit avec optimisme que «Avec la mise en place d'un système de protection de la propriété intellectuelle et un programme de préservation des ressources naturelles, l'Afrique du Sud présenterait un important potentiel pour combiner agrotourisme, écotourisme et tourisme thérapeutique ou de santé».⁷⁵

La nécessité de protéger les cultures, les pratiques et la biodiversité locales liées au cannabis ne fait aucun doute, pourtant peu de tentatives ont été mises en œuvre à cet effet. Par exemple, comme l'indiquent Klein et Hanson (2020) au sujet de la Jamaïque, « Actuellement, aucun effort coordonné n'a été entrepris pour préserver l'héritage génétique

des souches de cannabis qui sont natives de la Jamaïque et adaptées aux conditions tropicales. De nombreuses souches sont menacées en raison des variétés importées et des croisements.

La réglementation lourde a eu comme conséquence la perte de l'expertise technique qui menace désormais l'avantage concurrentiel attribué au petit producteur: l'accès aux variétés natives aux caractéristiques uniques et à des compétences agricoles».⁷⁶

Pourtant, les conditions agro-écologiques pour la culture du cannabis en Jamaïque et dans les Caraïbes en termes de terres, de précipitations et de longue tradition de production biologique offrent des arguments de vente uniques pour ce qui est de la labellisation et de l'image de marque des produits de la région. La valeur ajoutée créée à partir de la combinaison des connaissances indigènes et locales des producteurs avec les dernières connaissances scientifiques et pharmaceutiques sur le cannabis thérapeutique pourrait servir de dynamo pour attirer un tourisme de santé et favoriser l'exportation de dérivés de cannabis médical.

Un modèle pour le cannabis axé sur le transfert des pouvoirs aux communautés, les connaissances autochtones, la protection du patrimoine naturel et des principes de commerce (plus) équitable pourraient jouer un rôle important. Un rapport de 2018 de la Commission régionale de la CARICOM sur la marijuana constate que le cannabis pourrait potentiellement avoir un impact décisif sur la région des Caraïbes si un cadre de politique régionale bien défini était mis en place: «Qui plus est, l'économie du tourisme déjà établie et en pleine expansion pourrait profiter d'une industrie du cannabis située dans des environnements sûrs et sécurisés. Le cannabis peut être produit pour l'exportation ainsi que pour les pratiques de guérison locales et favoriser la création d'une nouvelle industrie du tourisme du bien-être. Le développement d'une industrie du chanvre industriel est également envisagé. Le cannabis obtenu selon le mode de production biologique et en extérieur peut également approvisionner le marché récréatif déjà rentable ».⁷⁷ De même, les producteurs de cannabis ayant participé à un atelier sur le développement durable et le cannabis au Maroc ont mis en évidence plusieurs arguments clés de vente sur lesquels pourrait être bâtie une future

économie du cannabis légal. Il pourrait s'agir, entre autres, d'intégrer des produits de santé alternatifs au réseau de hammams du Maroc et de développer une industrie du tourisme du cannabis durable, basée sur le VTT, les pistes de randonnées dans la région du Rif, ainsi qu'organiser un festival culturel berbère annuel qui attirerait artistes, musiciens et touristes étrangers pour participer à une expérience de culture du cannabis autochtone.⁷⁸ Un tel cadre territorial à plusieurs facettes, dans lequel des liens sont nourris en amont et en aval entre les secteurs tels que l'agriculture, la santé et le bien-être, la médecine, le tourisme, la science et la fabrication contribuera également à développer des économies d'échelle pour la production de cannabis, ce qui réduira la dépendance aux investissements étrangers et permettra des retombées économiques plus importantes.

Plusieurs exigences spécifiques dans le cadre actuel du cannabis thérapeutique exigent une attention particulière pour pouvoir appliquer un modèle de commerce (plus) équitable. Selon le Guide to Good Manufacturing Practice for Medicinal Products (guide des bonnes pratiques de fabrication pour les médicaments), «*En raison de leur nature souvent complexe et variable, le contrôle des matières premières, le stockage et le traitement revêtent une importance particulière dans la fabrication de médicaments à base de plantes*».⁷⁹ Dans le cadre du Schéma de coopération d'inspection pharmaceutique (PIC/S) (PIC/S), un accord de coopération informel non contraignant entre les Autorités réglementaires dans le domaine des bonnes pratiques de fabrication (GMP) des médicaments à usage humain et à usage vétérinaire,⁸⁰ des protocoles spéciaux ont été développés pour les bonnes pratiques agricoles et bonnes pratiques de récoltes (GACP) pour les plantes médicinales et les matières premières pour la fabrication de médicaments à base de plantes. Bien qu'elle pose des difficultés supplémentaires, la culture en extérieur n'est en aucun cas un obstacle insurmontable pour répondre aux critères de base GACP. La plupart des plantes utilisées en tant que médicaments à base de plantes ou utilisées en tant que matières premières pour la production de préparations pharmaceutiques sont cultivées en extérieur, par exemple, la culture extensive de pavot licite destinée à la production de morphine, de codéine et d'autres opiacés, y compris, dans le cas du pavot en Inde et en Turquie, par des petits producteurs.



Cultivo de variedad autóctona de cannabis, Alto Rif, Marruecos, Abdellatif Adebibe, agosto de 2020

La plupart des entreprises qui produisent des dérivés du cannabis thérapeutique préfèrent la culture intensive sous abri car elle permet de répondre plus facilement aux exigences rigoureuses de la normalisation en évitant le processus laborieux de collaboration avec les petits producteurs qui cultivent actuellement du cannabis dans l'illégalité dans des régions souvent reculées. En outre, ces communautés sont stigmatisées, criminalisées et par conséquent, rarement bien organisées, et leurs méthodes de culture ne sont souvent pas adaptées aux usages médicaux qui requièrent un temps considérable et un investissement dans des conseils techniques et des formations.

Peu d'entreprises se sont montrées disposées à adopter volontairement cette ligne de conduite, et elle ne le seront probablement pas à l'avenir. Il incombe donc aux communautés d'agriculteurs d'exercer une certaine pression pour exiger un accès au marché légal, pour lequel elles ont besoin de soutien pour constituer des coopératives, surtout si elles veulent aller au-delà de la vente de matières premières pour progresser dans la chaîne de valeur du cannabis. Mais il faudra également que les législateurs et les autorités réglementaires fassent pression en mettant en place des programmes d'accès préférentiel, des subventions et peut-être des avantages pour les entreprises qui choisissent

d'appliquer les principes de justice sociale et de développement durable.

Il y a certainement une volonté, de la part de quelques investisseurs au moins, de contribuer au développement local et d'adopter un comportement éthique dans le commerce. Interrogé sur le rôle des investisseurs du cannabis pour soutenir un modèle de commerce (plus) équitable, garantir des conditions de travail décentes et transférer le pouvoir aux petits producteurs, le directeur d'une entreprise de cannabis thérapeutique basé dans les Caraïbes a répondu:

Eh bien, je pense qu'il est très facile pour une entreprise de cannabis de payer des salaires bien supérieurs aux salaires moyens. C'est ce que nous avons fait, nous avons doublé les salaires par rapport aux salaires moyens, c'est encore... des améliorations sont toujours possibles à cet égard, mais nous n'avons encore rien récolté donc je pense qu'en fonction de la récolte, nos employés auront des avantages, ou, disons, des primes. Mais je pense que, plus que dans beaucoup d'industries, il y a la possibilité d'appliquer cet accord de commerce équitable car c'est tellement réglementé par le gouvernement que, par exemple contrairement au café, qui peut être cultivé dans la montagne et personne ne sait vraiment ce qu'il s'y passe, ce secteur est tellement réglementé par le gouvernement qu'il pourrait fixer un salaire

Politiques publiques pour définir les marchés de cannabis licite émergents⁸¹

Instrument des politiques	Description
Quotas	Imposent qu'un certain pourcentage du cannabis provienne de petits producteurs ; par exemple, en Colombie, la loi 1787 de juillet 2016, qui a ouvert le marché du cannabis médical, stipule que les entreprises doivent se procurer au moins 10 % de leur cannabis auprès de petits producteurs.
Plafonds de production	Réglementations sur la taille maximale des sites de culture pour limiter la consolidation des entreprises et les rachats, par exemple en Californie, les sites de culture ne doivent pas dépasser 4000m ² jusqu'en 2023
Restrictions sur la propriété et les investissements étrangers	Plafonds concernant le contrôle majoritaire par des personnes et entreprises étrangères dans des opérations sous licence, par exemple, en Jamaïque, les entreprises/producteurs nationaux doivent conserver un minimum de 51% de participation. Un moratoire complet sur l'investissement étranger peut également être envisagé dans le cadre d'une période de transition pour permettre de développer une base nationale avant d'ouvrir le marché aux entrées et à la concurrence étrangères comme ça a été le cas en Thaïlande.
Plancher tarifaire	Les producteurs se voient garantir un prix minimum pour la vente de cannabis afin qu'un revenu constant leur soit assuré.
Réglementations sur les licences	Une discrimination positive organisée par la loi dans l'octroi des licences qui donnent la priorité aux petits producteurs traditionnels et communautés de première ligne, par exemple, la Jamaïque a introduit un système de licence par paliers pour des applications dans différentes terres, les frais de licence pour les petits producteurs sont considérablement inférieurs à ceux des grandes exploitations, et des mécanismes sont en place pour permettre aux petits producteurs de payer après la récolte. Aux États-Unis, San Francisco, Los Angeles, Oakland et Sacramento lancent des programmes d'équité sociale qui accordent des licences en priorité aux personnes ayant de faibles revenus qui ont vécu dans une région dévastée par la guerre des drogues.
Fonds de développement	Frais perçus dans le cadre du paiement des licences et/ou d'autres sources de revenus perçues par l'État pour la commercialisation et l'exportation du cannabis, qui pourraient être réinvestis au sein des populations et régions productrices de cannabis; par exemple, à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, les entreprises étrangères doivent payer des droits de sécurité alimentaire de 25000XCD qui sont reversés à des projets de moyens de subsistance alternatifs.
Lois sur les coopératives	Recourir aux lois sur les coopératives et les modifier le cas échéant pour permettre aux cultivateurs de cannabis de s'enregistrer en tant qu'organes collectifs, en profitant des avantages (en termes de regroupement de ressources et de risques); par exemple, l'article 7 du nouveau projet de loi marocain sur le cannabis (projet de loi 13-21) qui spécifie les critères d'éligibilité pour la production de cannabis sous licence, stipule qu'ils doivent faire partie d'une coopérative.
Recherche et développement sur le cannabis public	Mettre en place des banques de graines publiques, des centres de recherche et des centres d'excellence pour recueillir des informations et d'autres connaissances scientifiques sur les graines, les variétés, les conditions de culture et les bénéfices et usages thérapeutiques. La priorité devrait être la préservation des souches autochtones et des graines locales. Ces connaissances doivent être mise à la disposition des producteurs de cannabis plutôt que de rester entre les mains du secteur privé, car les producteurs pourraient risquer de devoir payer pour y accéder ou même être complètement exclus à cause de technologies brevetées.

*minimum. Il ne l'a pas encore fait, j'ignore s'il le fera, mais une entreprise telle que la nôtre n'irait pas très loin si on payait des salaires vraiment bas, n'est-ce pas ? Car ce secteur est tellement médiatisé, on ne peut rien cacher, tout est transparent, vous savez.*⁸²

Un autre élément important est l'éducation et la sensibilisation du consommateur. Dans le domaine du cannabis thérapeutique licite, le besoin d'un produit sûr vient du consommateur. Néanmoins, avec les importants écarts au niveau international dans la terminologie, les tests, les contrôles et normes de qualité, il est essentiel d'être un consommateur de cannabis thérapeutique avisé.⁸³ Les organismes de normalisation doivent cibler des formes de certifications axées sur le patient, en collaborant avec des médecins, des organismes de santé publique et des associations de défense des patients pour augmenter l'éducation et la sensibilisation. Ces efforts de sensibilisation sont essentiels, à la fois pour une exportation réussie du cannabis médical, mais aussi pour établir une base nationale de consommateurs, en particulier dans un contexte de commercialisation et de marchandisation rapides (où les cas de non-conformité, de falsification et de fraude sont également une réalité). Sur d'autres marchés, dans lesquels le cannabis est réglementé pour un usage par les adultes, l'éducation du consommateur sur les conditions de culture et l'impact social et environnemental est également importante pour permettre aux petits producteurs de bénéficier des marchés de niche et des stratégies de marque associées, de la même manière que, par exemple, dans le secteur de l'agriculture biologique ou de la brasserie artisanale. Les recherches montrent que les consommateurs sont, en général, intéressés par les questions de commerce équitable et de durabilité de l'environnement, même si les connaissances restent limitées sur ce que cela signifie en pratique.⁸⁴

Les politiques publiques devraient saisir l'occasion de façonner les marchés émergents du cannabis licite, étant donnés les cadres hautement réglementés dans lesquels ont lieu la production et le commerce du cannabis licite. Généralement, deux types de politiques publiques peuvent orienter les marchés du cannabis licite vers une direction plus équitable et protéger de l'accaparement des grandes entreprises: les politiques qui *réduisent* les barrières à l'entrée

pour certains groupes, tels que les petits producteurs traditionnels, et les politiques qui augmentent les barrières à l'entrée pour les autres, telles que les grandes entreprises de cannabis. Le tableau donne un aperçu de certains des instruments des politiques publiques qui ont été utilisés ou envisagés par les gouvernements pour la réglementation du marché du cannabis licite.

Bien sûr, sur un marché mondial fortement inégalitaire, imprévisible et en constante évolution, toutes ces mesures n'auront pas forcément les effets recherchés, en particulier si un suivi étroit, des vérifications préalables et un contrôle sur le terrain des impacts ne sont pas mis en œuvre. L'application de quotas pour impliquer des petits producteurs peut devenir purement symbolique ou finir par faire d'eux des travailleurs journaliers sur les plantations de cannabis, tel que cela a pu être observé en Colombie.⁸⁵ Il existe encore de nombreuses failles. En Californie, de grands groupes de cannabis ont affaibli les dispositions anti-monopoles en place en réussissant à faire pression pour pouvoir cumuler des licences, contournant ainsi les limites de taille des cultures existantes.⁸⁶ D'autres pays qui ont réglementé le cannabis ont également vu des formes similaires d'intégration verticale avec la prise de contrôle par une poignée d'exploitants et de gros investisseurs.

Pour résumer, pour orienter les marchés du cannabis vers une voie plus équitable et plus durable, les États doivent exercer leur pouvoir réglementaire et discrétionnaire afin de définir les règles du jeu, attirer des investisseurs responsables et aligner des acheteurs adaptés et des débouchés sur les marchés. Cela ne peut pas être fait par un seul acteur ou investisseur. Il faudra plutôt un pacte stratégique entre des décideurs de politiques publiques éclairés, des investisseurs responsables et des communautés de producteurs organisées pour développer des visions au niveau national et régional sur la façon dont le cannabis peut contribuer à la réussite du développement à plus large échelle.



7. Cannabis et développement: le retour

7.1 Évolution des régimes de cannabis au fil du temps

En défendant un modèle de développement *incluant* le cannabis, ce rapport ouvre une nouvelle voie pour la coopération entre la politique des drogues et les communautés de développement. Au lieu de le voir comme un fléau nuisible au développement devant être éliminé à travers des approches punitives, sécuritaires ou militarisées du contrôle de la drogue, le cannabis, sous ses nombreuses formes, est considéré comme un moteur potentiel de développement. Les implications d'un tel changement de paradigme sont importantes car les communautés paysannes et rurales auparavant criminalisées sont impliquées, peut-être pour la première fois, comme des sujets politiques à part entière. Bien que leur pouvoir soit loin d'être garanti sur le marché du cannabis licite, il déplace le terrain de la contestation de l'un des mécanismes de contrôle de la drogue et sa bureaucratie de contrôle et de surveillance (incluant les inquiétudes au sein des projets de développement alternatif concernant la pertinence du ciblage et du séquençage, l'effet ballon et l'effet de déplacement, l'attribution, la conditionnalité, le champ d'application, etc.) à l'une des questions essentielles du pouvoir politique et de la représentation, la distribution des richesses et des opportunités, et les façons dont elles sont stratifiées selon des facteurs de classe, de genre, raciaux, ethniques et générationnels. C'est pourquoi ce rapport a mis l'accent sur les questions concernant les conditions de l'inclusion des producteurs de cannabis dans les nouvelles chaînes de valeur du cannabis émergentes et les menaces que représente l'accaparement par l'industrie.

Bien sûr, le fait d'être sensibilisé à ces dynamiques ne garantit pas en soi des résultats davantage équitables ou axés sur le développement. Une approche de développement alternatif incluant le cannabis ne commence pas sur un fond de table rase, elle doit s'interroger sur le véritable héritage du colonialisme, la prohibition, le conflit, la criminalité et les échecs passés du développement et de l'État. Si un modèle de développement incluant le cannabis est simplement utilisé pour affirmer de nouvelles formes de contrôle (prédateur) par l'État

et les entreprises, entraînant une nouvelle dépossession et/ou une incorporation adverse, il ne favorise pas l'évolution des communautés productrices de cannabis par rapport à l'ancien cadre de la prohibition. À vrai dire, la légalisation pourrait même, paradoxalement, représenter un pas en arrière.¹

Il est important dans ce sens de reconnaître le caractère duel de ce que nous proposons ici, l'« alternative » au sein du modèle de développement alternatif *incluant* le cannabis indiquant à la fois une alternative au régime hégémonique de contrôle de la drogue et une alternative à un modèle de développement extractiviste. Faire la distinction entre ces deux dimensions reviendrait à mal diagnostiquer la nature de l'économie de survie du cannabis aujourd'hui, ses origines historiques et à remplacer une injustice historique par une autre. Comme le montrent les exemples cités dans ce rapport, l'émergence des économies de subsistance du cannabis est une réponse à la pauvreté, à l'exclusion sociale, à la précarité et à la lutte pour maintenir les moyens de subsistance agraires dans une économie mondiale en voie d'industrialisation et d'urbanisation rapides. Ne pas reconnaître ce fait et en tirer des leçons équivaldrait à s'engager dans un exercice dangereux de révisionnisme.

Pour résoudre les tensions et contradictions sous-jacentes dans les sphères des politiques des drogues et du développement actuels, il convient d'examiner l'importance qu'ont pris des visions contradictoires de la politique de lutte contre le cannabis au fil du temps, fluctuant au gré des changements géopolitiques et du positionnement des institutions et acteurs dominants. On peut dire que des régimes de cannabis différents se sont complétés au fil du temps, tel que décrit dans ce rapport, le mot régime s'entendant ici comme un système ordonné de règles, réglementations, normes et hypothèses qui, ensemble, forment une logique de gouvernance globale.² Ces régimes sont mis en œuvre par le biais d'acteurs associés, institutions, outils, méthodes, indicateurs et mécanismes d'application. Ils révèlent ainsi des suppositions sous-jacentes quant à l'identité des sujets politiques principaux qui animent différentes théories du changement. En ce sens, le modèle de développement *incluant* le cannabis se situe à une intersection plutôt unique entre un modèle qui revient à l'ère du contrôle répressif de

la drogue (qui est encore une réalité dans de nombreuses, voire dans la plupart des régions du monde) et une vision prospective pour la libération et l'émancipation des groupes auparavant opprimés, persécutés ou marginalisés. La façon dont le modèle de développement *incluant* le cannabis répond à ces questions essentielles fera probablement l'objet d'importantes négociations et luttes dans les années à venir, surtout dans un contexte mondial d'inégalités considérables, de destruction écologique incalculable et de crise climatique, de flagrantes violations des droits de l'homme et d'autoritarisme et de recul démocratique alarmants. Cela dépendra également largement de la façon dont les tensions au sujet des traités existants finiront par être résolues et de la manière dont les marchés du cannabis licite naissants pourront assurer leur durabilité et leur résistance.

Ce rapport soutient une vision qui envisage un avenir durable pour les producteurs de cannabis, en identifiant les producteurs et les communautés productrices de cannabis comme les principaux agents du changement dans les nouveaux marchés du cannabis licite émergent. Dans la pratique, cela dépendra du contexte et de la constellation des forces politiques, économiques et sociales, et aussi de la mesure dans laquelle les cultivateurs de cannabis parviennent à s'organiser, à structurer et à promouvoir leur vision et leurs exigences. À cet égard, il est important de reconnaître que les communautés qui cultivent le cannabis et en dépendent ne sont pas homogènes. Elles sont soumises à des hiérarchies internes et à des formes d'exploitation et de contrôle social. Ces formes de différenciation sociale ne feront qu'augmenter, car l'utilisation de seuils d'inclusion dans les nouveaux projets d'investissement et opérations produiront inévitablement des gagnants et des perdants. Le défi sera de taille pour les États au moment de répondre aux besoins des « perdants », de gérer les attentes, de tenir les promesses et honorer les accords, tout cela dans le cadre d'un processus démocratique transparent et inclusif. Cela souligne surtout l'importance de créer des coalitions et alliances, d'abord au sein des communautés productrices de cannabis, mais également à travers les différentes formes d'interaction entre l'État et la société aux différents niveaux de gouvernance et de prise de décision. D'autres acteurs, qu'ils soient issus des

milieux politiques, médicaux, universitaires ou du secteur privé, devront également être impliqués si une politique publique adaptable et éclairée doit prédominer.

Nous allons mettre en évidence les principaux sujets de préoccupation pour ceux qui adoptent un modèle de développement incluant le cannabis. Certains concernent des angles morts présents depuis longtemps, qui se situent à mi-chemin entre les drogues et le développement. D'autres sont apparus dans le cadre de régimes de cannabis spécifiques, et dans la façon dont ils ont évolué. Ces sujets épineux ne sont pas des questions d'ordre purement théorique. Les responsables politiques abordent ces problèmes en temps réel, et leurs conséquences sont réelles pour les producteurs de cannabis, les communautés et le développement.

7.2 Comprendre les dynamiques de la transformation agraire: interaction des terres, du travail et du capital au sein de la production de cannabis

Si un modèle de développement alternatif doit constituer un levier susceptible de créer des moyens de subsistance durables pour les producteurs du marché légal de cannabis, il apparaît indispensable de comprendre les dynamiques de la transformation agraire dans le temps et l'espace. Malgré les timides mesures prises pour corriger ces lacunes avec le passage progressif à une politique de lutte des drogues plus axée sur le développement, les efforts intellectuels déployés pour identifier les questions essentielles en matière d'agriculture et ainsi mieux éclairer la conception et la mise en œuvre des politiques, sont toujours insuffisants.³ Ces questions sont pourtant cruciales pour comprendre dans quelles conditions les communautés et les régions productrices de cannabis s'engageront dans des programmes de développement alternatif et si elles auront plus à gagner ou à perdre en renonçant à l'illégalité. Même si cette section ne peut couvrir pas tous ces aspects, nous allons examiner certaines des caractéristiques principales et les questions qui en découlent.

Les réponses à ces questions devront être élaborées pour chaque contexte et chaque situation et dépendront de l'équilibre des forces sociales et politiques.

a) Sur le capital, la classe et les technologies

Comme ce rapport l'a expliqué, la culture du cannabis tend à attirer des paysans pauvres ou socialement marginalisés, déjà vulnérables et donc prêts, pour survivre, à accepter les risques liés à la culture illégale du cannabis. Dans les régions productrices de cannabis d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes, ces stratégies de survie constituent une réponse aux échecs de la mondialisation et au désengagement des États, aux dislocations économiques et sociales et à l'insécurité induites par les ajustements structurels, ainsi qu'aux effets dévastateurs de la destruction de l'environnement et de la confiscation des terres et des ressources, tout ceci se combinant pour produire une crise du développement persistante. Loin de vouloir se consacrer à une activité criminelle à haut risque pour en tirer d'éventuels bénéfices juteux, les paysans confrontés à la détérioration des conditions commerciales des cultures marchandes légales se tournent vers la production de cannabis, qu'ils considèrent plutôt comme une réponse rationnelle à leur insécurité économique, une forme de diversification agricole et un moyen d'assurer leur subsistance. Ce n'est pas un hasard, par exemple, si la hausse de la production de cannabis dans l'Afrique subsaharienne constatée ces dernières années (et considérée de manière officieuse comme la culture marchande la plus importante d'Afrique) coïncide avec les échecs des projets publics de développement, les vagues de dérèglementation et la libéralisation du commerce et des politiques d'investissement, les envolées et les effondrements successifs des cours agricoles (café, cacao, riz) et l'émergence d'une crise environnementale (sécheresses, épuisement des forêts, dégradation des terres, érosion des sols, désertification, etc.). Dans ce contexte, le cannabis a joué le rôle, à de nombreux égards, de vecteur de développement: selon des études réalisées par l'Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD) auprès de paysans africains, au cours des années 1990, le cannabis est devenu la principale source de revenus dans les exploitations où il est cultivé et constitue au moins 75 % des recettes, quelle que soit l'origine socio-économique de ces paysans.⁴

Cela ne veut pas dire que le cannabis est un moyen de s'affranchir sur le plan économique, bien au contraire. L'immense majorité des

producteurs de cannabis est restée dans la pauvreté et/ou sous l'influence des mafias et des réseaux de trafiquants, car les économies basées sur l'agriculture défavorisent ceux qui manquent de capitaux et de ressources énergétiques. L'économie du cannabis n'est en ce sens pas différente des autres économies reposant sur la culture de drogues, dans la mesure où elle se traduit par des inégalités sociales, de la violence politico-économique et des préjudices environnementaux. La production de cannabis devrait au contraire être envisagée comme un filet de sécurité, une «culture de compensation» lorsque d'autres cultures marchandes légales ne parviennent pas à garantir un revenu suffisant, ainsi qu'un moyen d'assurer aux populations agricoles et rurales un minimum de sécurité, de continuité et de reproduction sociale. Or, dans les faits, le cannabis joue un rôle totalement différent dans les habitudes de consommation fonctionnelle des travailleurs pauvres, à savoir un moyen de faire face à des charges de travail écrasantes, aux aléas et aux difficultés de la vie.⁵ Par conséquent, une analyse qui donne une vision romantique des producteurs de cannabis en les présentant comme des acteurs indépendants, ou qui considère

les communautés productrices de cannabis de manière uniforme sans tenir compte des questions de classe, n'est pas en phase avec la réalité. Il convient au contraire d'examiner

les différentes catégories de main d'œuvre, car de nombreux acteurs impliqués dans la production du cannabis ne sont pas des «paysans», des «producteurs» ni des «cultivateurs» au sens classique du terme, mais des travailleurs (presque) sans terre, des transformateurs, des conditionneurs, des femmes et des enfants effectuant un travail non rémunéré (souvent au sein de la famille), etc.

Dans la perspective d'un modèle de développement alternatif *incluant* le cannabis, un certain nombre de considérations sont à prendre en compte.

La première, c'est qu'il est indispensable de remettre en cause une stratégie de développement du cannabis uniquement basée sur un modèle (industriel) d'exportations agricoles. Compte tenu des échecs des précédentes politiques reposant sur la croissance et l'exportation des productions, il est peu probable que cette voie, empruntée cette fois avec le cannabis, permettra d'obtenir des résultats à grande échelle en matière de développement. Dans le cas du cannabis, cette situation est aggravée par le fait qu'un certain nombre de pays semblent opter intégralement pour ce modèle, en sollicitant des investissements de capitaux étrangers sans modifier leur législation des drogues. Autrement dit, les débouchés



Famille productrice de haschich, Maroc, Pien Metaal, 2009

sur le marché intérieur, qui pourraient constituer une source de revenus, sont totalement inexistantes. En parallèle, la façon dont le marché mondial du cannabis est structuré confère d'énormes avantages aux investisseurs situés en amont de la chaîne et majoritairement basés dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord, où les réformes législatives relatives au cannabis sont une réalité depuis longtemps. En matière de gains en capitaux, technologies et connaissances, les retombées sont incommensurables et il est probable que ces investisseurs s'engageront avec les cultivateurs de cannabis des pays traditionnellement producteurs de la même manière qu'avec les travailleurs des plantations agricoles, même si des promesses sont faites pour améliorer leur statut de producteurs de matières premières grâce à des investissements dans la formation et les compétences au sein de chaînes de valeur «inclusives». En même temps, certains pays d'Europe et d'Amérique du Nord cherchent également à accroître leur production nationale, remettant ainsi davantage en cause le bien-fondé de cette stratégie de développement.

Au lieu de tout miser sur un modèle de croissance basé sur l'exportation, les gouvernements seraient mieux inspirés d'adopter la stratégie évoquée, axée sur

la diversification maximum des marchés (extérieur, intérieur, général, de niche; marchés de produits alimentaires, de cosmétiques, du textile, industriel, de produits à usage thérapeutique, médical, scientifique ou récréatif). Si cela doit passer par la modification des politiques des drogues, des cadres réglementaires médicaux, des lois sur la sécurité alimentaire et d'autres aspects, il conviendrait d'envisager sérieusement ces changements en se fixant comme objectif le maintien ou la restitution, au niveau national ou territorial, d'une proportion maximale des richesses générées par le cannabis. L'adoption de ces modes de développement diversifiés peut permettre une stratégie de gestion des risques efficace qui prendrait en compte l'expérience tirée des fluctuations excessives des prix.

Seconde considération, liée à la première, il convient de mieux comprendre le rôle des technologies, notamment en ce qui concerne le développement du marché médical. Le cannabis médical nécessite des installations industrielles rigoureusement contrôlées, basées sur des techniques de culture sophistiquées (hydroponie, variétés hybrides, sélection de semences de haute qualité, etc.) et les normes GACP et GMP. Cela implique des investissements importants dans des systèmes de traçabilité et de

Ânes et kif, Maroc, Pien Metaal, août 2009



commercialisation des semences, dans les clôtures, la vidéo-surveillance, la comptabilité professionnelle et la gestion de la trésorerie et une multitude d'autres exigences d'ordre administratif et réglementaire. Ainsi, non seulement les installations de production de cannabis médical favorisent des formes d'aliénation technologique dans la mesure où la culture est réalisée hors des terres et de l'environnement traditionnels, mais elles fonctionnent en plus grâce à des technologies, certes adaptables à toutes les installations quelle que soit leur taille, mais qui en pratique sont loin de présenter une telle neutralité en matière de ressources. C'est la raison pour laquelle, même dans les installations d'Europe et d'Amérique du Nord, en Californie par exemple, le passage à la culture légale tend à favoriser un nombre exclusif de grandes exploitations, dotées de ressources financières leur permettant de payer les frais de licence, de modifier leurs pratiques et de rester compétitives sur les marchés licites.⁶ Cette situation a entraîné une concentration des chaînes d'approvisionnement et la réduction du nombre de distributeurs sous licence.

Certains États, comme la Jamaïque, Saint-Vincent-et-les-Grenadines ou encore la Colombie, essaient de faciliter de plusieurs manières l'accès des petits producteurs de cannabis traditionnels au marché licite : systèmes de licence reposant sur des paliers et des priorités, abaissement ou dispense temporaire des frais, introduction de quotas, accords de partenariat ou de joint-ventures, incitation à la création de coopératives, affectation d'agents de liaison dédiés issus d'agences du cannabis médical nouvellement créées et chargés de travailler avec les cultivateurs, etc. Tous ces efforts sont louables et seront essentiels pour poursuivre dans cette voie et tirer les leçons de l'expérience. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer les difficultés et les barrières à l'entrée auxquelles les petits producteurs traditionnels sont confrontés sur le marché mondial du cannabis. Bien que les innovations techniques (pratiques de culture « modernes », semences de qualité élevée, nouvelles souches) peuvent servir de base en vue d'une capitalisation rapide, elles créeront également de nouvelles formes d'inégalité et d'exclusion, dans la mesure où elles supplantent les pratiques traditionnelles locales, les connaissances autochtones et les variétés de pays (qui peuvent être plus adaptées à leur contexte culturel et environnemental), et risquent d'avoir

des effets délétères sur les écosystèmes, la biodiversité agricole, l'utilisation des ressources et les communautés.

Étant donnée leur importance critique, la protection de ces ressources phylogénétiques contre le biopiratage et l'appropriation privée est cruciale. Les investissements dans les banques publiques de semences de cannabis et dans la recherche scientifique sont essentiels, à l'heure où nous constatons déjà les effets de la contamination et de la pollinisation croisée. La façon de rendre ces connaissances accessibles aux producteurs de cannabis est tout aussi importante que les méthodes de transfert de connaissances entre pairs telles qu'elles sont pratiquées dans le réseau mondial des écoles d'agroécologie⁷ ou que l'utilisation de systèmes de garantie participatifs existant en agriculture biologique, qui peuvent servir d'exemples à suivre.⁸ Lorsque les producteurs de cannabis accéderont au marché licite, il sera important de protéger leurs droits aux semences, tel qu'il est inscrit par exemple dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et dans le Traité international sur les ressources phylogénétiques.

b) Sur les terres et la main d'œuvre

Qui a accès aux terres, qui en possède le contrôle et qui dispose de la main-d'œuvre ? Il s'agit là de questions essentielles dont les réponses apportent des informations sur l'économie de la production de cannabis. La question des terres fait l'objet d'un certain intérêt, bien qu'encore insuffisant, à l'occasion des débats sur le cannabis et le développement. En analysant la propriété foncière en Jamaïque, V.J. Hanson, par exemple, constate des inégalités raciales et historiques fortement ancrées, qui poussent les cultivateurs traditionnels de ganja à occuper illégalement des propriétés privées et des actifs gouvernementaux.⁹ Elle soutient qu'un programme de développement alternatif durable destiné aux cultivateurs de ganja ne peut réussir que si le gouvernement jamaïcain reconnaît les droits des squatters et régularise l'accès des cultivateurs aux terres (publiques), comme les terres utilisées autrefois par les grandes plantations de canne à sucre. À Saint-Vincent-et-les-Grenadines, où les producteurs de ganja occupent illégalement des réserves forestières dans le Crown Land afin de cultiver du cannabis dans des zones

montagneuses, la réforme agraire s'inscrit dans le programme de développement du cannabis médical, bien que cette intégration soit encore relativement faible et géographiquement limitée. En Colombie, la distribution des terres fait également partie de l'accord de paix, qui inclut une approche territoriale du développement et l'attribution de nouveaux titres de propriété foncière, destinées, du moins en théorie, à avantager les producteurs de cannabis. La façon de transformer l'accès aux terres et les régimes de propriété et, par ailleurs, de s'occuper de ceux qui n'ont aujourd'hui aucun accès aux terres, déterminera si les producteurs de cannabis pourront bénéficier de nouveaux marchés. La communauté du développement alternatif peut tirer des leçons des pratiques positives observées dans d'autres domaines, par exemple en s'inspirant des instruments de gouvernance internationale telles que les Directives Volontaires de la FAO pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts.¹⁰

La question de la main d'œuvre est un point tout aussi important. Les conditions précaires, relevant parfois de l'exploitation la plus brutale, de ceux qui travaillent dans les champs illicites de cannabis ont fait l'objet de rapports dans divers pays.¹¹ Au Maroc, par exemple, K. Afsahi (2020) note l'exploitation de populations vulnérables (femmes, enfants, ouvriers agricoles saisonniers et sans terre) dès l'époque où l'agriculture rifaine est intégrée pour la première fois au capitalisme colonial.¹² Ces conditions perdurent encore aujourd'hui dans la mesure où ces zones montagneuses escarpées empêchent l'introduction d'une mécanisation qui réduirait les effectifs de main-d'œuvre. Ainsi, des milliers de travailleurs au statut soit précaire (ouvriers ou domestiques rémunérés) soit invisible (travailleurs non déclarés) sont employés à tous les stades de la culture et de la production, c'est-à-dire pour l'ensemencement, le désherbage, l'éclaircissage, la récolte, le séchage, le stockage, le tamisage, le pressage et la vente de cannabis.

Les travailleurs migrants (au sein du pays ou issus d'autres pays) et la main-d'œuvre à reproduction sociale généralement assurée par les femmes constituent deux aspects du problème souvent insuffisamment explorés et sous-évalués dans les débats sur le

cannabis et le développement (alternatif) et mériteraient une attention plus soutenue.

De profondes dissensions demeurent autour du modèle de production précis sur lequel reposera le nouveau marché licite du cannabis médical. En Afrique, selon C.S. Duvall, « les rôles les plus évidents des Africains ont été des rôles d'ouvriers agricoles », étant donné que les frais de licence sont inabornables pour le citoyen moyen.¹³ De fait, le modèle selon lequel quelques grandes entreprises de cannabis fonctionnent sur la base de systèmes de licence intégrés verticalement semble être la norme. Si c'est le cas, il faudra d'une part déployer beaucoup plus d'efforts que ce qui a été fait jusqu'à présent sur la réglementation des conditions de travail, y compris en matière de sécurité au travail et de rémunération, et réfléchir d'autre part à des modèles de responsabilité sociale contrôlés par les travailleurs.¹⁴

7.3 Cannabis et questions d'identité: race, ethnicité, sexe et générations

Dans les pays dans lesquels le cannabis a été réglementé, les profits bénéficient souvent de manière disproportionnée à des groupes socialement dominants, définis en fonction de la race, l'ethnie, la classe, la génération ou le genre. Un modèle de développement alternatif incluant le cannabis devra être suffisamment sensible à ces formes de différenciation sociale s'il veut éviter de reproduire les formes existantes d'oppression et d'inégalité.

a) Genre et reproduction sociale

La production de cannabis est souvent décrite comme une activité à prédominance masculine, mais cela ne tient pas compte des importantes variations géographiques. Dans la principale région productrice de cannabis du Pondoland, dans la province du Cap oriental en Afrique du Sud, les femmes représentent une part importante, voire même majoritaire, des cultivateurs de cannabis – une grande partie des hommes travaillant dans les mines et les jeunes ayant quitté la région pour aller travailler dans des centres urbains.¹⁵ Même lorsque les femmes sont moins actives dans le travail productif, elles jouent un rôle essentiel dans la reproduction de l'économie du cannabis. Au Maroc, par exemple, K. Afsahi (2020), déclare que la faible visibilité des femmes cache une division des rôles

domestiques selon les sexes, ainsi que de nombreuses autres inégalités.¹⁶ Outre leurs tâches domestiques, les femmes sont chargées de s'occuper du bétail et des enfants, d'aller chercher du bois de chauffage et de l'eau, et de préparer les repas pour les ouvriers agricoles saisonniers. De ce contexte, il est impossible d'imaginer la poursuite de l'économie de survie basée sur le cannabis dans la région du Rif sans ce travail reproductif ménager largement non rémunéré exécuté par les femmes.

Si avec un modèle de développement incluant le cannabis, la culture du cannabis devient plus professionnelle, ou de type entrepreneurial, il faudra aborder des questions essentielles concernant la valorisation de ce type de travail productif et reproductif (déjà externalisé par les économies capitalistes) exécuté par les femmes. L'incorporation des dimensions sexospécifiques dans la conception des politiques, et plus généralement la promotion des voix des femmes dans les espaces d'élaboration des politiques et les débats, sera cruciale.

b) Race/ethnicité et justice réparatrice

Comme pour la dimension sexospécifique, les questions de race et d'ethnicité occupent une place prépondérante dans la manière de générer des moyens d'existence durables pour les producteurs de cannabis. Dans les pays du Sud, cela est fortement lié à l'héritage du colonialisme et de l'impérialisme et à la façon de réparer les injustices de l'histoire. En Jamaïque, par exemple, les régimes de propriété racialisés issus de l'époque précédant l'émancipation continuent à conditionner des schémas de propriété foncière et la pauvreté structurelle jusqu'à ce jour.

Il en va de même dans beaucoup d'autres régions des Caraïbes. Plusieurs mesures ont été votées en vue de remédier à ces inégalités. Un projet de développement incluant le cannabis en Jamaïque vise à améliorer la situation de la communauté marron et certaines dispositions spécifiques ont été mises en place en Jamaïque et dans d'autres pays des Caraïbes pour accorder des licences et autorisations spéciales aux communautés rastafari pour la culture et la consommation de cannabis à des fins sacrées et religieuses.¹⁷

En outre, des États tels que Saint-Vincent-et-les-Grenadines ont adopté des projets de loi accordant des amnisties en vue de faciliter la transition des personnes et groupes auparavant criminalisés vers des moyens d'existence liés à la culture du cannabis licite.¹⁸ Au Maroc, colonisé par l'Espagne et la France, le cannabis a longtemps fait l'objet de luttes menées par la population berbère pour revendiquer leur libération et leurs droits politiques, économiques, sociaux et culturels. Un modèle de développement *incluant* le cannabis pourrait contribuer grandement à rééquilibrer des inégalités régionales flagrantes, en offrant des opportunités à des communautés historiquement caractérisées par des relations agro-pastorales, semi-nomades et tribales.

Ces questions ne se cantonnent pas aux pays du Sud. Par exemple, aux États-Unis, l'inquiétude suscitée par l'impact disproportionné qu'ont eu (et ont encore) la lutte contre le trafic de drogue et le maintien de l'ordre racialisé sur les minorités a été l'un des moteurs de la légalisation du cannabis. Les mouvements de lutte contre les incarcérations de masse et pour la réforme de la justice pénale se sont réunis pour faire pression afin d'obtenir la réforme de la loi sur le cannabis au niveau fédéral et de l'État, en demandant à ce qu'une attention particulière soit portée aux entreprises appartenant à des Noirs, des Latino-américains et des minorités. Les projets de loi concernant l'effacement des casiers judiciaires et d'autres mesures liées à la justice réparatrice ont bénéficié de l'appui des deux partis.

c) Les jeunes et le renouvellement des générations

Bien que les publications sur les cannabis et le développement leur aient accordé assez peu d'attention, la question des jeunes et du renouvellement générationnel est tout aussi importante pour envisager un avenir durable à long terme pour le marché du cannabis licite. Les défis sont de taille. La principale région productrice de cannabis au Maroc, le Rif, est l'une des plus pauvres du pays mais elle a également le plus haut taux de croissance démographique, sa densité démographique étant trois fois supérieure au reste du pays. En conséquence, le cannabis a été produit sur des parcelles de terre de plus en plus petites.¹⁹ Malgré les nombreuses difficultés, il



est clair que le cannabis a fourni une bouée de sauvetage à cette région pauvre, contribuant à faire rester la population dans la région et à réduire l'urgence de partir en quête d'un avenir meilleur. Comme le note P.-A. Chouvy (2007), «L'économie du cannabis agricole permet de réguler non seulement l'emploi dans la région du Rif, notamment pour les jeunes agriculteurs, mais également les flux migratoires vers l'Europe».²⁰

De manière plus générale, l'avenir durable des producteurs de cannabis devra aborder sérieusement la question du renouvellement des générations. Dans un contexte mondial de dé-paysannisation, de crise agraire et écologique et de modèle de développement dominant qui associe la modernisation à un déplacement démographique des campagnes vers les villes, les opportunités de moyens de subsistance licites que peut offrir le cannabis pour la future génération de jeunes ruraux devraient figurer parmi les priorités des politiques de lutte contre le trafic de drogue et de développement. En fonction de l'évolution du marché licite, le cannabis pourrait permettre de créer de l'emploi pour les jeunes ruraux, en particulier s'il est intégré dans le cadre d'un développement à plus large échelle (rural). Selon les termes d'un horticulteur militant du cannabis de Sainte Lucie: «Et nous espérons qu'avec le passage au cannabis,

les jeunes hommes reviendront à l'agriculture et qu'au lieu de se limiter à la culture du cannabis, ils deviendront aussi producteurs de produits alimentaires. Avec le cannabis, on a une rotation des cultures, et on doit réduire notre facture d'importations alimentaires, vendre davantage de produits biologiques dans notre pays. Nous espérons que notre nation deviendra plus saine. Nous créons des emplois pour les classes qui se sont disqualifiées du marché du travail... Mais le cannabis pourrait absorber tout ça.»²¹

7.4 Impacts environnementaux et écologie politique des régimes de cannabis

Les données empiriques sur les impacts environnementaux associés aux différents modèles et régimes de production de cannabis sont encore nettement insuffisantes, ce qui démontre que la politique environnementale fait défaut dans le domaine du cannabis. Ceci est dû en partie à la prohibition, qui a complètement ignoré les questions environnementales sous couvert des discours selon lesquels «les producteurs sont nocifs, le cannabis est nocif» pour justifier des programmes d'éradication (forcée), impliquant parfois la pulvérisation de produits agrochimiques, augmentant ainsi la dégradation de l'environnement. La plante de cannabis permet bien sûr le piégeage naturel du carbone et peut être utilisée pour restaurer ou réhabiliter des sols contaminés en éliminant des contaminants. Le chanvre peut également remplacer le bois dans les industries papetières ou du bâtiment, permettant ainsi de réduire la déforestation.

Cependant, bien que la prohibition ait joué un rôle certain en contraignant les producteurs de cannabis à se retrancher dans des milieux écologiques fragiles pour échapper à la détection de la police nationale et aux agences de lutte anti-drogue, il serait erroné de réduire les impacts environnementaux négatifs associés à la culture du cannabis à ce fait uniquement, car la mauvaise gestion des ressources naturelles et de l'environnement sont communes à la production de cannabis légale et illégale. K. Afsahi (2020) fournit un cadre d'analyse utile à cet égard, en comparant les coûts environnementaux associés aux régions productrices de cannabis opérant en toute illégalité dans le cas du Maroc et dans la légalité dans le cas de

la Californie.²² Malgré les différences de cadres juridiques, elle identifie des modèles communs dans la façon dont les relations entre l'homme et l'environnement changent avec l'intensification de la culture du cannabis vers des monocultures de cannabis destinées à l'exportation, qu'elle décrit comme une «simplification écologique».

Dans le cas du Maroc, ce processus s'est illustré par le remplacement d'un paysage caractérisé par la pluri-culture (où le cannabis était cultivé en petites quantités dans des jardins maraîchers ou résidentiels aux côtés de cultures traditionnelles, arbres fruitiers, et bétail) par la production monoculture linéaire normalisée du cannabis destiné à l'exportation. Ce phénomène s'est accompagné d'une perte considérable de biodiversité et d'espèces animales sauvages, d'une déforestation massive et de l'augmentation du stress hydrique et de la pénurie d'eau. Ces problèmes ont été exacerbés par les anciennes politiques coloniales et les politiques actuelles qui n'ont pas respecté les pratiques agricoles et forestières traditionnelles, reléguant les agriculteurs à une existence encore plus marginale et favorisant également l'expansion du cannabis dans les forêts.

Dans le cas de la Californie, où le cannabis cultivé pour le marché médical est légal depuis 1996 et pour le marché récréatif/l'usage réservé aux adultes depuis 2016, on observe des problèmes similaires concernant la surexploitation des ressources naturelles. Tony Silvaggio (2018) attribue cela à une longue tradition d'abattage et de mauvaise gestion des terres qui s'est aggravée avec la transformation de la culture du cannabis qui est passée d'une «petite industrie familiale écologiquement inoffensive à l'époque du « retour à la terre » à une ruée vers le vert des grandes entreprises».²³ Cela a entraîné l'industrialisation de la production de cannabis avec l'expansion et l'intensification de la culture, qui est passée d'environ 20-30 plantes par exploitation à des plantations contenant des centaines, voire des milliers de plantes. Cela a étendu la production de cannabis à des bassins versants écologiquement sensibles et isolés qui présentaient déjà un risque de détournement des eaux et d'augmentation de la fragmentation des forêts. T. Silvaggio déclare que bien que la réglementation ait permis dans une certaine mesure de limiter

les violations les plus graves, «la promesse d'une industrie du cannabis écologiquement durable n'a pas été tenue à cause de la résistance à la réglementation, des besoins de revenus à court terme de l'État et des intérêts des grandes entreprises dans le cannabis».

En somme, la politique de lutte contre la drogue, parce qu'elle a historiquement été déconnectée des politiques de développement durable et de protection de l'environnement, a souvent échoué à maîtriser de mauvaises pratiques écologiques, lorsqu'elle ne les a pas facilitées et récompensées activement. Cela risque de se poursuivre dans le contexte d'un modèle de développement alternatif *incluant* le cannabis si l'industrie continue à suivre la voie des monocultures de cannabis. Les incidences dévastatrices de ces pratiques d'agriculture intensive et de ce modèle de production agro-industriel en termes de surexploitation des ressources naturelles et d'inégalités sociales et de conflits qui en découlent ont déjà été documentées dans d'autres secteurs. Il est probable que le problème s'intensifie au vu des craintes exprimées quant à une «ruée vers l'or vert» caractérisée par l'accaparement par les grandes entreprises et l'influence de Big Cannabis, en cette période de crise et de changements environnementaux au niveau mondial sans précédent.

La comparaison entre culture en intérieur et culture en extérieur du cannabis est également à prendre en considération. La grande majorité du cannabis produit dans les pays du Sud, qui pourrait se frayer un chemin sur les marchés du cannabis thérapeutique européens et nord-américains à travers, par exemple, des projets de développement alternatif *incluant* le cannabis, est cultivée en extérieur. Cela contraste vivement avec des pays tels que l'Allemagne et le Canada où les conditions de culture sont généralement moins favorables à la culture en extérieur et la production a lieu sous abri dans des cadres hautement contrôlés. Les avantages de la culture en extérieur ont été mis en évidence: les coûts environnementaux associés à la production en intérieur, l'importante consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre liées à l'éclairage continu et aux systèmes de climatisation avancés, et les combustibles fossiles nécessaires à l'alimentation des générateurs. Par exemple, E. Mills (2012) a fait des recherches sur l'empreinte carbone de la culture sous

abri par rapport à la culture en extérieur en Californie avant la légalisation.²⁴ Bien que l'étude se soit essentiellement basée sur la culture en intérieur à échelle des ménages, elle donne des indications non négligeables. Cette recherche estime que «la culture en intérieur représente environ 3% de la consommation totale d'électricité, soit 9% de la consommation des ménages. Cela correspond à la consommation en électricité d'un million de foyers californiens moyens, les émissions de gaz à effet de serre sont équivalentes à celles d'un million de voitures moyennes».²⁵ Concernant les émissions de CO₂ liées à la biomasse, pour la culture en extérieur, elles «seraient de l'ordre de 150kg de CO₂/kg de cannabis (pour une récolte par site), soit 3% des émissions associées à la production en intérieur».²⁶ Au Colorado, Hood (2018) écrit que la culture du cannabis représente plus de 4% de la consommation totale d'électricité de Denver, ce qui exerce une pression considérable sur les réseaux électriques.²⁷ Certains de ces arguments en faveur de la culture en extérieur pourraient donc être convaincants, car la production biologique en extérieur à petite échelle utilise beaucoup moins d'énergie grâce à la lumière naturelle du soleil qui remplace l'électricité des systèmes d'éclairage et de climatisation/ chauffage des cultures sous abri.

L'intégration de critères de durabilité environnementale dans la production de cannabis pourrait annoncer une évolution vers une politique des drogues plus écologique, dans laquelle les indicateurs environnementaux auraient le même poids que d'autres considérations d'ordre social et économique. Les coûts environnementaux des pratiques de production actuelles sont également à prendre en considération, y compris le modèle agro-industriel, ainsi que les impacts continus et futurs des changements climatiques. Bien que ces discussions ne soient pas encore monnaie courante, certaines personnes se penchent sur ces questions. Comme l'explique un horticulteur militant de Sainte Lucie:

Mais les meilleures pratiques, avec lesquelles nous essayons de cultiver le plus de produits biologiques, à Sainte Lucie, je dirais que 90% des agriculteurs n'utilisent déjà plus de produits chimiques. Ils utilisent du fumier pour l'alimentation et les meilleures pratiques agronomiques. Donc nous n'avons pas besoin de faire grand-chose pour nous conformer aux réglementations sur la production biologique. Je crois que comme nous avons un sol

volcanique bien drainé, la qualité de l'herbe est plutôt bonne. Je pense qu'avec les changements climatiques, il faudra envisager une infrastructure agricole qui permette de les atténuer. Les fortes pluies pourraient endommager les plantes en pleine floraison, ce qui ferait pourrir les bourgeons, donc à la saison des pluies, les producteurs devront peut-être couvrir une partie de leur terrain avec du plastique, afin de pouvoir avoir une récolte à la saison des pluies, pour éviter que toute la culture en extérieur ne soit détruite. Parce que maintenant, on ne peut pas vraiment prédire comment va tomber la pluie, c'est vraiment... il y a des pluies torrentielles avec des gouttes énormes et des précipitations intenses. On n'avait jamais autant de précipitations il y a quelques années, et on en voit de plus en plus. Et ce n'est pas seulement mauvais pour le cannabis, c'est mauvais pour l'agriculture en général.»²⁸

7.5 Une responsabilité partagée: vers un véritable dialogue Nord-Sud sur le cannabis et le développement

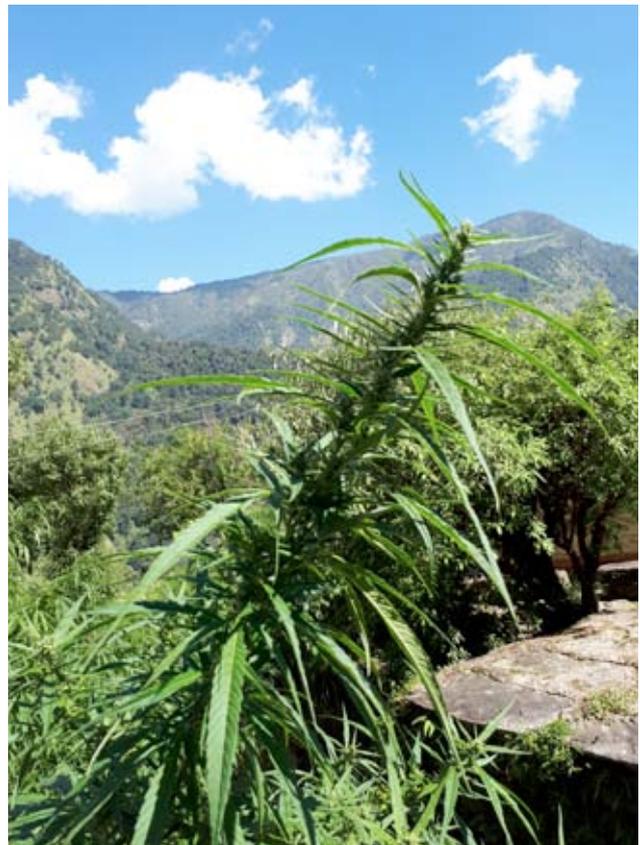
Comme beaucoup l'ont souligné, le concept de développement alternatif a pris différentes significations selon les individus avec le temps. Bien que l'ambiguïté puisse être problématique, cela explique également la pertinence et le potentiel du concept jusqu'à aujourd'hui. Comme le font remarquer Brombacher et David (2019), «pendant des dizaines d'années, le développement alternatif a été le seul élément de développement socio-économique au sein du système mondial de contrôle des drogues considéré comme légitime et il avait même été approuvé par une convention des Nations Unies sur le contrôle des drogues».²⁹ Ils retracent l'évolution des approches de développement alternatif, y compris les approches militarisées, orientées sur le développement ou même dans certains cas sur la légalisation. C'est aux deux dernières, en particulier à la troisième approche que ce rapport espère apporter une contribution utile dans le contexte du cannabis.

À cet égard, il convient de rappeler les deux principes clés que le concept de développement alternatif a introduit dans la déclaration politique de 1998, à savoir la *responsabilité partagée* et l'*approche équilibrée*.³⁰ Ces principes indiquent la nécessité de veiller à bien proportionner les objectifs de contrôle des drogues et de développement

et la responsabilité qui incombe à tous les pays, traditionnellement producteurs et consommateurs, dans le problème de la drogue à l'échelle mondiale, en termes d'offre et de demande. D'après Brombacher et David (2019), cette notion de co-responsabilité s'est avérée être l'«assurance vie» des programmes de développement alternatif car elle a justifié l'aide au développement et les dépenses, dans de nombreux cas en provenance de bailleurs de fonds des pays du Nord à destination de pays du Sud, pendant de nombreuses années.³¹ Bien que tout cela soit vrai, il reste maintenant à savoir comment le concept et la pratique du développement alternatif répondront à la nouvelle réalité d'un marché du cannabis licite mondial qui évolue rapidement, et n'en est qu'à ses balbutiements. Ce rapport a proposé un modèle de développement *incluant* le cannabis comme réponse à cette nouvelle réalité, sachant que de nombreuses contradictions et tensions liées à des traités restent à résoudre.

Si ce modèle doit aboutir, il faudra sérieusement redéfinir la notion de développement, tel qu'indiqué précédemment, ainsi que la façon dont la coopération Nord-Sud est conçue. Comme nous l'avons souligné dans ce rapport, l'héritage du colonialisme et de l'impérialisme, ainsi que le lourd fardeau que les réponses militarisées et sécuritaires aux drogues illicites ont imposé aux pays traditionnellement producteurs doivent être pris en compte dans l'élaboration d'un nouveau modèle de développement *incluant* le cannabis. Pour que ce modèle puisse servir de vecteur de transformation économique au lieu de reproduire de nouvelles formes d'inégalité, ce passé marqué par un développement inégal, la violence et l'extraction de richesses doit être pris en compte. C'est pour cette raison que les principes de justice sociale, de commerce équitable, de durabilité et de prise de décision démocratique ont occupé une place importante dans ce rapport, qui s'est particulièrement concentré sur la position des petits producteurs de cannabis dans les pays traditionnellement producteurs.

Ces inégalités de pouvoir et injustices historiques doivent être reconnues, mais il est également important de dépasser ces catégories simplistes de «pays du Nord» et «pays du Sud» afin d'apprécier certains des schémas les plus courants d'accumulation du capital et de violence qui ont caractérisé la réalité de la production de



Cannabis dans l'Uttarakhand, Inde, Tom Blickman, septembre 2018

drogue (cannabis) dans différentes régions, du Nord comme du Sud. Bien qu'il faille tenir compte des importantes différences en termes de ressources, de pouvoir et de positionnement entre les producteurs de cannabis dans différents contextes, il existe également certains facteurs communs qui les unissent. Par exemple, une petite entreprise ou exploitation de cannabis familiale en Californie n'est pas, du moins sur un plan conceptuel, si différente d'un producteur traditionnel de ganja en Jamaïque. Leur position est la même face à une élite (trans) nationale d'entrepreneurs de cannabis liée à la finance mondiale et à la technologie. Chacun à leur manière selon leur contexte spécifique, ils partagent la même lutte pour l'indépendance, le développement populaire autonome et la souveraineté territoriale en tant que contrepoint à un contrôle de l'État coercitif et ou à l'accaparement par l'industrie. Nous avons ainsi réorienté le débat sur le développement *incluant* le cannabis du flux unilatéral d'informations, de connaissances, de ressources et d'interventions des pays du Nord vers les pays du Sud vers un échange bilatéral sur la façon de favoriser l'autonomie des petits producteurs de cannabis traditionnels au sein de nouvelles structures politiques et économiques émergentes sur le marché du cannabis licite en pleine expansion.

Conclusion

Les pays traditionnellement producteurs de cannabis ont souligné depuis l'introduction de l'interdiction du cannabis l'importance de trouver d'autres opportunités de revenus pour les communautés rurales pauvres dépendantes de la culture du cannabis. En réponse à la pression exercée par la Convention Unique des Nations-Unies en 1961 pour abolir l'usage du cannabis en l'espace de 25 ans, des pays tels que le Liban et le Maroc ont lancé des projets de substitution qui ont soulevé des discussions au niveau mondial toujours d'actualité sur le «développement alternatif». Mais contrairement aux projets de développement alternatif pour la culture de coca et de pavot, aucune aide au développement substantielle n'a été proposée aux petits producteurs de cannabis pour sortir du marché illicite. En parallèle, la demande de cannabis en Europe et en Amérique du Nord a continué à augmenter et la culture s'est développée aux quatre coins de la planète. Dans certaines régions, le marché illicite continue d'opérer en vertu d'une tolérance de facto, tandis qu'à d'autres endroits, la répression, l'incarcération de masse et l'éradication forcée sont devenues la norme.

Au vu de ces injustices historiques, les arguments moraux en faveur d'un nouveau modèle de développement du cannabis axé sur les producteurs de cannabis sont irréfutables. Comme en témoigne un militant depuis plus de 50 ans qui se décrit lui-même comme un «doyen du cannabis»:

Les cultivateurs ont toujours dû faire face au pire: les cultivateurs sont emprisonnés; les cultures des cultivateurs sont éradiquées par les forces de l'ordre et des forces de sécurité non officielles; les cultivateurs sont exploités par des intermédiaires et à risque de se faire dérober par des voleurs. Alors maintenant avec l'industrie du cannabis médical, il faut se souvenir des cultivateurs pour le rôle qu'ils ont joué dans cette évolution. Nous remercions les gouvernements respectifs qui ont adopté la législation pour légaliser le cannabis ou le cannabis médical. Mais nous remercions doublement, nous louons doublement ceux qui ont souffert toute leur vie parce qu'au final, ce sont ceux qui ont souffert, ceux qui ont été dedans, ceux qui ont pédalé sur place, ce sont eux les principaux responsables de la transformation.¹

Les évolutions des politiques et l'augmentation rapide des espaces juridiques



pour le marché du cannabis thérapeutique au cours des dernières années offrent de nouvelles opportunités aux petits producteurs pour sortir de l'illégalité. À ce jour, cependant, peu d'entre eux ont été en mesure de les saisir. En fait, les dynamiques actuelles autour de la réglementation du cannabis compromettent les moyens de subsistance de millions de petits producteurs de cannabis. Les opportunités de façonner le marché naissant du cannabis licite dans une direction plus inclusive intégrant les principes de la justice sociale et du commerce équitable se restreignent de jour en jour à cause de l'accaparement par l'industrie et des barrières à l'entrée élevées pour les populations marginalisées et criminalisées. Intégrer le débat sur la réglementation du cannabis avec le programme de développement durable pourrait encore offrir des perspectives pour honorer la promesse des objectifs de développement durable de «ne laisser personne de côté». Pour cela, la communauté internationale doit également repenser le paradigme de développement alternatif : le développement alternatif, au sens classique de réorientation vers d'autres cultures et sources de revenus, n'est plus une perspective de politique viable pour le cannabis – si tant est qu'elle l'ait été un jour.

Dans son nouveau document de stratégie sur le développement alternatif, le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques (BMZ) propose en effet de réexaminer *«la faisabilité et le potentiel du cannabis thérapeutique en tant que chaîne de valeur légale pour le développement alternatif dans les pays en voie de développement»*.² La stratégie de *«changement durable à travers une politique sur les drogues axée sur le développement»* reconnaît qu' *«un changement devient manifeste dans la façon dont les pays règlent la question du cannabis et de ses dérivés. De plus en plus de pays, dont l'Allemagne, adoptent des lois pour réglementer l'usage thérapeutique. Cela pourrait augmenter la demande de cannabis thérapeutique cultivé légalement et ouvrir des perspectives de développement dans des régions où le cannabis n'a été cultivé que dans l'illégalité jusqu'à présent»*.³

Paradoxalement, la tendance de réglementation du cannabis au cours des dix dernières années a été plus prononcée dans les parties du monde où le cannabis est arrivé en dernier, à savoir l'Europe (cannabis thérapeutique et expériences locales pour un

usage réservé aux adultes) et aux Amériques (thérapeutique ainsi que pour un usage réservé aux adultes en Uruguay, au Canada, au Mexique et aux États-Unis). En Asie et en Afrique, les continents dont les pratiques culturelles, thérapeutiques et rituelles datent de plusieurs siècles, voire millénaires à certains endroits, les réformes des politiques du cannabis ont à peine démarré. Signe positif de revendication de leur histoire et traditions avec le cannabis, l'Inde, le Maroc, le Népal, l'Afrique du Sud et la Thaïlande ont tous voté en faveur de la recommandation de l'OMS pour supprimer le cannabis de l'Annexe IV de la Convention Unique sur les drogues les plus dangereuses. D'avec d'autres pays membres de la CND tels que la Colombie, la Jamaïque, le Mexique, des pays européens, le Canada et les États-Unis ont également voté en sa faveur.⁴ Sans le soutien de ces pays africains et asiatiques, qui ont souvent fait preuve d'une tolérance zéro dans la CND, la recommandation de l'OMS n'aurait pas pu être adoptée.

Le gouvernement et le Parlement marocains ont utilisé la modification de l'Annexe au niveau des Nations Unies comme une justification supplémentaire pour approuver, en mars 2021, un projet de loi autorisant la culture du cannabis à des fins médicales, scientifiques et industrielles. La législation prévoit l'octroi de licences pour la culture du cannabis exclusivement à des producteurs marocains de la région du Rif, regroupés en coopératives, qui devront vendre leur récolte à un organisme public. Les entreprises étrangères peuvent uniquement être impliquées dans le traitement, l'extraction et l'exportation de produits thérapeutiques, en collaboration avec des entreprises locales, et sont tenues de soutenir les coopératives de producteurs en leur dispensant des formations et une expertise technique en vue de répondre aux normes GACP de base.

«La promotion d'une production sous forme de coopérative dans les États membres de la CARICOM serait bénéfique au développement de l'industrie», selon le groupe de travail Caribbean Fair Trade Cannabis, *«étant données les barrières à l'entrée sur un marché concurrentiel pour la plupart des producteurs traditionnels, souvent peu formés»*.⁵ Le modèle de production en coopératives, également appliqué à Saint-Vincent-et-les-Grenadines et à Sainte Lucie, permet de partager des connaissances et des ressources, de bâtir certains leviers de

négociations avec les entités publiques et le secteur privé, et d'être potentiellement directement impliqué en tant que (co) propriétaire des usines de traitement, afin de contribuer de la valeur ajoutée directement aux communautés.

L'approvisionnement des marchés locaux et régionaux fournit une importante base économique ainsi qu'un terrain d'expérimentation pour différents types de produits, sans avoir à se conformer immédiatement aux normes GMP strictes, requises pour accéder aux marchés pharmaceutiques internationaux. Les pays qui ont récemment introduit une réglementation juridique du marché du cannabis devraient envisager de tenir les entreprises étrangères à

distance au moins jusqu'à ce qu'une industrie locale, incluant les petits producteurs, soit établie, comme c'est le cas en Thaïlande. Enfin, comme le souligne ce groupe de travail, *«il est fondamental, pour toute tentative sérieuse de mettre en œuvre un modèle de commerce équitable inclusif pour le cannabis dans la région, de supprimer catégoriquement l'ensemble des sanctions pénales et casiers judiciaires des personnes impliquées et déterminées à devenir des producteurs(trices) licites de cannabis»*.⁶

Pour mettre en place le cadre approprié, il est essentiel d'établir une feuille de route définissant des visions nationales ou régionales pour le cannabis et le développement, basées sur des processus inclusifs et consultatifs avec des producteurs



Culture de cannabis dans le Haut Rif, Maroc, Abdellatif Adebide, août 2020

de cannabis, des professionnels de la santé, des groupes de patients, des experts juridiques, des scientifiques et d'autres groupes. En l'absence de structures formelles, les gouvernements devront favoriser des mécanismes de dialogue et s'engager dans des processus de restauration de la confiance avec les producteurs de cannabis et les autres communautés auparavant criminalisées. En évaluant les meilleures pratiques et en tirant les enseignements des expériences de politique publique pour réduire les barrières à l'entrée des petits producteurs, par exemple (tout en les augmentant pour d'autres tels que les grandes entreprises), les marchés du cannabis pourraient prendre une direction plus durable et équitable en attirant des investisseurs responsables et en identifiant des acheteurs et des points de vente adaptés, basés sur les principes de l'autonomisation des communautés, de la protection du patrimoine naturel et du commerce (plus) équitable.

Au niveau des Nations Unies, l'OMS et même l'OICS ont favorisé un modèle pharmaceutique occidental rigoureusement contrôlé pour le marché du cannabis thérapeutique, qui accorde la préférence aux préparations fabriquées à partir de cannabinoïdes isolés, au détriment de médicaments à base de cannabis naturel et d'extraits de plante entière. Cette tendance risque de créer un monopole d'entreprises pharmaceutiques et de la normalisation de la culture sous abri de la plante en tant que matière première, accompagné par un discours selon lequel les petits producteurs ne peuvent pas atteindre les critères de qualité élevés requis pour le marché médical. Ce modèle produit des médicaments coûteux largement inaccessibles pour la grande majorité des populations des pays du Sud. Il est ainsi quasiment impossible pour les petits producteurs de conquérir un espace important pour approvisionner les marchés du cannabis thérapeutique locaux et internationaux. La culture sous abri implique par ailleurs une empreinte carbone élevée, autre bonne raison d'envisager de modifier les dynamiques de marché actuelles. Ce modèle tranche également avec l'importance renouvelée accordée par l'OMS aux médicaments traditionnels et phytomédicaments à base d'autres plantes, et l'élaboration de normes GACP spéciales pour les médicaments à base de plantes. Beaucoup sont cultivées en extérieur par de petits producteurs dans des pays traditionnellement

producteurs, ce qui contredit le discours selon lequel les petits producteurs de cannabis ne peuvent pas se conformer aux normes de qualité de base dans le cas du cannabis.

La préférence accordée à ce modèle pharmaceutique occidental est fortement conditionnée par l'héritage de plusieurs décennies d'interdiction du cannabis, car sa priorité est de réduire les risques de « fuites » vers le marché illicite, au lieu de faciliter l'accès aux médicaments à base de cannabis à toute personne susceptible d'en bénéficier. Dans l'intérêt des patients, et des petits producteurs, il est urgent de remettre en question le discours dominant à l'égard du cannabis thérapeutique, défendu par l'OMS et l'OICS, qui a fortement influencé les politiques du cannabis dans le monde entier. Le marché européen en particulier présente les meilleures perspectives en raison de la forte demande croissante, de la pénurie de l'approvisionnement et des prix élevés, mais il est resté fermé aux importations de cannabis thérapeutique produit par des petits producteurs des pays du Sud.

Pour développer un marché durable du cannabis licite, il faudra donc régler les tensions de longue date qui opposent la lutte contre les drogues et le développement. Il faudra relier les deux concepts, éliminer le cloisonnement d'idées afin de permettre des approches intégrant la santé publique, la justice sociale, les droits humains, le développement économique, la durabilité environnementale ainsi que les questions de sécurité.⁷ Cela déterminera si le marché du cannabis licite sera un marché de niche, bénéficiant uniquement à un petit groupe d'acteurs ou s'il fera partie d'un processus de développement à plus large échelle, en particulier pour les pays traditionnellement producteurs qui ont fait les frais de la répression. Pour cela, une analyse approfondie de la portée et de la taille du marché du cannabis potentiellement licite sera nécessaire ainsi qu'un certain degré d'ambition et d'honnêteté quant à ce qui peut être accompli.

Notes

1. Traditions liées au cannabis et subsistance

1. Warf, B. (2014) High points: An historical geography of cannabis, *Geographical Review* 104(4): 414–438. <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2014.12038.x>
2. Clarke, R. y Merlin, M. (2013) *Cannabis: Evolution and Ethnobotany*; Chapter I: Introduction to the Multipurpose Plant Cannabis. Berkeley, CA: University of California Press, eISBN 9780520954571.
3. Le type *Cannabis sativa* (chanvre) contient un faible taux du principal composant psycho-actif de la plante, le Δ -9-tétrahydrocannabinol (THC), et un taux élevé de cannabidiol (CBD), et d'autres composants non psycho-actifs.
4. Jusqu'au milieu des années 1950, les responsables chargés de la lutte contre la drogue appelaient le cannabis le chanvre indien. La Convention internationale de l'opium de 1925 parle de chanvre indien, tandis qu'en 1961, la convention unique des Nations Unies utilise le terme cannabis pour décrire la substance.
5. Duvall, C.S. (2017) «Cannabis and tobacco in precolonial and colonial Africa». Dans: *Oxford Research Encyclopaedia of African History*. Oxford: Oxford University Press. <https://oxfordre.com/africanhistory/view/10.1093/acrefore/9780190277734.001.0001/acrefore-9780190277734-e-44>
6. Russo, E.B. (2007) «History of cannabis and its preparations in saga, science, and sobriquet». *Chemistry & Biodiversity*, 4(8):1614–48. https://www.advancedholistichealth.org/PDF_Files/russo_2007_history_chem_biodiversity.pdf
7. Autorisation de l'auteur obtenue le 11 mars 2021.
8. Warf (2014).
9. Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis: A Global Review and Future Directions*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 3–4.
10. Mills, J.H. (2003) *Cannabis Britannica: Empire, Trade and Prohibition 1800–1928*. Oxford: Oxford University Press, p. 218.
11. Kendell, R. (2003) «Cannabis condemned: the proscription of Indian Hemp», *Addiction*, 98(2): 143–151.
12. Mills (2003), pp. 93–99.
13. Warf (2014).
14. Bewley-Taylor, D., Blickman T., et Jelsma M. (2014). *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*. Amsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/download/auge-y-caida-web.pdf>
15. Duvall (2017).
16. De Pinho, A. (1975) «Social and medical aspects of the use of cannabis in Brazil». dans V. Rubin (éditeur), *Cannabis and Culture* (p. 293–302). La Hague et Paris: Mouton Publishers. <https://web.archive.org/web/20111018105504/http://www.drugtext.org/pdf/Cannabis-and-Culture/social-and-medical-aspects-of-the-use-of-cannabis-in-brazil.pdf>
17. Livingstone, D. (1857). *Missionary Travels and Researches in South Africa*. Londres: John Murray. <http://www.gutenberg.org/files/1039/1039-h/1039-h.htm>
18. Monteiro, J.J. (1875) *Angola and the River Congo*. Londres: Macmillan. <https://archive.org/stream/angolarivercongo02mont>
19. Du Toit, B.M. (1975) «Dagga: The history and ethnographic setting of cannabis sativa in southern Africa». dans V. Rubin (éditeur), *Cannabis and Culture* (p. 81–86). La Hague: Mouton de Gruyter. <https://www.drugtext.org/pdf/Cannabis-and-Culture/dagga-the-history-and-ethnographic-setting-of-cannabis-sativa-in-southern-africa.pdf>
20. «Historical dispersal of cannabis in Africa» issu de https://www.researchgate.net/publication/334452886_A_brief_agricultural_history_of_cannabis_in_Africa_from_prehistory_to_canna-colony (CC BY-NC-ND)
21. Ames, F. (1958) «A clinical and metabolic study of acute intoxication with cannabis sativa and its role in the model psychoses», *The British Journal of Psychiatry*, 104: 972–999. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.517.7026&rep=rep1&type=pdf>
22. Bewley-Taylor, Blickman and Jelsma (2014).
23. Bellakhdar, J. (2013) «L'histoire du chanvre au Maroc», *Hesperis-Tamuda*, XLVIII: 107–141. <http://www.hesperis-tamuda.com/3/data/2013/6.pdf>
24. Afsahi, K. (2009) *Les producteurs de cannabis dans le Rif – Maroc: étude d'une activité économique à risque*. Thèse en économie, Université de Lille 1-Sciences et Technologies.
25. Afsahi, K. (2017) «La construction socio-économique du cannabis au Maroc: Le kif comme produit traditionnel, produit manufacturé et produit de contrebande», *Tempo Social* 29(2). https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702017000200099#B1
26. Ibid.
27. Duvall, C.S. (2019) «A brief agricultural history of cannabis in Africa, from prehistory to canna- colony», *EchoGéo*. <http://journals.openedition.org/echogeo/17599>
28. Duvall (2017).
29. Duvall (2019).
30. Grinspoon, L. et Bakalar, J. (1995) «Marihuana as medicine – a plea for reconsideration», *Journal of American Medical Association*, JAMA, 273(23): 1875–1876. <https://doi.org/10.1001/jama.1995.03520470083037> Égaleme nt sur https://www.researchgate.net/publication/15421701_Marihuana_as_medicine_A_plea_for_reconsideration
31. Russell Reynolds, J. (1890) «On the therapeutical uses and toxic effects of cannabis indica», *The Lancet*, 135(3473): 637–638. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(02\)18723-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(02)18723-X)
32. Grinspoon et Bakala (1995).
33. E/CN.7/SR.270, Commission des stupéfiants, Tenth Session Summary of the Two Hundred and Seventieth Meeting, 22 avril 1955, p. 3–5.

34. Bewley-Taylor, D. et Jelsma, M. (2012) «Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs», *International Journal of Drug Policy*, 23(1):73–81. https://www.tni.org/files/publication-downloads/regime_change.pdf
35. Bewley-Taylor, Blickman and Jelsma (2014).
36. Lande, A. (1973) «The International Drug Control System», *Drug Use in America: The legal system and drug control, Volume 3, Drug Use in America: Problem in Perspective*, Appendix: The Technical Papers of the Second Report of the National Commission on Marihuana and Drug Abuse, Washington DC: U.S. Government Printing Office, p. 114.
37. Boister, N. (2001) *Penal aspects of the UN drug conventions*. The Hague, London & Boston: Kluwer Law International, p. 45.
38. Carte issue de Bewley-Taylor, D., Jelsma, M. et Kay, S. (2020) «Réglementation du cannabis et développement : vers un commerce (plus) équitable pour les marchés licites émergents», *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 12. <http://journals.openedition.org/poldev/3758>; DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.3758>
39. L'ONUDC (1999) *Tendances mondiales des drogues illicites*. Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), p.52 https://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf
40. *Assemblée générale des Nations Unies (2004) Control of cultivation of and trafficking in cannabis*, Résolution 59/160 du 20 décembre. <https://undocs.org/en/A/RES/59/160>
41. Leggett, T. (2006) «Bilan de la situation mondiale concernant le cannabis», *Bulletin des stupéfiants*, LVIII(1 & 2): 1–155, p. 36. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2006/Bulletin_on_Narcotics_2006_F.pdf
42. Ibid. p. 35.
43. ONUDC (2009) *2009 World Drug Report*, chapitre 1.3, Cannabis market. Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), p.89 http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_Cannabis_Market.pdf
44. Voir: *UNODC and illicit crop monitoring* (website), <https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>
45. ONUDC (2007) *Cannabis en Afrique – Synthèse*, Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) p.7. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Can_Afr_FR_09_11_07.pdf
46. UNODC (2007) *Enquête sur le cannabis au Maroc 2005*, Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), p.4. http://www.unodc.org/pdf/research/Morocco_survey_2005.pdf
47. Blickman, T. (2017) «Le Maroc et le cannabis: Réduction, endiguement ou acceptation». *Drug Policy Briefing* No. 49, Amsterdam: Transnational Institute, p. 2. https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_49_fr_28062018_web.pdf
48. ONUDC (2013) *Afghanistan – Survey of Commercial Cannabis Cultivation and Production 2012*,

Vienna: United Nations Office for Drugs Control (UNODC), p. 5. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/_Afghanistan_Cannabis_Survey_Report_2012.pdf

49. Urazova, D. (2014) «Cannabis valley in Kazakhstan to be destroyed with herbicides», *Tengrinews*, 9 octobre. <https://en.tengrinews.kz/environment/Cannabis-valley-in-Kazakhstan-to-be-destroyed-with-256462/>

2. Cannabis et développement alternatif

- UNDCP (1993) *Alternative Development as an Instrument of Drug Abuse Control*, Technical Information Paper No. 5, Viena: Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_DrugControlInstrument.pdf
- Bruun, K. Pan, L. y Rexed, I. (1975) *The Gentlemen's Club*. International Control of Drugs and Alcohol. Chicago y Londres: University of Chicago Press. Chapter 14: Crop Substitution: Aid for Less Trade. <https://abuse-drug.com/lib/The-Gentlemen-s-Club/14-crop-substitution-aid-for-less-trade.html>
- E/CN.7/183. Comisión de Estupefacientes, Report to the Economic and Social Council on the Ninth Session of the Commission, held in Geneva from 19 April to 14 May 1954, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 18º Período de Sesiones, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 170. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/480/64/pdf/NL148064.pdf?OpenElement>
- Perez-Guerrero, M. (1950) 'The expanded program of technical assistance', *Unasylva International Journal of Forestry and Forest Industries*, 4(4). <http://www.fao.org/docrep/x5357e/x5357e03.htm>
- Manzer, R.A. (1964) 'The United Nations Special Fund', *International Organization*, 18(4): 766–789. <https://doi.org/10.1017/S0020818300025315>
- E/CN.7/315. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 11.º Período de Sesiones, (23 de abril – 18 de mayo de 1956), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 22º Período de Sesiones, Suplemento No. 10, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 344–357. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/913/34/pdf/GL991334.pdf?OpenElement>
- E/CN.7/333. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 12.º Período de Sesiones, (29 de abril – 31 de mayo de 1957), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 24º Período de Sesiones, Suplemento No. 10 Nueva York: Naciones Unidas, p. 47, párr. 426. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/913/36/pdf/GL991336.pdf?OpenElement>
- E/CN.7/354, Comisión de Estupefacientes, Report to the Economic and Social Council on the thirteenth session (28 April – 30 May 1958), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 26º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, Suplemento No. 9, p. 28, párr. 248. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/917/81/pdf/NL191781.pdf?OpenElement>

9. E/CN.7/376. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 14.º Período de Sesiones, (27 de abril - 15 de mayo de 1957), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 28º Período de Sesiones, Suplemento No. 9. Ginebra: Naciones Unidas, párr. 290. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/913/39/pdf/GL991339.pdf?OpenElement>
10. E/CN.7/376, párr. 313.
11. E/CN.7/354, párr. 447.
12. The New York Times (1960) 'Hashish farmers idle in Morocco; 15,000 in north out of work as Rabat imposes ban in drive on mental illness', 1 de mayo.
13. E/CN.7/395, Comisión de Estupefacientes, Report of the Fifteenth Session (25 April - 13 May 1961), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 30º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, párr. 103. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/042/75/pdf/NL304275.pdf?OpenElement>
14. The New York Times (1960). Hashish farmers idle in Morocco; 15,000 in north out of work as Rabat imposes ban in drive on mental illness, 1 de mayo.
15. E/CN.7/411, Comisión de Estupefacientes, Report of the sixteenth Session (24 April - 10 May 1961), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 32º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, p. 31, párr. 226. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/492/96/pdf/NL149296.pdf?OpenElement>
16. Blickman (2017).
17. E/CN.7/455, Comisión de Estupefacientes, Report of the Eighteenth Session (29 April - 17 May 1963), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 36º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, párr 139. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/480/96/pdf/NL148096.pdf?OpenElement>
18. E/CN.7/455, párr. 282.
19. Bruun, Pan y Rexed (1975).
20. E/CN.7/488, Comisión de Estupefacientes, Report of the twentieth Session (29 November - 21 December 1965), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 40º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, párr. 237. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N66/122/49/pdf/N6612249.pdf?OpenElement>
21. Ibid., párr. 237.
22. Darwich, S. (2004) 'Enjeux de reconversion rurale dans la Béqaa (Liban): Politiques publiques et cultures illicites', en: Picouet, M., Sghaier, M. y Genin D., et al. (Eds.) *EnvirOnnement et sociétés rurales en mutation*. Marseille: Latitudes 23, IRD Éditions, pp. 330-31. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-07/010036938.pdf
23. E/CN.7/555, Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 25º Período de Sesiones, (22 de enero - 9 de febrero de 1973), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 54º Período de Sesiones, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 308. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/880/18/pdf/NL388018.pdf?OpenElement>
24. Bruun, Pan y Rexed (1975), citando a E/CN.7/508/Add.2, 1967:24.
25. Chouvy, P.A. (2008) 'Production de cannabis et de haschich au Maroc: contexte et enjeux', *L'Espace Politique*, 4 (2008-1) <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.59>; Afsahi, K. y Darwich, S. (2016) Hashish in Morocco and Lebanon: A comparative study, *International Journal of Drug Policy*, 31(Mayo): 190-198 <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.024>; Blickman (2017).
26. Bruun, Pan y Rexed (1975), citando a E/CN.7/508/Add.2, 1967:19.
27. Alami, A. (2010) Morocco: Marijuana economy goes up in smoke, *Global Post*, 29 de julio. <http://www.pri.org/stories/2010-07-29/morocco-marijuana-economy-goes-smoke>
28. Jaidani, C. y Elkadiri, A. (2015) 'Enquête Cannabis : Reconversion - facteurs pénalisants', *Finance News*, 15 de mayo. <https://fnh.ma/article/economie/enquete-cannabis-reconversion-facteurs-penalissants>.
29. E/CN.7/512, Comisión de Estupefacientes, Report of the twenty-second session (8-26 January 1968), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 40º Período de Sesiones, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 116. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/481/59/pdf/NL148159.pdf?OpenElement>
30. Greenfield, H. (1968) 'A forty-years' chronicle of international narcotics control, The work of the Permanent Central Narcotics Board 1928-1968 and of the Drug Supervisory Body 1933-1968', Sir Harry Greenfield, Presidente, Comité Central Permanente de Estupefacientes (1953-1968), *Boletín sobre Estupefacientes*, 1968(2): 1-4. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1968-01-01_2_page002.html
31. E/RES/1968/1291(XLIV), The abuse of cannabis and the continuing need for strict control, Consejo Económico y Social, 1520ª Sesión Plenaria, 23 de mayo, 1968. https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/resolution_1968-05-23_3.html
32. Greenfield (1968).
33. Brombacher, D. y David, S. (2020) 'From Alternative Development to Development-Oriented Drug Policies', in: *Drug Policies and Development, International Development Policy*, No 12. Ginebra: The Graduate Institute, p. 66. <https://doi.org/10.4000/poldev.3711>
34. E/INCB/2001/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2001, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas 2002, p. 36, párr. 226. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2001/AR_01_Spanish.pdf
35. Bewley-Taylor, D. (2012) *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 200-206.
36. Comisión de Estupefacientes (2002), Control of cannabis in Africa, *CND resolución 45/8*, 15 March. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2002/CND_Res-45-8.pdf
37. A/RES/59/160, Fiscalización del cultivo y el

tráfico de cannabis, Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2004, Asamblea General, 59º Período de sesiones, 8 de febrero, 2005. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/485/89/pdf/N0448589.pdf?OpenElement>

38. Ibid.

39. UNODC y Reino de Marruecos (2003) Enquête sur le cannabis au Maroc 2003, Viena: UNODC, p. 3. https://www.unodc.org/pdf/publications/morocco_cannabis_survey_2003_fr.pdf

40. Ibid.

41. UNODC y Reino de Marruecos (2005), Enquête sur le cannabis au Maroc 2004, Prefacio de Antonio Maria Costa, Director Ejecutivo, UNODC. Viena: UNODC, p. 3. https://www.unodc.org/pdf/research/Morocco_survey_2004.pdf

42. Ibid., Prefacio de Driss Benhima, Director General, Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume, Maroc, p. 2.

43. Consejo de la Unión Europea, Proyecto de Resolución del Consejo sobre el cannabis, Secretaría General, 11267/04, Bruselas, 7 de julio de 2004, párr. 13. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011267%202004%20INIT/ES/pdf> Adoptado por el Consejo el 26 de julio de 2004.

44. E/INCB/2005/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2005, Capítulo I, Desarrollo alternativo y medios de vida legítimos, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2006, pp. 1-11, párr. 30 y 33. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2005/AR_2005_Spanish.pdf

45. E/CN.7/2006/10, Proyecto de resolución II. Empleo de los programas de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de plantas de cannabis. Económico y Social, 49º Período de Sesiones (8 de diciembre, 2005 y 13-17 de marzo, 2006), Comisión de Estupefacientes, 2006, pp. 7-9. <https://undocs.org/es/E/CN.7/2006/10> Posteriormente adoptada como resolución de ECOSOC 2006/31. <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2006/resolution%202006-31.pdf>

46. Ibid.

47. Leggett (2006).

48. Ibid., p. 35.

49. E/CN.7/2008/9, Empleo de los programas de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de plantas de cannabis, Informe del Director Ejecutivo, Comisión de Estupefacientes, 24 de diciembre de 2007, párr. 21. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V07/894/04/pdf/V0789404.pdf?OpenElement>

50. E/INCB/2008/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2008, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2009, pp. 7-8, párr. 34. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2008/AR_2008_Spanish.pdf AR2008/AR2008_Chapter_I.pdf

51. Hoebink, P. (2005) The Coherence of EU

Policies: Perspectives from the North and the South. Estudio solicitado, Ref: RO2CS007, Bruselas: European Union's Poverty Reduction Effectiveness Programme, pp. 55-56. https://www.researchgate.net/profile/Paul-Hoebink/publication/254871476_The_Coherence_of_EU_Policies_Perspectives_from_the_North_and_the_South/links/54c2544a0cf219bbe4e6834d/The-Coherence-of-EU-Policies-Perspectives-from-the-North-and-the-South.pdf

52. E/CN.7/2008/9, párr. 43 y 51.

53. E/INCB/2005/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2005, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2006, p. 2, párr. 11. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2005/AR_2005_Spanish.pdf

54. Ibid., nota al pie 7.

55. E/CN.7/2008/9, párr. 26 y 29.

56. UNODC (2019) Global Overview of Alternative Development Projects (2013-2017), Research Brief. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research_brief_Overview_of_AD.pdf

3. Asia

1. Transnational Institute (2018) *The 9th Asian Informal Drug Policy Dialogue*, Amsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/9th_idpd_chiangrai_report_full_final.pdf

2. Mae Fah Luang Foundation, Doi Tung Development Project. <http://www.maefahluang.org/?p=16>

3. Ibid.

4. Mansfield, D. (1999) «Alternative development: the modern thrust of supply-side policy», *Articles occasionnels, Bulletin des stupéfiants*, VI(1&2), p. 6. http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_BulletinNarcotics.pdf

5. Jelsma, M. (2018) «Connecting the dots... Human rights, illicit cultivation and alternative development». Amsterdam: Transnational Institute, p. 23. <https://www.tni.org/en/publication/connecting-the-dots>

6. Puslitdatin, O. (2019) «1,74 Juta Penyalah guna Ganja Menduduki Ranking Pertama Dilaporkan ke UNODC Pada Acara Pengisian ARQ Part III Tahun 2019», Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. <https://puslitdatin.bnn.go.id/174-juta-penyalah-guna-ganja-menduduki-ranking-pertama-dilaporkan-ke-unodc-pada-acara-pengisian-arq-part-iii-tahun-2019/>; Puslitdatin, O. (2019) 34,26 Ton Barang Bukti Ganja Sitaan Polri dan BNN Dilaporkan ke UNODC Pada Acara Pengisian ARQ Part IV Tahun 20193, Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. <https://puslitdatin.bnn.go.id/426-ton-barang-bukti-ganja-sitaan-polri-dan-bnn-dilaporkan-ke-unodc-pada-acara-pengisian-arq-part-iv-tahun-2019/>

7. Kingsbury, D. et McCulloch, L. (2006)

«Military Business in Aceh», A. Reid (éditeur), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Conflict*. Singapore: NUS Press, p. 212–217.

8. Putri, D. et Blickman, T. (2016) «Cannabis in Indonesia: Patterns of consumption, production, and policies». Amsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_44_13012016_map_web.pdf

9. Schulze, K E. (2004) «The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a separatist organization », *Policy Studies*, No. 2, Washington, DC: East-West Center, p. 27.

10. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia (n.d.) «Alternative development programme for cannabis growers in the province of Aceh, Republic of Indonesia»; Putri et Blickman (2016), p. 18.

11. Ibid. p. 3.

12. Badan Narkotika Nasional (2019) «Press Release Akhir Tahun. Kepala BNN: «Jadikan Narkotika Musuh Kita Bersama!», Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, p. 9–10. <https://bnn.go.id/konten/unggah/2019/12/DRAFT-LAMPIRAN-PRESS-RELEASE-AKHIR-TAHUN-2019-1-.pdf>

13. Abik, H. (2019) «Mrekan Pengakuan Petani yang Meninggalkan Budidaya Ganja di Aceh », *Vice*, 16 février. https://www.vice.com/id_id/article/a3b7pp/merekam-pengakuan-petani-yang-meninggalkan-budidaya-ganja-di-aceh

14. Setyadi, A. (2017) «Mantan Petani Ganja: Penanam Ganja Tidak akan Pernah Kaya», *detikNews*, 25 octobre. <https://news.detik.com/berita/d-3698945/mantan-petani-ganja-penanam-ganja-tidak-akan-pernah-kaya>

15. Abik, H. (2019).

16. Aguilar, S., Gutierrez, V., Sanchez, L. et Nougier, M. (2018) «Medicinal cannabis policies and practices around the world. *Briefing paper*, London/ Mexico DF: International Drug Policy Consortium & Mexico Unido Contra la Delincuencia. <https://idpc.net/publications/2018/04/medicinal-cannabis-policies-and-practices-around-the-world>

17. Elevated Estate (2019) «Cannabis Report Introducing Thailand: Cannabis industry report on the local, regional, and international market and industry trends.» Elevated Estate. <https://elevatedestate.asia/elevated-estate-cannabis-report-2019-introducing-thailand/>

18. Efe-Epa (2018) «Thai activists protest against patenting medicinal cannabis», *Agencia EFE*, 20 novembre. <https://www.efe.com/efe/english/life/thai-activists-protest-against-patenting-medicinal-cannabis/50000263-3818652>

19. The Bangkok Post (2019) «Push for farmers to grow cannabis», 30 novembre <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1805164/push-for-farmers-to-grow-cannabis>

20. Reuters (2019) «Thais allowed six cannabis plants per household under draft law». 13 septembre <https://www.reuters.com/article/us-thailand-cannabis/thais-allowed-six-cannabis-plants-per-household-under-draft-law-idUSKCN1VY0XL>

21. The Bangkok Post (2020) «Narcotics bill to

be vetted soon: Anutin». 1 septembre. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1977631/narcotics-bill-to-be-vetted-soon-anutin>

22. Joshi, S. (2020) «India's first medical cannabis clinic is finally here». *Vice*, 31 janvier. https://www.vice.com/en_in/article/qjdv9p/indias-first-medical-cannabis-marijuana-clinic-is-finally-here; Kumari, B. (2020) «India's first cannabis clinic in Koramangala has benefited several Bengalureans», *Bangalore Mirror*, 9 février. <https://bangaloremirror.indiatimes.com/bangalore/cover-story/dr-cannabis-will-see-you-now/articleshow/74035813.cms>

23. Dickinson, H. (2020) «Cannabis in India: is the country on the precipice of a new era of treatment?», *Lexology*, 28 janvier. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=dee49589-fa13-4685-932c-2ab245426cd4>

24. Singh, A. (2019) «Delhi HC issues notice in plea challenging prohibition and criminalization of Cannabis use in India», *Bar and Bench*, novembre 6. <https://www.barandbench.com/news/delhi-hc-issues-notice-in-plea-challenging-prohibition-and-criminalization-of-cannabis-use-in-india>;

Sachin, A. (2019) «GLM did it. Delhi High Court accepted petition on Cannabis». YouTube, 6 novembre. <https://youtu.be/KUauhlFhgNg>

25. Budhathoki, A. (2020) «Nepali lawmakers push marijuana legalization», *Nikkei Asian Review*, 24 March. <https://asia.nikkei.com/Politics/Nepali-lawmakers-push-marijuana-legalization2>

26. Nurbaiti, A. (2020) «Up in smoke: Ministry to revoke marijuana's designation as «medicinal plant» », *The Jakarta Post*, 29 août. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/08/29/up-in-smoke-ministry-to-revoke-marijuanas-designation-as-medicinal-plant.html>

27. Putri, D. (2019) «Cannabis, for starters», *Inside Indonesia*, 137: juil-sept. <https://www.insideindonesia.org/cannabis-for-starters>

28. *The Jakarta Post* (2020) «Be flexible: Islamic party lawmaker wants Indonesia to export cannabis», 31 janvier. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/01/31/be-flexible-pks-lawmaker-suggests-indonesia-export-marijuana.html>

29. LGN_id. (8 août 2020) «LGN Silaturahmi di Nanggroe Aceh Darussalam», Instagram, 8 août. <https://www.instagram.com/p/CDoBNrRAV3L/>

4. Amérique latine et Caraïbes

1. Hanson, V.J. (2020), « Cannabis policy reform. Jamaica's experience »; Decore, T., Lenton, S. et Wilkens, C. (éditeurs), *Legalizing Cannabis. Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge Studies in Crime and Society. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429427794>

2. Commission régionale de la CARICOM sur la marijuana (2018) *Waiting to Exhale-Safeguarding our future through responsible socio-legal policy on Marijuana* Rapport de la commission régionale de la CARICOM sur la marijuana 2018. Georgetown: Secrétariat de la CARICOM. <https://caricom.org/wp-content/uploads/MARIJUANA-REPORT-FINAL-3-AUG-18-doc.pdf>

3. Ministère de la Justice (n.d.) *Fact Sheet prepared by the Ministry of Justice on the Dangerous Drugs (Amendment) Act 2015*. https://moj.gov.jm/sites/default/files/Dangerous%20Drugs%20Amendment%20Act%202015%20Fact%20Sheet_0.pdf
4. Grant, R. (2020) «CLA Aims to Issue Its 100th License by the End of 2020/21 Fiscal Year», *Jamaica Information Service*, 30 août. <https://jis.gov.jm/cla-aims-to-issue-its-100th-license-by-the-end-of-2020-21-fiscal-year/>
5. Entretien avec Vicki Hanson par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
6. Sterling, N. (2019) «Ganja Cultivation Project for Small Farmers to Begin by March – PM», *Jamaica Information Service*, 8 janvier. <https://jis.gov.jm/ganja-cultivation-project-for-small-farmers-to-begin-by-march-pm>
7. Cannabis Licensing Authority (CLA) (2017) *Alternative Development (AD) Project. Including the Small Traditional Ganja Farmers in the Regulated Space*. Kingston: CLA. http://cla.org.jm/sites/default/files/documents/The%20Alternative%20development%20Programme_as%20at%20December%202017.pdf
8. Ferguson, A. (2019) «Accompong ready to plant 10 acres of ganja – Minister says small farmers won't be left behind», *The Gleaner*, 29 avril. <https://web.archive.org/web/20190429093743/https://www2.jamaica-gleaner.com/article/news/20190429/accompong-ready-plant-10-acres-ganja-minister-says-small-farmers-wont-be-left>
9. Klein, A. et Hanson, V.J. (2020) *Ganja licensing in Jamaica: Learning lessons and setting standards*, Interdisciplinary Centre of Cannabis Research, Swansea/Kingston: Global Drug Policy Observatory (GDPO)/Department of Government, University of the West Indies (Mona). <https://idpc.net/publications/2020/04/ganja-licensing-in-jamaica-learning-lessons-and-setting-standards>
10. Fair Trade Cannabis Working Group (2020) *The Emerging Cannabis Industry in the Caribbean and a Place for Small-Scale Traditional Farmers*. Position paper, p. 8. https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_emerging_cannabis_industry_in_the_caribbean_and_a_place_for_small-scale_traditional_farmers_position_paper.pdf
11. Ibid.
12. Machel, A.E., Haughton, A.Y. et K'nife, K. (2018) «Policy analysis and implications of establishing the Caribbean Cannabis Economy (CCE): lessons from Jamaica», *Drugs and Alcohol Today*, 18(2). <https://doi.org/10.1108/DAT-09-2017-0052>
13. Cela inclut les préoccupations soulevées par l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) concernant le projet de développement alternatif de la Jamaïque, entre autres comment le projet de développement alternatif autorisant les petits producteurs de cannabis permettrait à votre gouvernement [Jamaïque] de veiller à ce que les producteurs soient soumis au même niveau de contrôle que celui appliqué à la culture de cannabis sous licence afin de prévenir le détournement, tel que décrit par Klein, A. et Hanson, V.J. (2020).
14. Entretien avec Annette Henry, ancien directrice de l'octroi de licences à la CLA, Jamaïque, par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
15. Medicinal Cannabis Authority (2019) «Traditional cannabis cultivators benefit from MCA training». 3 décembre. <https://mca.vc/traditional-cannabis-cultivators-benefit-from-mca-training/>
16. Entretien avec Junior Cottle, alias Spirit, par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
17. Entretien avec Samantha Phillips par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
18. Préface de la Commission régionale de la CARICOM sur la marijuana (2018).
19. Ibid.
20. Entretien avec Rose-Marie Antoine par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
21. Entretien avec des officiers de police par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
22. Fair Trade Cannabis Working Group (2020).
23. Entretien avec Junior Cottle, alias Spirit, par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
24. Corda, A., Cortés, E. et Piñol Arriaga, D. (2019) *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), Documentos Dejusticia 54, Bogotá: Dejusticia, p. 95. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/02/Cannabis-en-Latinoam%C3%A9rica-La-Ola-Verde.pdf>
25. L'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay ont introduit une certaine forme de réglementation du cannabis médical dans leur législation. Tandis que certains n'autorisent que l'importation de médicaments (Argentine, Brésil et Mexique), d'autres ont dépénalisé la culture personnelle (Chili) et dans le cas de la Colombie, du Pérou et de l'Uruguay, ont mis en place un système de licences.
26. Jelsma, M., Kay, S. et Bewley-Taylor, D. (2019) «Fair(er) trade options for the cannabis market». *Cannabis Innovate*, p. 5. <https://www.tni.org/en/publication/fairer-trade-cannabis>
27. Correa, P., Ruiz, A., and Youngers, C. (2019) «Cultivo de cannabis en América Latina: su erradicación y efectos». Bogotá: Colectivo de Estudio Drogas y Derecho (CEDD), p. 2. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartilla_CEED_Cannabis.pdf
28. Martinez Rivera, N. (2019) «The challenges of medicinal cannabis in Colombia: A look at small- and medium-scale growers», *Drug Policy Briefing Nr. 52*, Amsterdam: Transnational Institute, p. 12. https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_eng_web.pdf
29. Ramírez, J.M. (2019). *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, p. 30. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repordiciembre_2019_Ramirez.pdf

30. Ramírez, J.M. (2019). *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, p. 30. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repordiciembre_2019_Ramirez.pdf

31. Garzón, J.C. (2016) «Regulación de la marihuana medicinal: sinsabores, dudas y oportunidades». *Razón Pública*, 8 août. <https://razonpublica.com/regulacion-de-la-marihuana-medicinal-sinsabores-dudas-y-oportunidades/>

32. Martínez Rivera (2019), p. 18.

33. Jelsma, Kay et Bewley-Taylor (2019), p. 11.

34. Manrique Zuluaga, V. (2020) «*El cannabis medicinal: ¿una forma de estabilización o sustitución para los municipios en Colombia?*» Bogotá: Observatorio Iberoamericano de Drogas y Cultivos Ilícitos, p. 6.

35. Ramírez (2019), p. 53.

36. Majjub Avendaño, S. (2017) «Implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz», *ideas verdes* 4 p.11. https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no4_completo_web.pdf

37. Reuters (2018) «Mexico Supreme Court says ban on recreational marijuana unconstitutional», 1 novembre. <https://www.reuters.com/article/us-mexico-drugs-idUSKCN1N638D>

38. Ortega, A. et León, M. (2020) «El debate de marihuana avanza en el Senado, aprueban dictamen», *Expansión Política*, 4 mars. <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/03/04/senado-regular-uso-ludico-de-marihuana>

39. Regulación por la paz (n.d.), *Dictamen de Cannabis para Uso Adulto: Observaciones al proyecto de predictamen*. <http://regulacionporlapaz.com/propuestas>

40. México Unido contra el Delito (2020) «MUCD exhorta a las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda a modificar el dictamen para que México tenga una regulación de cannabis pensada por y para los mexicanos», 4 Mars. <https://www.mucd.org.mx/2020/03/mucd-exhorta-a-las-comisiones/>

41. Senado de la República (2020) «Comisiones aprueban en lo general dictamen sobre regulación del cannabis», 4 mars. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47802-comisiones-aprueban-en-lo-general-dictamen-sobre-regulacion-del-cannabis.html>

42. Ibid.

43. México Unido contra el Delito (2020).

44. «México, cannabis legal con justicia social» (2020) webinar organisé par México Unido contra la Delincuencia y el Delito (MUCD), WOLA et le Transnational Institute (TNI). 8 septembre. https://www.facebook.com/watch/live/?v=2649066675343841&ref=watch_permalink

45. Universidad de los Andes (2019) «La regulación del cannabis en la construcción de paz». 19 septembre <https://uniandes.edu.co/es/noticias/sociologia/la-regulacion-del-cannabis-en-la-construccion-de-paz>

46. Garat, G. (2016) «Paraguay: la tierra escondida: Examen del mayor productor de

cannabis de América del Sur». *Informe sobre políticas de drogas No. 46*. Amsterdam: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)/Transnational Institute (TNI). <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/paraguay%20fes%20final.pdf>

47. COPOLAD (2017) «Paraguay hosts the 2nd edition of a workshops series on Alternative Development and value chains organized by COPOLAD». 8 septembre. <http://copolad.eu/en/noticia/paraguay-acoge-la-2a-edicion-de-la-serie-de-talleres-sobre-desarrollo-alternativo-y-cadenas-de-valor-organizado-por-copolad>

48. Contribution de Francisco Larrea, de Kamba Rembe, le cœur de la production de cannabis à San Pedro Paraguay.

49. <https://www.nodal.am/2020/02/el-gobierno-paraguayo-otorga-licencias-a-12-empresas-para-la-produccion-de-cannabis-medicinal/>

5. Afrique et Moyen-Orient

1. Bellakhdar (2013).

2. Mikuriya, T.H. (1967) «Kif Cultivation in the Rif Mountains», *Economic Botany*, 2(3). <https://doi.org/10.1007/BF02860372>

3. Blickman, T. (2017).

4. Afsahi, K. (2015) «Are Moroccan cannabis growers able to adapt to recent European market trend?» *International Journal of Drug Policy*, 26:327–32.

5. Chouvy, P.A. (2005) «Morocco said to produce nearly half of the world's hashish supply», *Jane's Intelligence Review*, 17(11): 32–35. <http://geopium.org/276/morocco-said-to-produce-nearly-half-of-the-worlds-hashish-supply>

6. Moore, H.M., Fox, H.R., Harrouni, M.C. et El Alami A. (1998) «Environmental challenges in the Rif mountains, northern Morocco», *Environmental Conservation*, 25(4): 354–365.

7. Grovel, R. (1996) «La préservation des forêts du Rif centro-occidental : un enjeu de géographie alpine», *Revue de géographie alpine*, 84(4): 75–94. http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1996_num_84_4_388

8. ONUDC (2003) *Maroc. Enquête sur le cannabis 2003*. Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, p.7. http://www.unodc.org/pdf/publications/morocco_cannabis_survey_2003_fr.pdf

9. Labrousse, A. et Romero, L. (2001) *Rapport sur la situation du cannabis dans le Rif marocain (Juin- août 2001)*. Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), p. 14. <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epbxalhc.pdf>

10. ONUDC (2003), p. 25.

11. Ibid. p. 21.

12. Pour plus de détails sur les écarts entre les chiffres, voir: Chouvy, P.A. et Afsahi, K. (2014) «Hashish revival in Morocco», *International Journal of Drug Policy*, 2(3): 416–423. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.01.001>

13. Carte publiée dans une enquête de l'ONUDC sur le cannabis au Maroc en 2005, Synthèse.

14. En juin 2010, des hélicoptères ont pulvérisé de l'herbicide sur des champs de cannabis à Bab Berred, voir: Alami, A. (2011) *Morocco: Cannabis fields torched*, AFP/GlobalPost, 23 janvier. <https://www.pri.org/stories/2011-01-23/morocco-cannabis-fields-torched>; Le Braz, E. (2010) «Raid sur le kif... et sur les paysans», *Courrier International*, 2 septembre. <https://www.courrierinternational.com/article/2010/09/02/raid-sur-le-kif-et-sur-les-paysans>. Le rapport fait référence à l'usage de Gramoxone (nom commercial de l'herbicide paraquat). Dans l'UE, le paraquat est interdit depuis 2007. Voir: Le tribunal annule la directive autorisant le paraquat comme substance active phytopharmaceutique, Tribunal de première instance des communautés européennes, Communiqué de presse N° 45/07, 11 juillet 2007. <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp07/aff/cp070045fr.pdf>; «EU court bans Syngenta's paraquat weedkiller », *Swissinfo*, 11 juillet 2007. <http://www.swissinfo.ch/eng/eu-court-bans-syngenta-s-paraquat-weedkiller/6000056>
15. Afsahi K. (2015).
16. Chouvy, P.A. et Afsahi, K. (2014) «Hashish revival in Morocco», *International Journal of Drug Policy*, 2(3): 416–423. [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(14\)00003-6/fulltext](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(14)00003-6/fulltext)
17. Carpentier, C., Laniel, L. et Griffiths, P. (2012) «Cannabis production and markets in Europe», *EMCDDA Insights*, Lisbonne: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), p. 50–53. http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_166248_EN_web_INSIGHTS_CANNABIS.pdf
18. ONUDC (2003), p. 21
19. Laforge, A. (2017) 'Driss Benhima: «Il faut décriminaliser les agriculteurs de cannabis», *Tel Quel*, 750, 3–9 février.
20. Chouvy et Afsahi (2014).
21. ONUDC (2019) *Rapport mondial sur les drogues 2019, fascicule 5: Cannabis et hallucinogènes*. Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, p.104. https://wdr.unodc.org/wdr2019/field/b5_F.pdf
22. Blickman (2017).
23. Chouvy et Afsahi (2014).
24. Taiqui, L. (1997) «La dégradation écologique au Rif marocain: nécessités d'une nouvelle approche», *Mediterranea. Serie de estudios biológicos*, II, 16: 5–17. https://www.readcube.com/articles/10.14198%2Fm_dtrra1997.16.01
25. Moore et al. (1998).
26. Afsahi, K. (2020) «The Rif and California: Environmental violence in the era of new cannabis markets», *International Development Policy*, 12. <http://journals.openedition.org/poldev/3931>
27. McNeill, J. R. (1992) «Kif in the Rif: A historical and ecological perspective on marijuana, markets, and manure in Northern Morocco», *Mountain Research and Development*, 12(4): 389–392.
28. Blickman (2017).
29. Afsahi (2015); Blickman (2017).
30. ONUDC et APDN (2007) *Maroc: enquête sur le cannabis 2005*, p. 5. https://www.unodc.org/pdf/research/Morocco_survey_2005.pdf
31. Jaidani, C. et Elkadiri, A. (2015)
32. Toufiq, J. (directeur du comité de rédaction) *Rapport annuel de l'Observatoire national des drogues et addictions 2014*, Maroc, p. 90. <https://rm.coe.int/rapport-annuel-2014-de-l-observatoire-national-des-drogues-et-addictio/168075f742>
33. Le moqadem, chef de village et représentant local du gouverneur, qui set nommé par le ministère de l'Intérieur, peut utiliser ses connaissances sur les cultivateurs pour prendre les citoyens en otage (Blickman, 2017).
34. Laforge, A. (2017).
35. Conseil de l'Union européenne (2016), *Rapport régional pour l'Afrique du Nord*, Note de la direction régionale espagnole du Dublin Group, Bruxelles, (CORDROGUE 59/COAFR 274), 25 octobre 2016, p 12. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13633-2016-INIT/en/pdf>
36. Chouvy et Afsahi (2014).
37. Blickman (2017).
38. Hoebink (2005) p. 55–56.
39. 39. Ibid., p. 55–56.
40. Rhoul, F. (2020) «Produits cosmétiques à base de cannabis, une filière à potentiel pour le Maroc», *H24Info*, 27 décembre. <https://www.h24info.ma/maroc/produits-cosmetiques-a-base-de-cannabis-un-filiere-a-potentiel-pour-le-maroc/>
41. Blickman (2017); Chouvy, Pierre-Arnaud (2020) «Le kif, l'avenir du Rif? Variété de pays, terroir, labellisation, atouts d'une future légalisation», *Belgeo (Revue belge de géographie)*. <http://journals.openedition.org/belgeo/41353>
42. Majdi, Y. et Choukrallah, Z. (2014) «Pourquoi la légalisation du cannabis bloque», *Tel Quel*, 25 juin. http://telquel.ma/2014/06/25/pourquoi-legalisation-cannabis-bloque_140223
43. Chouvy (2020).
44. Blickman (2017).
45. Conseil Economique, Social et Environnemental (2017) *Le développement rural : Espace des zones montagneuses*, Saisine n° 21/201. https://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Le-d%C3%A9veloppement-rural_Espace-des-zones-montagneuses.pdf
46. Bladi (2020) «Maroc: ce que proposent les cultivateurs du cannabis», 26 février. <https://www.bladi.net/maroc-cultivateurs-cannabis,65279.html>
47. Chahid, S. (2020) «La légalisation du cannabis, un levier de développement?». *Tel Quel*, 23 juillet. https://telquel.ma/2020/07/23/legalisation-du-cannabis-un-enjeu-du-nouveau-modele-de-developpement_1691835
48. Vous trouverez de plus amples informations sur ces recommandations à l'adresse: <http://www.undrugcontrol.info/en/item/9948-rescheduling-cannabis-at-the-un-level>
49. Haskouri, K. and Hamann, J. (2021) «Morocco's cannabis legalization bill: Translated and annotated», *Morocco World News*, 8 mars. <https://www.morocoworldnews.com/2021/03/337594/moroccos-cannabis-legalization-bill-translated-and-annotated/amp/>

50. Chakir Alaoui, M. (2021) «Exclusif: ce que dit le projet de loi sur l'usage légal du cannabis», *Le360*, 23 février. <https://fr.le360.ma/societe/exclusif-ce-que-dit-le-projet-de-loi-sur-lusage-legal-du-cannabis-234127>
51. Iraqi, F. (2021) «Cannabis: ces zones autorisées qui vaudront des milliards», *Le360*, 10 mars. <https://fr.le360.ma/societe/cannabis-ces-zones-autorisees-qui-vaudront-des-milliards-234931>
52. Chouvy (2020).
53. Haaretz (2018) «A plan to jump start Lebanon's economy: Export cannabis to the world», 8 juillet. <https://www.haaretz.com/middle-east-news/a-plan-to-jump-start-lebanon-s-economy-export-cannabis-to-the-world-1.6248600>
54. Hall, R. (2018) «Budding business: how cannabis could transform Lebanon», *The Guardian*, 18 juillet. <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/18/budding-business-how-cannabis-could-transform-lebanon>
55. ONUDC (2019) Rapport mondial sur les drogues 2019, fascicule 5, p.24.
56. «Lebanon Economic Vision», p. 54, 58. <https://www.economy.gov.lb/media/11893/20181022-1228full-report-en.pdf>
57. Ibid. p. 58.
58. Al Aaraj, Reem (2020) *Lebanon's green plans: Exploring the contribution of cannabis legalisation to sustainable rural development in Lebanon*, mémoire de maîtrise, Msc. Sustainable Development, International Development, Utrecht University, août 2020. <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/398908/Reem%20Al%20Aaraj%20-%20Thesis%20.pdf>
59. Ibid.
60. Bulos, N. and Yam, M. (2020) «Lebanon's economy is going to pot — in a good way, it hopes», *Los Angeles Times*, 29 septembre. <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-09-29/lebanon-approves-marijuana-cannabis-crops-economy>
61. Nashed, M. (2020) «Lebanon has legalised cannabis growing, but its political class are muscling in on small farmers», *The New Arab*, 27 avril. <https://english.alaraby.co.uk/english/comment/2020/4/27/lebanon-legalises-cannabis-growing-its-political-class-eye-profits>
62. Al Aaraj (2020), citant Saghieh, N. et Nammour, K. (2020). «Remarques sur la proposition de légalisation de la culture du cannabis au Liban: la consommation est toujours criminalisée et la législation agricole favorise les quotas et le clientélisme» (en arabe). *Legal Agenda*; <https://www.legal-agenda.com/article.php?id=6533>; Hall (2018).
63. Lewis, L. (2020) «Is Lebanon's legalisation of cannabis an economic lifeline or an opportunity for corruption?», *Middle East Monitor*, 1 mai <https://www.middleeastmonitor.com/20200501-is-lebanons-legalisation-of-cannabis-an-economic-lifeline-or-an-opportunity-for-corruption/>; Al Aaraj (2020).
64. Al Aaraj (2020).
65. Ibid.
66. Hamade, K. (2019) «McKinsey's agriculture plan: A skewed vision», *Executive*, 8 mai. <https://www.executive-magazine.com/industry-agriculture/mckinseys-agriculture-plan>
67. Al Aaraj (2020).
68. Lewis (2020)
69. Al Aaraj (2020), citant Saghieh, N. et Nammour, K. (2020).
70. Nashed (2020)
71. Uwiringiyimana, C. (2020) «Rwanda in talks with EU, U.S. firms to produce cannabis for export», *Reuters*, 14 octobre. <https://www.reuters.com/article/us-rwanda-drugs/rwanda-in-talks-with-eu-u-s-firms-to-produce-cannabis-for-export-idUKKBN26Z239>
72. Duvall (2019)
73. Ibid.
74. Ibid.
75. Zondo, A.C.J. (2018) *Minister of Justice and Constitutional Development and Others v Prince [and Others] ZACC 30 [décision de justice]*. Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, Case CCT 108/17, 18 septembre. <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2018/30.html>
76. Kay, S., Jelsma, M. and Bewley-Taylor, D. (2020) «Fair Trade cannabis: a road map for meeting the socio-economic needs and interests of small and traditional growers», *Journal of Fair Trade*, 2(1): 27–34. <https://cronfa.swansea.ac.uk/Record/cronfa55853/Download/55853191697b6666c67e5b47758f48e0f6e9656a0e.pdf>
77. Harper, P. (2020) «Cannabis Bill carries harsh penalties», *Mail & Guardian*, 14 août. <https://mg.co.za/news/2020-08-14-cannabis-bill-carries-harsh-penalties/>
78. Ministère de la Justice et des Services correctionnels (2020) *Projet de loi sur le cannabis à des fins privées*, République d'Afrique du Sud, Journal officiel N° 43595, 7 août. https://static.pmg.org.za/B19-2020_Cannabis_for_Private_Purposes6591.pdf
79. Nyembezi, N. (2020) «maMpondo traditional leaders reject Private Use Cannabis Bill», *SABC News*, 10 octobre. <https://www.sabcnews.com/sabcnews/amampondo-traditional-leaders-reject-private-use-cannabis-bill/>
80. BusinessTech (2020) «South Africans are setting up 'cannabis clubs' across the country – are they legal?», 18 septembre. <https://businesstech.co.za/news/lifestyle/434401/south-africans-are-setting-up-cannabis-clubs-across-the-country-are-they-legal/>
81. Barriuso Alonso, M. (2011) *Cannabis social clubs in Spain: A normalizing alternative underway*. Series on Legislative Reform of Drug Policies No. 9. Amsterdam: Transnational Institute. <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr9.pdf>
82. Smit, S. (2021) «Haze Club case: 'Cannabis grow clubs allow people to access their rights'», *Mail & Guardian*, 2 février. <https://mg.co.za/business/2021-02-02-haze-club-case-cannabis-grow-clubs-allow-people-to-access-their-rights/>

83. Ibid.
84. Mbuyisa, C. (2020) «eSwatini: A brief tale of two laws», *New Frame*, 15 septembre. <https://www.newframe.com/eswatini-a-brief-tale-of-two-laws/>
85. Dlamini, Z.M. (2020a) «King Mswati, Stem Holdings and the multi-billion political dagga cold war», *Swaziland News*, 1 août. <http://www.swazilandnews.co.za/fundza.php?nguyiphi=560>
86. Motau, P. (2019) «Govt disputes awarding dagga licences», *Times of Swaziland*, 31 mars. <http://www.times.co.sz/news/123009-govt-disputes-awarding-dagga-licences.html>
87. Mhlongo, N. (2020) «Parliament withdraws Drugs Bill Amendment», *Times of Swaziland*, 18 juin. <http://www.times.co.sz/news/128719-parliament-withdraws-drugs-bill-amendment.html>
88. Mbuyisa (2020).
89. Sukati, S. (2020) «10 companies apply for cannabis production», *Times of Swaziland*, 15 juin. <http://www.times.co.sz/news/128667-10-companies-apply-for-cannabis-production.html>
90. Mbuyisa (2020).
91. Ibid.
92. Ibid.
93. Dlamini, Z.M. (2020b) «Angry dagga farmers want to burn multi-billion forests, sugarcane fields as revenge», *Swaziland News*, 10 juillet. <https://www.swazilandnews.co.za/fundza.php?nguyiphi=517>
94. Duvall (2019).

6. Développement alternatif incluant le cannabis

1. E/INCB/2020/1, *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2020*, Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), New York: Nations Unies, 2021, p. 28.
2. Conférence nationale des législatures d'État (NCSL) (2021), *State Medical Marijuana Laws*, publication sur Internet, 11 janvier. <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>
3. Comité OMS d'experts des Drogues engendrant la Dépendance (2018) *Critical Review, Cannabis and cannabis resin*, Section 5: Epidemiology. Genève: OMS, p. 48. <https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Cannabis-and-cannabis-resin.pdf>
4. Laba, N. (2021) «Canadian cannabis exports increased nearly 300% in 2020», *Mugglehead*, 29 janvier. <https://mugglehead.com/canadian-cannabis-exports-increased-nearly-300-in-2020/>
5. OMS (2015) *National policy on traditional medicine and regulation of herbal medicines: report of a WHO global survey*, Genève: OMS. <http://apps.who.int/medicinedocs/pdf/s7916e/s7916e.pdf>
6. OEDT (2018) *Usage médical du cannabis et des cannabinoïdes, Questions et réponses à l'intention des décideurs politiques*. Lisbonne: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT),

- p. 19. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10171/20185584_TD0618186FRN.pdf
7. OEDT (2020) *Les dérivés du cannabis à faible teneur en THC en Europe*, Lisbonne: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), p. 6. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13471/TD0320749FRN_002.pdf
8. Ibid. p. 7.
9. OICS Stupéfiants (2021) *Stupéfiants - Évaluations des besoins du monde pour 2021 - Statistiques pour 2019*. E/INCB/2020/2, Vienne avril 2021. https://www.incb.org/incb/fr/narcotic-drugs/Technical_Reports/2020/narcotic-drugs-technical-report-2020.html
10. OICS Psychotropes (2020) *Substances psychotropes 2019 - Statistiques pour 2018*. E/INCB/2019/3, Vienne 2020, p. 86. https://www.incb.org/documents/Psychotropics/technical-publications/2019/PSY_Technical_Publication_2019.pdf
11. OICS Stupéfiants (2021).
12. Ibid.
13. USDA (2020) *Economic Viability of Industrial Hemp in the United States: A Review of State Pilot Programs*, ministère américain de l'agriculture, Economic Research Service, Economic Information Bulletin Number 217, février. <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/95930/eib-217.pdf>
14. USDA/GAIN (2020) *2019 Hemp Annual Report - People's Republic of China*, ministère américain de l'agriculture et GAIN (Global Agricultural Information Network), Rapport n° CH2020-0018, Pékin 24 février 2020. https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=2019%20Hemp%20Annual%20Report-Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_02-21-2020EMCDDA (2018), p. 20.
15. OEDT (2020), p. 16.
16. OEDT (2018), p. 20.
17. Ibid. p. 19.
18. Ibid.
19. Hazekamp, A. and Fishedick, J. T. (2012) «Cannabis- from cultivar to chemovar», *Drug Testing and Analysis*, 4(7&8): 660-667, Special Issue: Psychedelic Substances. <https://doi.org/10.1002/dta.407>
20. Ibid.
21. Reproduction de la carte avec l'autorisation de la Conférence nationale des législatures d'État <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>
22. Cité par Mills, J.H. (2016) «The WHO as actor: The case of cannabis and the Single Convention on Narcotic Drugs 1961», *Hygiea Internationalis*, 13(1): 95-115. <https://doi.org/10.3384/hygiea.1403-8668.1613195>; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6440645/>
23. OMS (2019) *Annex 1 - Extract from the Report of the 41st Expert Committee on Drug Dependence: Cannabis and cannabis-related substances*, 5. Cannabis and cannabis-related substances, Genève: OMS. https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Annex_1_41_ECDD_recommendations_cannabis_22Jan19.pdf

24. Carte de l'IDPC (International Drug Policy Consortium).
25. E/INCB/2018/1, *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2018*, Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), New York: Nations Unies. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210476867/read>
26. Ibid., p. 2, paragraphe 7.
27. Ibid., p.3, paragraphes 14 -15.
28. Une nouvelle constitution approuvée en 2008 protège la coca en tant que patrimoine national.
29. TNI/WOLA communiqué de presse (2013) «Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf». Amsterdam/Washington DC; Transnational Institute/Washington Office on Latin America, 15 janvier. <https://www.tni.org/en/article/bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf-0>
30. Abduca, R. et Metaal, P. (2013) «Working towards a legal coca market: The case of coca leaf chewing in Argentina», *Series on Legislative Reform of Drug Policies* Nr. 23. Amsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/DLR_23_eng_def-1.pdf
31. Nations Unies 1973) *Commentaire sur la Convention unique sur les stupéfiants, 1961*. New York: Nations Unies, p. 111.
32. Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M. and Walsh, J. (2018) *Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation*, WOLA/TNI/GDPO Policy Report, mars. <https://www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change>
33. Dörr, O. et Schmalenbach, K. (éditeurs) (2012) *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Londres/New York: Springer Heidelberg, p. 719. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-19291-3>
34. Walsh, J. and Jelsma, M. (2019) «Regulating drugs: Resolving conflicts with the UN Drug Control Treaty System», *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(3): 266–271. <http://doi.org/10.31389/jied.23>
35. Adviescommissie «Experiment gesloten cannabisketen» (2018) *Een experiment met een gesloten cannabisketen*. Den Haag, 20 juin, p. 16. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/20/een-experiment-met-ee-gesloten-cannabisketen>
36. Ibid. p. 47.
37. Jelsma, Kay et Bewley-Taylor (2019), p. 11.
38. Fridell, G. (2010) «The case against cheap bananas: Lessons from the EU-Caribbean Banana Agreement», *Critical Sociology*, 37(3): 285–307. <https://doi.org/10.1177/0896920510379447>
39. MEMO/97/28, *Dossier d'information sur la problématique des bananes des Caraïbes et l'OMC*, Bruxelles: Commission européenne, 18 mars 1997. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_97_28
40. Charles, J. (2014) «Caribbean countries consider loosening marijuana laws», *Miami Herald*, 29 mars. <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article2087895.html>; Camillo Gonsalves a été représentant permanent aux Nations Unies en 2007–2013, puis ministre des Affaires étrangères et depuis 2017, ministre des Finances.
41. Jelsma, Kay et Bewley-Taylor (2019).
42. Entretien avec Lindsay Labelle, directrice d'exploitation de Green Lava Labs, Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
43. Jagielski, D. (2020) «Malawi legalizes medical marijuana», *The Motley Fool*, 2 mars. <https://www.fool.com/investing/2020/03/02/malawi-legalizes-medical-marijuana.aspx>
44. Duvall (2019).
45. Pascual, A. (2020a) «Red tape hampers Peru's medical cannabis market, but new products expected soon», *Marijuana Business Daily*, 4 septembre. <https://mjbizdaily.com/red-tape-hampers-perus-medical-cannabis-market-but-new-products-expected-soon/>
46. Pascual, A. (2020b) «Latin American cannabis exports continue to fall short of lofty expectations», *Marijuana Business Daily*, 24 novembre. <https://mjbizdaily.com/latin-american-cannabis-exports-continue-to-fall-short-of-lofty-expectations/>
47. Bloomberg (2019) «The pot stock bubble has burst. Here's why», *Los Angeles Times*, 16 novembre. <https://www.latimes.com/business/story/2019-11-16/pot-stock-bubble-has-burst>
48. Roberts, C. (2020) «After blockbuster Aphria-Tilray merger, world's largest cannabis company eyes U.S. market», *Fortune*, 17 décembre. <https://www.forbes.com/sites/chrisroberts/2020/12/17/after-blockbuster-merger-worlds-largest-cannabis-company-eyes-us-market/>
49. Ibid.
50. Clever Leaves (2020) «Clever Leaves announces milestone in cannabis exports to 14 different countries on 5 continents», *communiqué de presse*, 18 novembre. <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/11/18/2129157/0/en/Clever-Leaves-Announces-Milestone-in-Cannabis-Exports-to-14-Different-Countries-on-5-Continents.html>
51. Asocollcana, Procannacol, Asomedccam, Asocañamo, Asocannacol (2021) *Carta al Señor Iván Duque Márquez Presidente de la República de Colombia*, Bogotá, 31 janvier.
52. FAO, Sustainable Agribusiness and Food Value Chains, page Web (dernier accès le 26 janvier 2021). <http://www.fao.org/policy-support/policy-themes/sustainable-agribusiness-food-value-chains/en/#c452809>
53. ONUDC (2013) *The alternative development model in San Martin: A case study on local economic development*, Synthèse, Vienne: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). https://www.unodc.org/documents/alternative-development/San_Martin_english.pdf
54. German, L.A., Bonanno A.M., Foster, L.C., et Cotula, L. (2020) «Inclusive business» dans *agriculture: Evidence from the evolution of agricultural value chains*, *World Development*, 134, p. 2. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105018>

55. Ibid.
56. PNUD (2003) *Realizing Africa's wealth: Building inclusive businesses for shared prosperity*, programme African Facility for Inclusive Markets du PNUD, New York: Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) p. 8. <https://www.africa.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/Private%20Sector/UNDP%20AFIM%20Realizing%20Africas%20Wealth.pdf>
57. German et al. (2020), p. 2.
58. Ibid., p. 14–15.
59. Ibid. p. 15.
60. Ibid. p. 11.
61. Ibid. p. 16.
62. Bennett, E.A. (2019) «Passing on pot: when environmental organizations disengage from political consumerism in highly stigmatized sectors», *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1654237>
63. Voir par exemple Borrás Jr., S. et Franco, J. (2010), «From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a 'Code of Conduct' for Land-Grabbing», *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 13:2. <https://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol13/iss2/7/>
64. Nancy Pelosi, présidente de la Chambre des représentants (2020) *Pelosi Statement on House Passage of MORE Act to Federally Decriminalize Marijuana*, 4 décembre. <https://www.speaker.gov/newsroom/12420-4>
65. Voir: The Cannabis Cultivation (Amnesty) Bill 2018. http://www.gov.vc/images/PoliciesActsAndBills/Cannabis_Cultivation_Amnesty_Bill_2018.pdf
66. The World News (2019), «Green Lava first out the ganja blocks», 21 novembre. <https://theworldnews.net/vc-news/green-lava-first-out-the-ganja-blocks>
67. Entretien avec Lindsay Labelle, directrice d'exploitation de Green Lava Labs, Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
68. Cela s'est cristallisé dans le modèle du commerce équitable. La principale différence avec les pratiques commerciales standard est que le prix payé par le consommateur garantit un prix minimum pour les producteurs et une prime sociale à investir dans le développement de la communauté. Il est largement basé sur un modèle de coopérative ou d'entreprise sociale. L'Organisation mondiale du Commerce équitable est l'organisme officiel qui contrôle la conformité à un ensemble de principes définis dans la Charte du Commerce équitable et charge un tiers de la vérification, la certification et l'étiquetage. Le modèle du Commerce équitable a favorisé des avancées importantes: il a permis de sensibiliser les consommateurs mais aussi de soulever d'importantes questions d'ordre économique, social et écologique concernant le commerce. Il régit actuellement les pratiques de 1,66 millions de producteurs et travailleurs dans le monde dans des domaines tels que l'agriculture, l'alimentaire, l'artisanat et la mode. Dans cette partie, la
- référence au commerce équitable (sans majuscule) ou commerce plus équitable ou commerce est utilisée dans le cadre de l'intégration des principes de justice sociale et de développement durable au sein des politiques et des marchés du cannabis et non dans le cadre de la conformité aux normes définies par l'Organisation mondiale du Commerce équitable.
69. Principalement le travail du Fair(er) Trade Cannabis Working Group, un réseau de cultivateurs, universitaires et militants du cannabis basés dans les Caraïbes. Voir: <https://www.tni.org/en/publication/position-paper-of-the-fair-trade-cannabis-working-group-in-the-caribbean>
70. FAO (2010) *Linking People, Places and Products, A guide for promoting quality linked to geographical origin and sustainable geographical indications*, Rome: Food and Agriculture Organization (FAO), Second edition, 2009–2010. <http://www.fao.org/3/i1760e/i1760e.pdf>
71. Stoa, R.B. (2017), «Marijuana Appellations: The Case for Cannibicultural Designations of Origin», *Harvard Law and Policy Review*, 11: 513–540.
72. Ibid. p.515.
73. Fields of Green for ALL (2019), *Cannabis in South Africa. The People's Plant. A Full Spectrum Manifesto for Policy Reform*, 3rd edition. Voir: <https://fieldsofgreenforall.org.za/updated-manifesto-launch-2021/>
74. Ibid., p.26
75. Ibid., p.61
76. Klein, A. et Hanson,(2020)
77. Commission régionale de la CARICOM sur la marijuana (2018), p. 5.
78. Atelier organisé par le TNI avec une communauté de producteurs de cannabis à Tangers, en janvier 2020.
79. Convention sur les inspections pharmaceutiques (PIC/S) (2018) *Manufacture of Herbal Medicinal Products*, Guide to Good Manufacturing Practice for Medicinal Products, PE 009-14 (Annexes), Annexe 7, Genève, 1 juillet, p. 76.
80. The Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme (PIC/S). <https://picscheme.org/en/about-introduction>
81. Ce tableau a été adapté des données de Kay, S., Jelsma, M. et Bewley-Taylor D. (2020)
82. Entretien avec Lindsay Labelle, directrice d'exploitation de Green Lava Labs, Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
83. Pour consulter une discussion au sujet des normes complexes de l'industrie émergente du cannabis licite, reportez-vous à la table ronde «Standards and norms or cannabis cultivation, transformation and trade. A multidisciplinary perspective for sustainable markets» qui s'est tenue dans le cadre de la Conférence internationale sur les politiques du cannabis organisée par la FAAAT du 7 au 9 décembre 2018 à Vienne: <https://www.youtube.com/watch?v=rU1A4leqWbw>
84. Bennett, E.A. (2018) «Extending ethical consumerism theory to semi-legal sectors:

insights from recreational cannabis», *Agriculture and Human Values*, 35(2): 295–317. <https://doi.org/10.1007/s10460-017-9822-8>

85. Martinez Rivera, N. (2019).

86. Silvaggio, T. (2018) «Environmental Consequences of Prohibition: Lessons from California», présentation faite lors de la Conférence internationale sur les politiques du cannabis organisée par la FAAAT, 7–9 décembre 2018 à Vienne. <https://www.youtube.com/watch?v=4fvgn4d30-E>

7. Cannabis et développement : le retour

1. Zurayk, R. (2013), «Should farmers just say no?», *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 4(1), <https://doi.org/10.5304/jafscd.2013.041.009>

2. Ce concept du régime de cannabis s'inspire du travail de Harriet Freedman et Phil McMichael et leur théorisation des «régimes alimentaires» pour décrire une «structure de production et de consommation des aliments à l'échelle mondiale régie par la réglementation». Pour voir un aperçu, consulter: McMichael, P. (2009) «A food regime genealogy», *The Journal of Peasant Studies*, 36(1): 139–169. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>

3. Pour voir un aperçu des principales questions agraires au XXI^e siècle, voir: Akram-Lodhi, H. et Kay, C. (2010) «Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond», *The Journal of Peasant Studies*, 37(2): 255–284. <https://doi.org/10.1080/03066151003594906>

4. D'après la description de Laniel, L. (2006) «Producing Cannabis in Africa South of the Sahara. A review of OGD findings in the 1990s», document élaboré en vue de l'atelier international *Drugs and Alcohol in Africa: Production, Distribution, Consumption & Control*, mené à St. Antony's College, Université d'Oxford, 23 mai 2006. http://laniel.free.fr/INDEXES/PapersIndex/CANNABIS_AFRICA_oxford/Cannabis_in_Africa_oxford.htm#_ftn6

5. Dans une étude classique, Henry Bernstein examine les dynamiques de l'économie de la drogue du Ghana dans laquelle le cannabis joue un rôle primordial. Alors que les données sur la consommation sont difficiles à obtenir, il fournit des résultats préliminaires sur la nature de la consommation de cannabis dans le pays, qui inclut un éventail de catégories professionnelles décrites comme appartenant à la classe ouvrière ou d'autres groupes marginaux parmi lesquels des ouvriers du bâtiment, des mineurs, des débardeurs et des porteurs, des travailleurs du transport, des gardiens, des professionnels du sexe, des petits délinquants, des ouvriers agricoles, des pêcheurs et des marins. Voir: Bernstein, H. (1999), «Ghana's drug economy: some preliminary data», *Review of African Political Economy*, 26:79. <https://doi.org/10.1080/03056249908704358>

6. Les barrières à l'entrée élevées pour les petits producteurs de cannabis sont décrites en détail dans différentes études, y compris en Californie, voir: California Growers Association (2018), *An Emerging Crisis: Barriers to Entry in California Cannabis*, 15 février. <https://www.calgrowersassociation.org/crisisreport>. Ils décrivent les coûts de conformité élevés pour les petits producteurs de cannabis qui souhaitent entrer sur les marchés du cannabis médical et récréatif licite, qui sont extrêmement lourds, voir prohibitifs. En conséquence, on estime que seule une petite faction, peut-être seulement 10 %, du nombre total de cultivateurs de cannabis dans le pays possède une licence.

7. Voir: <https://viacampesina.org/fr/ecoles/>

8. IFOAM (2018), *IFOAM Policy Brief on How Governments Can Recognize and Support Participatory Guarantee Systems (PGS)*, Bonn: IFOAM. Disponible sur: https://www.ifoam.bio/sites/default/files/policybrief_how_governments_can_support_pgs.pdf

9. Hanson, V.J. (2020).

10. Les Directives Volontaires de la FAO pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale visent à promouvoir la sécurisation des droits de jouissance et un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts comme moyen pour éradiquer la faim et la pauvreté, soutenir le développement durable et valoriser l'environnement. Voir: Committee on World Food Security (CSF) *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, page Web, Rome: Food and Agriculture Organization (FAO) <http://www.fao.org/cfs/home/activities/vggt/en/>

11. Voir par exemple le cas de plantations de cannabis illégales dans la région de Submédio São Francisco au Brésil, où il a été estimé que 400000 ouvriers agricoles, dont 10000 enfants et jeunes gens travaillaient dans des conditions de forte répression et exploitation au moment de la rédaction du document: Silva Lulianelli, J.A. (2004), «Rural Brazil: Cannabis and Violence», dans: Silva Lulianelli, J.A., Guanabara, L.P., Pontes Fraga, P.C. et Blickman, T., *A Pointless War. Drugs and Violence in Brazil*, *Drugs & Conflict Debate Paper*, No. 2004/8. Amsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/download/debate11.pdf>

12. Afsahi K. (2020).

13. Duvall (2019).

14. Selon le Worker Driven Social Responsibility Network, «la responsabilité sociale des travailleurs confère une nouvelle forme de pouvoir éprouvée à des travailleurs auparavant impuissants, qui leur permet de protéger et de faire appliquer leurs propres droits. Il peut s'agir, selon les circonstances et les priorités des travailleurs qui dirigent le programme, du droit à la liberté d'association, du droit à un environnement de travail sûr et sain (qui inclut le droit d'être protégé contre tout harcèlement sexuel et violence sexuelle au travail), et le droit d'être protégé contre le travail forcé ou la violence au travail, entre autres droits fondamentaux. Le modèle de responsabilité sociale des travailleurs repose sur la conviction que, pour obtenir des améliorations conséquentes et durables, les protections des droits de l'homme dans les chaînes d'approvisionnement d'entreprise doivent être pilotées par les travailleurs, axées sur l'application et basées sur des engagements

juridiquement contraignants qui établissent une responsabilité pour l'amélioration des conditions de travail dans les multinationales au sommet de ces chaînes d'approvisionnement». Pour de plus amples informations, voir: <https://wsr-network.org>

15. Clark, C. (2019), «Legalisation is killing our market, say small-scale dagga growers», *GroundUp*, 4 octobre, <https://www.groundup.org.za/article/small-scale-cannabis-growers-say-legalisation-killing-demand/>
16. Afsahi K. (2020).
17. Klein, A. et Hanson, V.J. (2020).
18. Voir: The Cannabis Cultivation (Amnesty) Bill 2018. http://www.gov.vc/images/PoliciesActsAndBills/Cannabis_Cultivation_Amnesty_Bill_2018.pdf
19. Notons cependant que les niveaux de production n'ont pas souffert grâce à une série d'innovations agricoles qui ont eu lieu dans la première moitié des années 2000, parmi lesquelles l'adoption de variétés de cannabis à haut rendement, de pratiques agricoles modernes et de techniques de production de haschich modernes. Pour consulter une discussion à ce sujet, voir: Chouvy, P.A. et Macfarlane, J. (2018), «Agricultural innovations in Morocco's cannabis industry», *International Journal of Drug Policy*, 58:2018, pp.85-91.
20. Chouvy, P. and Laniel, L. (2007) «Agricultural Drug Economies: Cause or Alternative to Intra-State Conflicts», *Crime, Law and Social Change*, 48:133-150. <https://doi.org/10.1007/s10611-007-9085-1> https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/47338572/Agricultural_drug_economies_cause_or_alt20160718-29440-hnl6u7.pdf
21. Entretien avec André de Caires, également connu sous le nom de Pancho, par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
22. Afsahi K. (2020).
23. Silvaggio, T. (2018) Présentation «Environmental Consequences of Prohibition (Legalization with Prohibition): Lessons from California» à l'institut de recherche sur le cannabis de la Colorado State University Pueblo, *Getting High on Anthropology: A Story-Based Approach to Cannabis Research, Education and Funding*, épisode 57. <https://www.denveropenmedia.org/shows/tony-silvaggio-environmental-consequences-prohibition>
24. Mills, E. (2012), «The carbon footprint of indoor cannabis cultivation», *Energy Policy*, 46: 58-67. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.03.023>
25. Ibid. p. 59.
26. Ibid. p. 63.
27. Hood, G. (2018), «Nearly 4 Percent of Denver's Electricity Is Now Devoted To Marijuana», *CPR News*, 19 février. <https://www.cpr.org/2018/02/19/nearly-4-percent-of-denvers-electricity-is-now-devoted-to-marijuana/>
28. Entretien avec André de Caires, également connu sous le nom de Pancho, par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
29. Brombacher et David (2019).
30. A/RES/S-20/2 *Déclaration politique*, Résolution adoptée par l'assemblée générale des Nations

Unies, 10 juin 1998, New York: Nations Unies. <https://undocs.org/fr/A/RES/S-20/2>

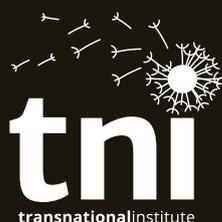
31. Brombacher et David (2019). Bien que les auteurs remarquent eux-mêmes que le développement alternatif n'a représenté que 0,1% de l'APD mondiale en 2013, s'intéressant à ce qui peut être considéré comme un manque de financement chronique pour les programmes de développement alternatif dans le contexte des cultures illicites, et en particulier du cannabis.

Conclusions sommaires

1. Entretien avec Junior Cottle, alias Spirit, par Sylvia Kay, novembre 2019, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.
2. BMZ (2020) *Alternative Development - Sustainable change through development-oriented drug policy*, Berlin: Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques, p. 13. https://www.gdpsd.org/fileadmin/user_upload/bmz_alternative_development_.pdf
3. Ibid. p. 14.
4. Abhinav Srinivasan (2020) «It's high time that India reclaimed its ganja», *The Wire Science*, 31 octobre. <https://science.thewire.in/the-sciences/oshaghnessy-cannabis-ganja-mahal-lunatic-asylums-ndps-act/>
5. Fair Trade Cannabis Working Group (2020), p. 12.
6. Fair Trade Cannabis Working Group (2020), p. 12.
7. Jelsma, M. (2018) «Connecting the dots... Human rights, illicit cultivation and alternative development». Amsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/publication/connecting-the-dots>

Dès les premières années de l'interdiction du cannabis, les pays traditionnellement producteurs de cannabis ont souligné l'importance de trouver d'autres opportunités de revenus pour les communautés rurales pauvres dépendantes de la culture du cannabis. Dans les années 1960, les premiers projets de substitution de cultures au Liban et au Maroc ont été à l'origine des débats des Nations-Unis sur le « développement alternatif » et la « responsabilité partagée ». Avec la demande croissante de cannabis dans les pays du Nord et la chute libre des prix des produits agricoles tels que le café, le cacao et la banane dues aux politiques de libre-échange, le marché du cannabis illégal en expansion constante est devenue une économie de survie pour des millions de personnes. Quasiment nulle part une aide au développement substantielle n'a été proposée aux petits producteurs de cannabis pour qu'ils puissent sortir du marché illégal.

Les évolutions récentes des politiques et l'augmentation rapide des espaces juridiques dans le marché du cannabis thérapeutique offrent de nouvelles opportunités aux petits producteurs pour sortir de l'illégalité tout en continuant à cultiver du cannabis. Plusieurs pays traditionnellement producteurs ont commencé à explorer l'option du « développement alternatif incluant le cannabis ». Les barrières à l'entrée ne sont cependant pas si faciles à dépasser et à l'heure actuelle, peu de petits producteurs ont réussi à faire leur place sur le marché du cannabis thérapeutique, qui représente un milliard de dollars. Les marchés légaux émergents sont de plus en plus accaparés par les grandes entreprises, qui mettent hors-jeu les petits producteurs des pays du Sud. Ce rapport affirme que pour orienter les marchés de cannabis légal vers une voie plus durable et plus équitable basée sur des principes de transfert de pouvoir aux communautés, de justice sociale, de commerce (plus) équitable et de développement durable, il est nécessaire de réduire les barrières des petits producteurs tout en augmentant celles des grandes entreprises.



Le Transnational Institute (TNI) est un institut international de recherche et de plaidoyer engagé dans la construction d'un monde juste, démocratique et durable. Réseau d'universitaires militants fondé en 1974, le TNI continue à représenter un lien unique entre les mouvements sociaux, les spécialistes engagés et les décideurs politiques.

Le TNI est reconnu à l'échelle internationale pour avoir mené à bien des critiques bien documentées et radicales et produit des rapports éclairés sur des questions cruciales bien avant qu'elles ne deviennent des sujets de préoccupation courants, tel que par exemple, notre travail sur les aliments et la faim, la dette du tiers monde, les multinationales, le commerce et le marché du carbone. Institut non sectaire, le TNI a également toujours défendu des alternatives qui soient à la fois équitables et pragmatiques, par exemple en développant des approches alternatives aux politiques anti-drogue internationales et en soutenant le travail concret, détaillé des réformes des services publics d'eau.

Le programme Drogue et démocratie du TNI analyse les politiques anti-drogue et les tendances du marché de la drogue illicite. Le TNI examine les causes profondes de la production et de la consommation de drogue, et les impacts des politiques anti-drogue actuelles sur les conflits, le développement et la démocratie. Le programme favorise le dialogue et plaide en faveur de politiques fondées sur des données avérées, guidées par des principes de réduction des préjudices et de droits de l'homme pour les utilisateurs et les producteurs.