

# Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses- Deuxième partie, mi-2024 à mi-2025

## Executive Summary

### *Menée par*

Prof. Dr Susanne Hadorn, Prof. Dr Céline Mavrot, MSc. Baptiste Novet

### *Sur mandat de*

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

## Abstract

La mise en œuvre d'essais pilotes visant à obtenir des connaissances sur la réglementation du cannabis est poursuivie dans plusieurs villes et communes de Suisse. Elle intervient suite à l'introduction, en 2021, d'un article expérimental dans la loi sur les stupéfiants (LStup) et dans l'ordonnance y relative (OCStup). Selon les derniers chiffres de juin 2025, près de 10'400 adultes participent aux sept essais pilotes en cours, soit un peu moins de 5% des personnes ayant déclaré en 2022 avoir consommé du cannabis au cours du dernier mois (environ 220'000), d'après l'Office fédéral de la statistique. Les points de vente testés sont les pharmacies, des magasins spécialisés – certains poursuivant un but lucratif et d'autres non –, des associations (« social clubs ») ainsi que le centre d'informations sur les substances psychoactives de la ville de Zurich, qui permettent tous un accès contrôlé aux produits cannabiques.

Les données disponibles jusqu'à juillet 2025 montrent que les personnes participant aux essais pilotes sont satisfaites de la qualité des produits, du conseil reçu et des informations fournies. À ce jour, les essais pilotes se sont déroulés sans incidents notables ni effets négatifs sur la santé ou l'ordre public. Certains essais mettent en lumière des améliorations du bien-être psychique, ce qui est dû à la réduction du stress lié à l'approvisionnement ainsi qu'à la diminution de la stigmatisation. Les points de vente légaux sont désormais les principales sources d'approvisionnement de la majorité des personnes participantes. Un à deux ans après le début des essais pilotes, une grande majorité des personnes participantes – dans les modèles non lucratifs et lucratifs – semble déjà nettement se détourner du marché illégal, de sorte que celui-ci perd du terrain pour leur approvisionnement. Comme auparavant, les produits à fumer à teneur élevée en THC sont les plus demandés. Ceci étant, l'intérêt pour une gamme de produits plus vaste, avec de nouvelles catégories de produits (vaporisateur, e-liquides, produits comestibles) et des produits à plus faible teneur en THC, augmente et, dans certains cas, on constate des évolutions vers des formes de consommation à moindre risque. Selon les premières analyses résultant des douze premiers mois de participation à l'étude, les quantités mensuelles moyennes de THC achetées par personne participante restent relativement stables.

Le personnel de tous les points de vente a été formé aux questions de consommation et d'addiction. À cet égard, dans leurs interactions avec les consommatrices et les consommateurs, les modèles non lucratifs mettent résolument l'accent sur la prévention, tandis que les modèles lucratifs ont tendance à insister sur la responsabilité personnelle des personnes participantes sur des aspects tels que le recours au conseil médical et la prévention.

Des entretiens avec des spécialistes internationaux de secteurs tels que la santé publique, la criminologie, la psychologie et la régulation du marché confirment la singularité et le potentiel de l'approche suisse. Les expériences faites à l'étranger soulignent l'importance d'une réglementation stricte en vue de l'introduction d'un système non commercial, de directives claires en matière d'emballage des produits et de publicité, ainsi que d'un pilotage cohérent à l'échelle nationale autour des objectifs de protection de la santé publique et de la santé individuelle.

Ces éléments fournissent des points de repère importants pour les débats sur une éventuelle réglementation du cannabis en Suisse qui concilie santé publique, sécurité et protection de la jeunesse.

**Mots-clés:** cannabis; réglementation, modèle de vente, accès contrôlé, consommation non médicale, essais pilotes, prévention; protection de la jeunesse, villes suisses, article 8a LStup

## Présentation de l'étude et contexte

L'entrée en vigueur de la modification de la Loi sur les Stupéfiants (LStup) au 15 mai 2021 avec l'introduction d'un article expérimental (art. 8a) crée la base légale relative à des essais pilotes à durée limitée pour l'expérimentation de modèles de réglementation du cannabis non médical dans les villes et communes suisses (ci-après à des fins de simplification : « villes suisses »). Les essais pilotes se déploient dans un cadre scientifique, à travers des études visant à tester différents modèles de vente de cannabis auprès des personnes participantes. Ces essais pilotes se déroulent dans des pharmacies, des magasins spécialisés - avec des modèles simulant des ventes lucratives et non lucratives -, des associations sous forme de « social clubs » et un centre d'informations sur les substances psychoactives. L'objectif de ces études est de documenter les effets de différentes approches réglementaires sur la santé des consommatrices et des consommateurs, la santé publique, le comportement lié à la consommation, la protection de la jeunesse, différents aspects socio-économiques ainsi que sur le marché illégal, l'ordre public et la criminalité (cf. article 2 de l'Ordonnance sur les essais pilotes au sens de la Loi sur les stupéfiants).

Le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) d'informer le monde politique et le grand public sur les résultats obtenus au plus tard à la fin des essais pilotes. À cette fin et après un appel d'offres invitant à soumission de projet, l'université de Lausanne (Institut des sciences sociales) et la Fachhochschule Nordwestschweiz (Institut für Nonprofit und Public Management) ont été mandatées pour mener une analyse des essais pilotes durant leurs deux premières années de mise en œuvre. En novembre 2024, un premier rapport annuel<sup>1</sup> a été publié sur les résultats de la période allant de 2023 à mi-2024, tandis que le présent second rapport annuel apporte une actualisation (période allant de mi-2024 à mi-2025) ainsi qu'un élargissement des résultats présentés dans le premier rapport. Comme dans le premier rapport annuel, l'analyse a porté sur les effets constatés à ce jour sur la santé individuelle et publique, le comportement lié à la consommation, la protection des mineurs, des facteurs socio-économiques, l'ordre et la sécurité publics ainsi que le commerce illégal. En outre, les points communs, les différences et les spécificités des différents essais pilotes sont pris en compte, tant au regard de la conception de l'étude, des processus de pilotage et de mise en œuvre et des mesures prises qu'au regard des résultats obtenus. Les autrices et auteurs du rapport sont des spécialistes des sciences politiques, ils axent leur analyse sur les dimensions liées à la gouvernance et sont indépendants des sept essais pilotes.

## Aspects méthodologiques et périmètre de l'étude

Le présent rapport repose sur quatre modules : premièrement, une analyse du contexte politique et médiatique a été menée, en se fondant sur les résultats présentés dans le dernier rapport annuel tout en procédant à actualisation pour l'année 2024.

Deuxièmement, des études de cas ont été créées pour les sept essais pilotes ; elles comprennent un bref résumé des résultats de l'année dernière et une actualisation sur la base des résultats de cette année. Ces actualisations reposent sur des entretiens avec un total de 33 acteurs (responsables des essais pilotes, partenaires de mise en œuvre et acteurs nationaux) ainsi que sur les comptes rendus annuels des essais pilotes.

Troisièmement, deux revues de littérature systématiques autour des thèmes de la promotion et du marketing des produits cannabiques ainsi que de la protection de la jeunesse en lien avec la légalisation ont été menées, de même qu'une analyse complémentaire de la littérature axée sur la gouvernance.

Quatrièmement, des entretiens approfondis avec neuf expertes et experts internationaux de différents secteurs (santé publique, psychologique, épidémiologie, économie, criminologie, sciences politiques, sociologie, science du comportement) ont été menés. Ils ont été l'occasion d'évoquer les défis et les répercussions de la réglementation du cannabis à l'étranger et les conclusions scientifiques pouvant en être tirées, ainsi que de dégager des commentaires approfondis sur les différents modèles de vente testés en Suisse. La combinaison de ces quatre modules et différents sets de données a permis d'obtenir une vue d'ensemble globale sur les essais pilotes.

<sup>1</sup> Mavrot Céline, Hadorn Susanne, Novet Baptiste (2024). *Analyse des résultats des essais-pilotes de cannabis dans les villes suisses - Première partie, 2023 à mi-2024*. Étude sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Université de Lausanne, Institut des sciences sociales et Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Nonprofit und Public Management.

### Conditions-cadres et évolutions politiques

Les réglementations prévues par l'ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup) sont les suivantes :

- Les essais pilotes doivent prévoir un concept de sécurité ainsi qu'un concept de protection de la santé et de la jeunesse (art. 2 et 22 OEPStup).
- Ils sont limités à une durée de cinq ans, avec une possibilité de prolongation de deux ans, et à la participation de 5'000 consommatrices et consommateurs (art. 5 et 6 OEPStup).
- De plus, ils sont restreints géographiquement et doivent proposer la vente de cannabis cultivé en Suisse selon des normes biologiques (art. 5, 7 et 8 OEPStup).
- Les essais pilotes doivent surveiller la santé des personnes participantes et nommer un médecin responsable à cet effet (art. 19 OEPStup).
- Le personnel de vente doit être formé et la publicité pour les produits cannabiques est interdite (art. 12 OEPStup).
- La consommation de cannabis dans l'espace public est prohibée, de même que la remise du produit par les personnes participantes à des tiers, et la quantité individuelle d'achat est plafonnée (art. 16, 17 OEPStup).
- Enfin, les essais pilotes doivent documenter de manière rigoureuse les effets de la vente sur différentes dimensions, notamment sociales, sanitaires et sécuritaires (art. 27, 32 et 33 OEPStup).

Par ailleurs, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a rédigé un premier avant-projet de loi fédérale sur les produits cannabiques. La CSSS-N a lancé la consultation à ce sujet le 29 août 2025 et celle-ci se poursuit jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2025. Les éléments essentiels de cet avant-projet sont récapitulés brièvement ci-après, sans toutefois constituer une liste exhaustive :

- Les adultes doivent être autorisés à cultiver du cannabis pour leur usage personnel, ainsi qu'à acheter des produits cannabiques. La remise à des jeunes doit rester strictement interdite, de même que toute forme de publicité, de promotion de la vente ou de parrainage.
- La culture à des fins commerciales et la production de produits cannabiques ne doivent être possibles qu'avec l'autorisation de la Confédération. Les produits doivent répondre à des normes de qualité élevées et être conditionnés dans un emballage neutre.
- La vente ne doit pas poursuivre de but lucratif et elle doit être limitée à un nombre restreint de points de vente, devant disposer d'une concession du canton. Les cantons peuvent se charger eux-mêmes de la vente ou la déléguer à des communes. En outre, la Confédération peut octroyer des concessions uniques pour la vente en ligne.
- Les activités lucratives de culture et de fabrication doivent être clairement séparées de la vente à but non lucratif. Un système électronique de traçage doit permettre de contrôler le cannabis, de la culture jusqu'à la vente.
- Une taxe d'incitation sur les produits cannabiques est prévue afin de restreindre la consommation et de l'orienter vers des produits moins nocifs.
- Les coûts d'exécution doivent être couverts par des taxes et indemnités.
- En cas d'infractions, des mesures administratives et pénales doivent aussi être prévues. La tolérance zéro doit rester de mise en matière de consommation de cannabis sur la route.
- La Confédération et les cantons doivent travailler ensemble à la mise en œuvre de la loi et coordonner leurs mesures.

### Aperçu des essais pilotes en cours

Actuellement, près de 10'400 consommatrices et consommateurs participent aux essais pilotes en cours, selon les derniers chiffres du milieu de l'année 2025. Cela correspond à un peu moins de 5% des 220'000 personnes qui ont déclaré en 2022 avoir consommé du cannabis au cours du mois précédent, selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique<sup>2</sup>.

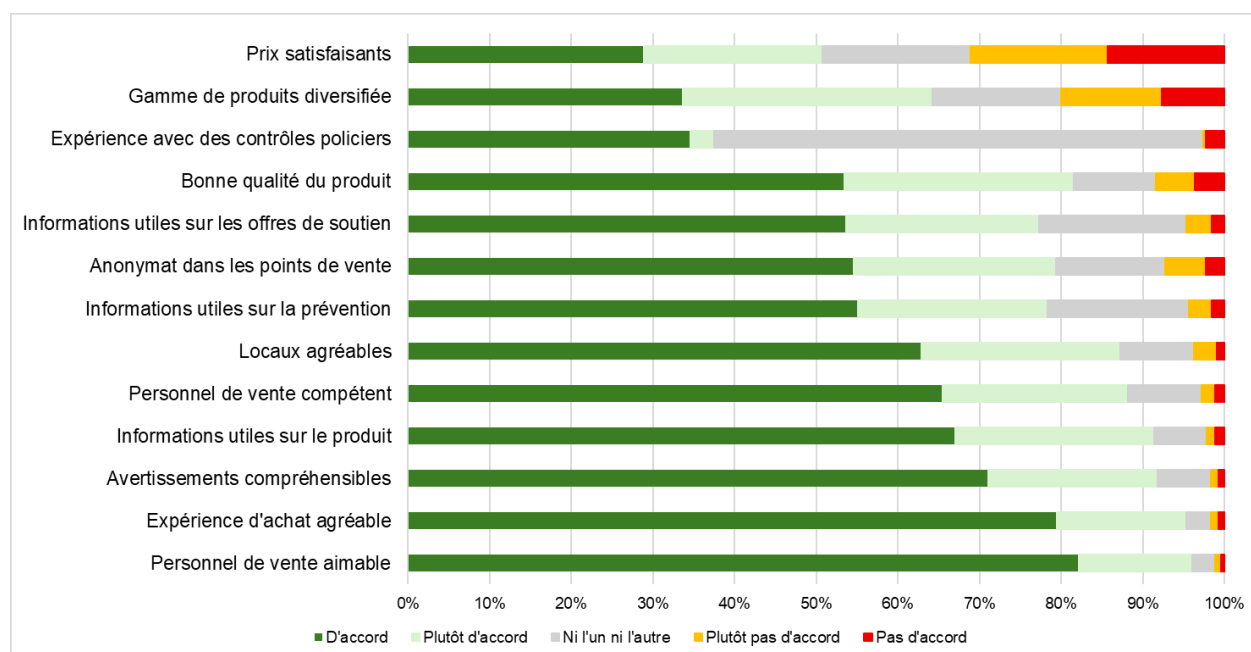
<sup>2</sup> À cet égard, il faut noter que, compte tenu des critères d'admission, les essais pilotes ne sont accessibles qu'à un tiers de la population suisse environ.

L'université de Bâle a évalué les données brutes des essais pilotes dans le cadre d'un mandat distinct (Stoffel 2025, non publié<sup>3</sup>). L'échantillon total de tous les essais pilotes revêt la forme suivante : 78% des personnes participantes sont des hommes, près de 20% sont des femmes et 2% relèvent de la catégorie « divers » ou n'ont pas donné d'information quant à leur genre. Près d'un tiers des personnes participantes sont titulaires d'un diplôme d'une haute école, ce qui représente une part élevée. En outre, on constate une sous-représentation des groupes d'âges plutôt jeunes (au sein du groupe des consommatrices et consommateurs de cannabis majeurs) et, selon les informations fournies par les responsables des essais pilotes, les personnes ayant une consommation peu élevée de cannabis sont également sous-représentées (c'est-à-dire que les essais pilotes touchent plutôt des personnes ayant une forte consommation).

Les essais pilotes se déroulent bien et aucun problème de sécurité publique n'a été signalé. Selon les informations reçues dans le cadre des essais pilotes et d'après l'analyse politique et médiatique, il n'y a toujours pas de réactions négatives connues aux essais, que ce soit à proximité des points de vente ou dans la population générale. Les articles de presse consacrés aux essais pilotes restent informatifs et (relativement) positifs. Dans ce contexte, quelques points critiques ou défis ont certes été soulevés (par exemple la difficulté à atteindre des groupes de population particulièrement vulnérables dans le cadre des essais pilotes ou la collaboration d'un des essais pilotes avec une entreprise étrangère), mais n'ont encore jamais donné lieu à de vifs débats dans les médias. S'agissant du contexte politique, presque aucun débat parlementaire reflétant une remise en question des essais pilotes n'a été observé dans les villes et les cantons où ils sont menés. Dans certains cas, la décision a même été prise (avec l'accord de l'OFSP) de prolonger l'essai pilote (Weedcare) ou de prévoir une hausse du nombre de personnes participantes (ZüriCan).

L'illustration 1 donne un aperçu de différentes dimensions concernant la satisfaction à l'égard des essais pilotes des personnes participantes. Il convient de tenir compte du fait que ces résultats reposent sur des données provenant de trois essais pilotes (Cann-L, Grashaus et Weedcare) et qu'ils ne permettent donc pas une appréciation définitive de la satisfaction de l'ensemble des personnes participant aux essais pilotes.

**Illustration 1:** Aperçu de la satisfaction des personnes participantes à l'égard des essais pilotes



Source : graphique produit sur la base de Stoffel (2025 p. 23-25)

Remarque : la représentation se base sur les chiffres de trois essais pilotes

<sup>3</sup> Stoffel, S. (2025). *Erstellung des Datensatzes und Auswertung von Rohdaten der Pilotversuche mit Cannabis in der Schweiz* (rapport non publié, Université de Bâle, Institut de médecine pharmaceutique). Mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Dans l'ensemble, la satisfaction est grande, principalement au regard d'aspects tels que l'amabilité du personnel de vente et l'expérience générale d'achat, l'intelligibilité des mises en garde sur les emballages, les informations relatives aux produits et à la prévention, les conseils concernant la consommation à moindre risque ainsi que l'anonymat/la protection de la sphère privée dans les points de vente. La qualité des produits est également jugée globalement positive, seul un dixième des personnes participantes n'étant pas ou plutôt pas satisfaites. En contraste avec les autres catégories, on remarque aussi qu'une part plus élevée de près d'un tiers est plutôt insatisfaite voire insatisfaite des prix, et près d'un cinquième de la gamme des produits. Une analyse plus nuancée des données brutes, reposant sur les données de tous les essais pilotes et relative à la satisfaction des personnes participantes à l'égard de ces différentes dimensions n'a pas encore été réalisée. Par conséquent, les éventuels écarts entre les différents modèles testés (par exemple en matière de satisfaction liée aux différentes gammes de produits ou d'anonymat/la sphère privée dans les différents types de points de vente) n'ont pas encore pu être analysés.

Une version actualisée du tableau déjà publié dans le premier rapport annuel récapitule les différentes dimensions des essais pilotes :

Tableau 1. Mise en perspective des dimensions clés au sein des essais pilotes

	La Cannabinothèque (Vernier)	Cann-L (Lausanne)	SCRIPT (Berne, Bienne, Lucerne)	Cannabis Research Zürich (Zürich)	Weedcare (Bâle-Ville)	ZüriCan (Zurich)	Grashaus (Bâle-Cam- pagne)
Nombre de personnes participantes (juin 2025)	Environ 1'300	Environ 1'500	762 <sup>4</sup>	Environ 3'200	314	Environ 2'217	Environ 1'100
Responsable de l'essai et de l'étude	Association ChanGE. Université de Genève. Hôpitaux universitaires de Genève.	Ville de Lausanne. Addiction Suisse.	Équipe de recherche des Universités de Berne et de Lucerne.	Association Swiss Cannabi- s Research. Université de Zurich et École Polytechnique Fé- dérale de Zurich.	Canton de Bâle-Ville. Cliniques universitaires psychiatriques de Bâle et Université de Bâle.	Ville de Zurich et Clinique psychiatrique universitaire de Zurich.	Institut suisse de re- cherche sur la santé publique et les ad- dictions.
Type de lieu de vente	Magasin spécialisé asso- ciatif à but non lucratif.	Magasin spécialisé à but non lucratif, qui fonctionne comme un mono- pole (ou une con- cession) axé sur la santé.	Pharmacies.	Magasins spécialisés (à but lucratif). Pharmacies.	Pharmacies.	Pharmacies. DIZ (Centre d'information sur les substances psychoac- tives). Social clubs. Ventes diversifiées dans les différents types de points de vente.	Magasins spécialisés (à but lucratif).
Ambiance du lieu de vente	Ambiance neutre, con- naissance du produit.	Ambiance neutre, priorité donnée à la prévention plutôt qu'à la connaissance du produit.	Apparence habituelle des pharmacies, vente sécurisée avec person- nel de santé.	<u>Magasins spécialisés</u> : ambiance colorée, con- naissance du produit. <u>Pharmacies</u> : apparence habituelle, vente sécuri- sée avec personnel de santé.	Apparence habituelle des pharmacies, vente sécurisée avec person- nel de santé.	<u>Pharmacies</u> : apparence ha- bituelle, vente sécurisée avec personnel de santé. <u>DIZ</u> : centre de consultation spécialisé en matière de drogue. <u>Social clubs</u> : ambiance com- munautaire, possibilité de consommation sur place et connaissance du produit.	Ambiance colorée, connaissance du produit.
Personnel de vente	Personnel de vente spé- cialisé en cannabis. Formé à la réduction des risques et aux enjeux re- latifs au cannabis.	Personnel de vente classique (non spé- cialisé en cannabis). Formé à la réduction des risques et aux enjeux relatifs au cannabis.	Personnel de pharma- cie, spécialisé dans la remise de produits stu- péfiants et dans la dés- accoutumance taba- gique et formé aux modes de consomma- tion à risques réduits, à la réduction des risques et aux enjeux relatifs au cannabis.	Personnel de vente spé- cialisé en management ou vente, avec un intérêt pour le cannabis. Formé à la réduction des risques et aux enjeux re- latifs au cannabis. Personnel de pharmacie, spécialisé dans la remise de produits stupéfiants. Formé à la réduction des risques et aux enjeux re- latifs au cannabis.	Personnel de pharma- cie, spécialisé dans la remise de produits stu- péfiants et dans la dés- accoutumance taba- gique. Formé à la réduction des risques et aux en- jeux relatifs au canna- bis.	<u>Pharmacies</u> : personnel spé- cialisé dans la remise de pro- duits stupéfiants et dans la désaccoutumance taba- gique. Formé aux enjeux relatifs au cannabis et réduction des risques. <u>DIZ</u> : personnel déjà spéciali- sés dans la consommation de substances psychoactives et la réduction des risques. <u>Social clubs</u> : personnel spé- cialisé en vente, avec un in- térêt pour le cannabis. Formé à la réduction des risques et aux enjeux relatifs au cannabis.	Personnel de vente spécialisé en canna- bis. Formé à la réduction des risques et aux enjeux relatifs au cannabis.
Merchandising sur le lieu de vente (par ex.	Style neutre. Produits visibles. Mer- chandising.	Style neutre. Produits non vi- sibles.	Style pharmacie. Produits non visibles.	<u>Magasins spécialisés</u> : style attrayant. Produits visibles.	Style pharmacie Produits non visibles.	<u>Pharmacies et DIZ</u> : Style pharmacie, produits non vi- sibles, aucun merchandising.	Magasins spéciali- sés : style attrayant. Produits visibles.

<sup>4</sup> A noter que le nombre de personnes participantes pour l'essai SCRIPT est celui de la fin de l'année 2024.

	La Cannabinothèque (Vernier)	Cann-L (Lausanne)	SCRIPT (Berne, Bienne, Lucerne)	Cannabis Research Zürich (Zürich)	Weedcare (Bâle-Ville)	ZüriCan (Zurich)	Grashaus (Bâle-Cam- pagne)
<b>vente de pull-overs au nom du lieu de vente)</b>		Aucun merchandising.	Aucun merchandising.	Merchandising.  Pharmacies : Style pharmacie, produits non visibles, aucun merchandising.	Aucun merchandising.	Social clubs : Merchandising.	Merchandising.
<b>Promotion et communication</b>	Site web sobre et informatif. Présence limitée sur les réseaux sociaux.	Site web sobre et informatif. Pas de présence sur les réseaux sociaux.	Site web sobre et informatif. Pas de présence sur les réseaux sociaux.	Communication (autour du produit) élaborée. Pages Internet de l'essai et de l'association attractives pour un public jeune. Présence sur les réseaux sociaux.	Site web coloré et informatif. Pas de présence sur les réseaux sociaux.	Site web sobre et informatif. Présence limitée sur les réseaux sociaux (social clubs).	Communication (autour du produit) élaborée. Site web attractif. Présence très proactive sur les réseaux sociaux.
<b>Modèle économique</b>	Non lucratif, vise l'autofinancement sans bénéfice.	Non lucratif, autofinancé par la vente de cannabis.	Non lucratif, les recettes couvrent les coûts ; pharmacies dédommages sans profit.	Modèle à but lucratif. Profit pour les magasins spécialisés, une petite marge est possible pour les pharmacies.	Non lucratif, revenus partagés entre étude, pharmacies, et producteur ; pharmacies dédommages sans profit.	Non lucratif, les social clubs (organisations à but non lucratif limitées à 150 membres) peuvent générer des revenus sur des activités accessoires mais pas sur les produits de l'essai. Une petite marge est possible pour les pharmacies.	Modèle à but lucratif.
<b>Financement de l'essai</b>	Fonds publics (fonds cantonal addictions) et privés.	Fonds publics. Ville de Lausanne et fond cantonal addiction.	Fonds publics. Villes participantes, FNS, Fonds de prévention du tabagisme.	Fonds privés de l'industrie du cannabis, donations privées.	Fonds publics. Clinique psychiatrique universitaire, services psychiatriques, d'Argovie, Canton de Bâle-Ville.	Fonds publics. Ville de Zurich, clinique psychiatrique universitaire de Zurich.	Financement privé. Exploitants des points de vente (Sanity Group Switzerland AG).

## Résultats des essais pilotes de cannabis

À ce stade, il est possible de formuler les observations suivantes, sous forme de mise en perspective globale, concernant (1) les répercussions des essais pilotes sur les dimensions sociales et sanitaires, la sécurité et l'ordre public, et (2) la gouvernance de la production et de la vente de cannabis.

### Dimensions sociales et sanitaires, sécurité et ordre public

#### *Dimensions sociales et sanitaires*

- Compte tenu de la courte période de mise en œuvre des essais pilotes, les résultats concernant les répercussions sur les aspects sociaux et sanitaires sont encore limités.
- De manière générale, on ne constate aucune répercussion négative sur la santé. Lorsqu'il existe des éléments de preuve, ceux-ci montrent des évolutions positives.
- Les premières analyses révèlent que la santé psychique (p. ex. symptômes d'anxiété et de dépression) s'est améliorée dans les deux essais pilotes Weedcare et Grashaus. Selon les responsables des essais pilotes, cela peut tenir à la suppression du stress lié à l'approvisionnement et à l'illégalité. De même, les personnes participant aux essais considèrent que la déstigmatisation de l'achat de cannabis dans des points de vente légaux est favorable au bien-être.
- Après un puis deux ans de participation, l'essai pilote Weedcare met en évidence un recul de la consommation problématique – principalement chez les personnes dont la consommation était autrefois problématique.
- De manière générale, la tendance des consommatrices et consommateurs à maintenir leurs habitudes de consommation se confirme. Parallèlement, on constate néanmoins une tendance vers des consommations à moindre risque pour une partie des personnes participant aux différents essais pilotes. Chaque fois que des alternatives aux produits cannabiques à fumer sont proposées de manière proactive, les personnes participant à l'étude les sollicitent (p. ex. dans l'essai pilote SCRIPT, dont le modèle en pharmacie mise sur la prévention du tabagisme). Cela montre que l'offre permet en partie d'influencer la demande.
- Les produits à forte teneur en THC sont toujours ceux les plus achetés, ceux à faible teneur en THC restant les moins prisés. La fleur et la résine sont les formes préférées des consommatrices et consommateurs, mais la vente de produits tels que les vapes, vaporisateurs et edibles (produits cannabiques comestibles, comme les gummies neutres) est toutefois en augmentation dans plusieurs essais.

- Le volume moyen de THC acheté chaque mois par personne participante est resté relativement stable au cours des douze premiers mois.

#### *Sécurité et ordre public*

- À l'instar de la première année de mise en œuvre des essais pilotes, leur poursuite n'a pas donné lieu à des événements négatifs en lien avec l'ordre public et la sécurité.
- Jusqu'à présent, les essais pilotes se sont parfaitement bien déroulés et des efforts continuent d'être entrepris, lors de l'ouverture de points de vente, pour informer le voisinage direct, mais aussi le reste de la population (p. ex. dans le cadre d'inaugurations). De même, la coopération avec la police fonctionne toujours parfaitement. Après la phase initiale de démarrage, le besoin de coopération se fait cependant nettement moins important. À ce jour, la police n'a transmis aucune information relative à d'éventuels problèmes liés à des personnes participant aux essais pilotes ou aux produits des essais.

#### *Marché illégal*

- Les connaissances actuelles montrent que les modèles non lucratifs, exempts de stratégies commerciales incitatives mais privilégiant une stratégie contrôlée et orientée sur la santé, sont aptes à lutter contre une partie du marché illégal (dans le sens du transfert d'une quantité mesurable de cannabis désormais vendue sur le marché légal).
- Pour la majorité des personnes participant aux études, les principales sources d'approvisionnement en produits cannabiques dans les différents essais pilotes sont désormais les points de vente légaux. Dans trois des essais fournissant des indications sur les modèles non lucratifs (La Cannabinothèque, Cann-L et Weedcare), de la moitié à deux tiers des personnes participantes environ se procurent leur cannabis exclusivement ou presque exclusivement sur le marché légal. Dans l'essai Grashaus (magasins spécialisés à but lucratif), on constate également une baisse de l'approvisionnement sur le marché illégal. En moyenne, les personnes participantes y ont acheté du cannabis illégal seulement 10 jours par mois, contre 20 jours auparavant.
- Les raisons principales qui poussent les personnes participantes (principalement les consommatrices et consommateurs quotidiens) à continuer de se procurer une partie de leurs produits sur le marché illégal sont un prix plus bas (principalement du fait des rabais de quantité), les relations personnelles avec leurs fournisseurs (relation de confiance), le confort (disponibilité parfois plus aisée) ainsi que l'existence d'une vaste gamme de produits.
- En revanche, la sécurité et la fiabilité des produits vendus par les essais pilotes constituent autant de raisons de privilégier un achat légal.

#### Gouvernance de la production et de la vente de cannabis

La mise en œuvre des essais pilotes au niveau de l'organisation de la production et de la vente permettent de dégager les constats suivants :

#### *Recrutement*

Le recrutement est encore en cours dans la plupart des essais pilotes, que de nouvelles personnes participantes vont encore rejoindre. Le recrutement prend plus de temps que prévu dans certaines études (Grashaus, Cannabis Research) et diverses stratégies sont mises en œuvre pour renforcer le nombre de personnes participantes, comme des campagnes d'affichage et une communication sur les réseaux sociaux.

#### *Interactions de vente, prévention et médecins de référence*

- Les messages de prévention peuvent être transmis de manière ciblée si une relation s'établit entre les consommatrices et consommateurs et le personnel de vente. Pour ce faire, le personnel de vente doit disposer de suffisamment de temps, ce qui constitue parfois un élément critique dans les pharmacies.
- Les offres de prévention dans les essais pilotes sont diverses et comprennent des ateliers (sur des thèmes tels que l'usage plus sûr, le sevrage tabagique, la parentalité, ou ateliers spécifiquement dédiés aux jeunes consommatrices et consommateurs), des soirées de discussion ou des campagnes thématiques.
- La limitation mensuelle d'achat dans les essais pilotes ne constitue pas un problème pour les personnes participantes, dont une partie considère toutefois, pour des raisons logistiques, que la quantité d'achat maximale par transaction est trop faible.



- Dans les essais pilotes Cannabis Research et Grashaus (magasins spécialisés à but lucratif), le discours commercial inclut des éléments sur des sujets comme les terpènes (substances qui donnent son goût ou son arôme à la plante) et les effets d'entourage (l'interaction de différentes substances du cannabis, dont les effets se renforcent mutuellement ou agissent les unes sur les autres). Il faut toutefois préciser qu'aucune preuve scientifique n'étaye ces phénomènes.
- Les approches concernant l'adressage des consommatrices et consommateurs (p. ex. ceux dont le comportement de consommation est problématique) aux médecins référents des différents essais pilotes continuent de différer. Tandis qu'un entretien obligatoire est mené dans de nombreux essais pilotes, Cannabis Research et Grashaus misent sur la responsabilité individuelle des personnes participant à l'étude.

#### *Personnel de vente*

- La plupart des essais pilotes proposent des cours de perfectionnement, des formations pour le nouveau personnel ainsi qu'un système (formel ou informel) de débriefing de situations concrètes.
- Dans les pharmacies en particulier, on constate une fluctuation plus élevée du personnel, qui nécessite de renouveler régulièrement les formations.

#### *Produits*

- Comme auparavant, la garantie de qualité des produits des études est appréciée par de nombreuses consommatrices et de nombreux consommateurs, c'est-à-dire le fait de savoir ce qui est consommé et d'être assuré que le produit est « propre » (c'est-à-dire que le cannabis ne contient par exemple pas d'additifs).
- De manière générale, les personnes participantes sont satisfaites des produits, même si des problèmes de qualité subsistent parfois, par exemple liés à la présence de graines dans le produit.
- Au sein de plusieurs essais, les participantes et participants signalent que la teneur en THC autorisée pour les vapes (maximum 20%) est trop faible.
- Le représentant de l'un des modèles à but lucratif estime que les produits à faible teneur en THC devraient être vendus un peu plus chers qu'aujourd'hui dans un futur modèle commercial. Dans le cas contraire, ils pourraient disparaître du marché, compte tenu de leur trop faible attractivité économique. Par opposition, dans la perspective des modèles non lucratifs, il est important que les prix soient fixés selon des critères liés à la santé et sans tenir compte de leur rentabilité (p. ex. garantie d'une gamme de produits avec une faible teneur en THC à des prix avantageux).
- Dans de nombreux essais pilotes, il a été décidé d'élargir la gamme des produits après la première phase de mise en œuvre, en raison du fait que les consommatrices et les consommateurs avaient déclaré à plusieurs reprises souhaiter bénéficier d'une certaine alternance et d'un plus grand choix. Le défi d'un élargissement de la gamme des produits, évoqué dans plusieurs essais pilotes, réside notamment dans les longs délais de traitement des demandes par l'OFSP.
- La finalité principale des modèles non lucratifs est que les personnes participantes consomment davantage de produits à faible teneur en THC ou des produits à moindre risque, afin de protéger la santé individuelle et la santé publique. Dans les essais à visée lucrative, il existe une forte volonté de s'adapter à la demande des personnes participantes, avec une focale sur la substitution au marché illégal.

#### *Promotion/Merchandising/Communication*

- Les essais pilotes à but lucratif sont toujours présents de manière plus colorée et plus active sur les réseaux sociaux (p. ex. Instagram). Il n'est pas rare que les autres essais pilotes soient totalement absents de ces canaux. Suite au premier rapport annuel, l'essai pilote Cannabis Research a adapté la communication sur ses deux sites Internet pour éviter les contenus susceptibles d'attirer les jeunes.
- La question du recours au marketing social a été étudiée dans un essai pilote – non pas pour augmenter les ventes, mais comme instrument de promotion de la santé publique, afin d'orienter le comportement de consommation vers des modèles à moindre risque.

#### *Production*

- Après une phase initiale ardue, la coopération avec les producteurs s'annonce désormais bonne dans tous les essais pilotes.

- Les exigences en matière de production, à savoir les impératifs de production biologique et de culture en extérieur, entraînent toujours certains problèmes (contaminations).
- Si une réglementation du cannabis devait être adoptée, la question de l'équilibre entre la rentabilité de la production et les exigences légales applicables aux produits cannabiques devrait être prise en considération.
- Il est jugé plus difficile de produire des produits présentant des ratios THC-CBD équilibrés que des produits ayant une forte teneur en THC.

#### *Aspects financiers*

- Il s'avère que, malgré leur faible chiffre d'affaires actuel, les modèles non lucratifs peuvent aussi atteindre une viabilité économique. Cette année, par exemple, Cann-L (magasin spécialisé non lucratif) a généré un excédent financier qui a déjà pu être investi dans le travail public de prévention.
- Les deux essais pilotes à visée lucrative n'ont pas encore généré de bénéfices.

#### *Future réglementation*

Les partenaires suisses interrogés ont formulé les remarques suivantes au sujet de la future réglementation:

- Certaines personnes interrogées considèrent important qu'il existe, au moins au début, des règles strictes pour les produits tels que les vapes (au niveau de la teneur en THC) et les edibles (car ils suscitent l'intérêt des jeunes). D'autres essais pilotes émettent toutefois aussi le souhait que la contribution de ces produits à la prévention du tabagisme soit reconnue, et que leur réglementation se fasse sur la base des données disponibles (p. ex. vente d'edibles, dans une gamme restreinte, à des prix pas trop bas et sans marketing).
- Les exigences auxquelles seront soumis les producteurs de vapes et d'edibles devraient être fixées de manière claire dans la réglementation et ne pas se limiter aux seules informations liées à leur composition, mais aussi comprendre des exigences relatives à leurs effets toxicologiques.
- Un éventuel cadre réglementaire devrait être aussi uniforme que possible pour toute la Suisse, afin d'éviter des écarts régionaux trop importants.
- Une restriction du nombre de points de vente est souhaitée (notamment pour que les points de vente puissent être financièrement viables, mais aussi pour contenir une situation de concurrence trop forte, qui stimulerait la consommation).
- Certains responsables d'essais pilotes estiment que dans une certaine mesure, la vente devrait être financièrement intéressante pour les points de vente assumant cette tâche, par exemple par le biais de rendements limités sur le capital propre. Toutefois, un marché lucratif du cannabis est rejeté par la grande majorité des responsables d'essais.
- Dans un souci de cohérence, la réglementation du cannabis récréatif devrait être conçue de sorte à être en phase avec la réglementation sur le cannabis médical et ses évolutions actuelles.
- Il convient de veiller à ce que les objectifs sanitaires fixés ne soient pas sapés à moyen et long terme par des offensives politiques ou des lacunes dans la mise en œuvre.
- Une préparation suffisante par les futures autorités potentiellement compétentes au niveau cantonal sera essentielle dans la transition vers un nouveau système.

#### **Enseignements tirés du contexte international**

Les enseignements tirés de la littérature internationale et de la consultation d'expertes et d'experts internationaux, qui pourraient être pertinents pour la future réglementation en Suisse, sont présentés ci-après.

#### *Enseignements généraux sur les essais pilotes et la future réglementation*

- L'approche suisse visant à tester plusieurs modèles de réglementation dans le cadre d'essais pilotes est jugée très innovante et prometteuse. Elle présente cependant des limites en termes de représentativité des échantillons (p. ex. exclusion des mineurs, des primo-consommateurs, des personnes souffrant de graves problèmes psychiques) et de spécificités du contexte des essais pilotes (p. ex. étendue limitée, formation du personnel de vente). Une partie de la future réalité échappe donc à toute représentation.
- Les conclusions concernant les répercussions des essais pilotes sur les personnes participantes doivent être interprétées en tenant compte du fait que l'offre effective de produits dans le cadre des essais est

bien plus restreinte que celle disponible sur un marché totalement commercialisé (notamment produits à forte teneur en THC, mais aussi produits diversifiés ou nouveaux).

- Une réglementation devrait adopter une approche progressive et commencer par des prescriptions strictes, car il n'est pas possible de faire marche arrière en cas d'ouverture (trop) forte du marché.
- Les attentes concernant les répercussions de la réglementation juste après le passage à un nouveau système ne devraient pas être trop élevées. Au début, il faut même s'attendre à une légère hausse de la consommation (effet d'expérimentation) et les effets ne seront visibles qu'après plusieurs années, voire après une à deux décennies.

#### *Enseignements sur les différents points de vente et modèles*

- Un modèle qui combine plusieurs types de points de vente est considéré comme le plus judicieux pour répondre à la diversité des besoins des consommatrices et des consommateurs.
- Une crainte associée aux pharmacies en tant que points de vente est de renvoyer un message trompeur quant aux caractéristiques et aux finalités du cannabis récréatif. En outre, des prescriptions strictes devraient exister (p. ex. fixation des prix, gamme de produits) pour éviter le développement de dynamiques commerciales trop fortes.
- Si les social clubs sont autorisés, ils devraient bénéficier d'un soutien et être soumis à l'obligation de remplir activement leurs objectifs et missions dans le domaine du soutien communautaire et de la prévention entre les pairs. Dans ce contexte, il faudrait éviter une mise en concurrence trop forte entre les social clubs, sachant que la restriction du nombre de membres autorisés s'accompagne d'un risque de sélectivité (p. ex. exclusion des consommatrices et consommateurs aux ressources financières trop faibles) et complique la viabilité financière des social clubs.
- Les points de vente à but non lucratif sont considérés comme les plus à même de protéger la santé publique, les consommatrices et consommateurs et la jeunesse, ainsi que de faire concrètement respecter toutes les restrictions liées au produit et à sa présentation. Ce modèle a été fortement recommandé par l'ensemble des expertes et experts.
- Les modèles à but lucratif sont vivement déconseillés, car ils entraînent inévitablement une baisse des prix et des effets d'attractivité vis-à-vis de nouveaux groupes de consommatrices et consommateurs. De manière générale, les expertes et les experts estiment qu'une commercialisation du marché est contraire aux objectifs de santé publique.
- Des conseils proactifs, orientés sur la prévention, sont jugés essentiels, à condition qu'ils soient personnalisés, c'est à dire adaptés aux besoins et spécificités de chaque consommatrice ou consommateur.
- Du point de vue de la santé publique, la suppression stricte ou la minimisation des incitations à la vente est jugée nécessaire dans tous les modèles.
- De ce même point de vue, les expertes et les experts relèvent que les points de vente ne doivent pas être concentrés dans les zones urbaines, les quartiers de fête (concentrant bars et clubs) et les quartiers à faible niveau socio-économique.
- Si la vente en ligne devait être autorisée (ce qui semble difficilement évitable selon les expertes et les experts), elle devrait s'accompagner de conditions strictes. Idéalement, elle devrait intervenir sur un site web étatique avec les mêmes exigences en matière de prévention que dans les points de vente physiques. Il faudrait que les exigences soient, autant que possible, les mêmes que pour le commerce stationnaire. L'expérience existante montre que de simples fenêtres pop-up destinées à contrôler l'âge s'avèrent insuffisantes.

#### *Enseignements sur les campagnes de prévention et les restrictions en matière de publicité et de marketing*

- Des campagnes de prévention spécifiquement axées sur certains groupes-cibles devraient être lancées avant même l'introduction d'une nouvelle réglementation.
- Les expériences internationales montrent qu'une interdiction stricte de publicité est fondamentale. Dans ce contexte, la mise en œuvre effective des interdictions est fondamentale, et va de pair avec la mise à disposition des moyens d'action correspondants. En effet, l'industrie du cannabis sait habilement trouver des failles en la matière et les exploiter. Dans la mesure où l'exposition à la publicité entraîne une hausse des intentions de consommation ainsi qu'une consommation accrue, et ce précisément chez les jeunes, cet aspect est crucial pour la réalisation des objectifs en matière de santé.

- Les réseaux sociaux sont de plus en plus utilisés comme plateforme promotionnelle. D'une part, ils permettent avant tout d'atteindre les jeunes ; d'autre part, faire respecter les interdictions publicitaires sur les réseaux sociaux représente un véritable défi.
- Les emballages doivent être réglementés dans le détail (p. ex. emballages uniformes, mises en garde obligatoires avec pictogrammes, interdiction d'éléments liés à des marques) afin de ne pas être attractifs.

#### *Enseignements sur différents aspects liés aux produits*

- D'éventuelles restrictions de quantités (p. ex. quantités maximales par achat, limites mensuelles) devraient être largement testées afin de ne pas entraver la transition vers le marché légal. Elles devraient porter sur la teneur en THC, et non sur la quantité totale de cannabis acheté.
- Il convient de procéder à une pesée consciencieuse des intérêts entre un marché légal insuffisamment attractif et le fait de contenir l'attractivité et la demande pour les produits cannabiques. Dans ce contexte, il doit être clair que l'offre peut aussi piloter la demande.
- Selon la plupart des expertes et experts, la vente de produits à (très) forte teneur en THC devrait être évitée.
- Une dynamique en spirale de concurrence des prix vers le bas (dumping) entre le marché légal et le marché illégal doit absolument être évitée, car elle rendrait les produits cannabiques trop attractifs.
- Les modèles commerciaux ont tendance à entraîner l'apparition d'une multitude de produits présentés comme nouveaux et attrayants – une dynamique qui ne se justifie pas du point de vue de la santé publique.
- Dans un système à visée lucrative (qui serait de plus grande ampleur que ceux testés dans le cadre des essais pilotes), un nombre croissant et finalement (trop) élevé de producteurs pourrait causer une dynamique de marché indésirable en termes de gamme de produits. Si des possibilités de gains doivent être ménagées aux producteurs, elles doivent être associées à des directives strictes.
- Le contrôle de la gamme de produits devrait se faire au moyen d'une conception attentive de la chaîne entre production, mise sur le marché et vente.
- Afin de pouvoir mieux piloter la dynamique commerciale et l'orienter vers les objectifs de santé publique, une intégration verticale (le fait que les mêmes organisations produisent et vendent du cannabis) devrait être évitée.

#### *Autres enseignements fondamentaux*

- Un éventuel système d'enregistrement des consommatrices et les consommateurs (que ce soit pour le commerce stationnaire ou la vente en ligne) doit être conforme à la culture politique du pays pour ne pas être dissuasif. La possibilité pour les consommateurs et consommatrices de pouvoir s'approvisionner dans différents points de vente est aussi jugée importante.
- Dans le cadre du processus législatif, une réflexion spécifique devrait être menée sur les groupes socialement défavorisés (p. ex. indemnisation des personnes qui ont particulièrement souffert de la criminalisation, accès de groupes moins privilégiés au marché légal et radiation systématique des casiers judiciaire pour les délits mineurs liés au cannabis).
- Durant le travail de formulation de la politique, il faut par ailleurs s'attendre à d'importants efforts de lobbying de la part de l'industrie du cannabis.
- Un processus participatif de formulation de la politique (p. ex. au niveau local) est jugé essentiel pour définir une politique qui soit adéquate pour les personnes concernées. Dans le système politique suisse fondé sur la démocratie directe et le consensus, l'opinion publique, tous les partis politiques et différents groupes d'intérêt peuvent justement être impliqués dans les débats, afin de renforcer l'adhésion vis-à-vis de la nouvelle réglementation.
- La mise en œuvre effective de la politique est essentielle à son efficacité. Elle ne peut produire les effets escomptés que si la volonté politique existe, les moyens nécessaires à sa concrétisation sont déployés, et tous les contrôles nécessaires sont garantis (faute de quoi, des points de vente illégaux pourraient voir le jour, la publicité pour les produits du cannabis pourrait se répandre, etc.).
- Dans le système fédéral suisse à plusieurs niveaux, des mécanismes horizontaux et verticaux de coordination sont indispensables pour minimiser les écarts régionaux et les incohérences.

- Un suivi détaillé destiné à identifier rapidement les tendances en cours sur le terrain, ainsi que la possibilité de réagir au niveau réglementaire à ces évolutions, sont des mécanismes indispensables.
- Les conditions-cadres juridiques doivent également permettre de réagir à l'apparition de nouvelles substances ou de nouveaux produits. La législation doit donc prévoir des mécanismes institués permettant d'adapter la réglementation afin de gérer les évolutions dans ce domaine en constante mutation.
- La compatibilité d'une nouvelle réglementation avec les normes internationales pourrait représenter un défi auquel il faudra s'atteler suffisamment tôt.

### Conclusions de l'analyse et perspectives

Les essais pilotes actuellement menés en Suisse sont porteurs de nombreux enseignements pertinents sur la vente réglementée de cannabis dans le pays. Ces éléments sont particulièrement utiles pour les processus politiques actuels. Tous les essais pilotes sont encore en cours et commencent tout juste à produire leurs premiers effets. Il faut donc s'attendre à des résultats passionnants au cours des prochaines années. On peut cependant d'ores et déjà dire que les essais pilotes reposent sur des concepts solides, sont menés avec beaucoup de prudence et livrent déjà de nombreux enseignements. L'on compte parmi ceux-ci : i) une forte adhésion, ii) un personnel de vente formé aux questions de prévention et de réduction des risques, iii) certains effets positifs potentiels sur la santé individuelle et le comportement lié à la consommation (données provisoires), iv) un fort attachement des personnes participantes au marché légal et v) une satisfaction générale des personnes participantes.

Une éventuelle réglementation du cannabis doit être en cohérence avec la culture politique, institutionnelle et économique du pays concerné. Compte tenu de la nature pluridimensionnelle des politiques en matière de cannabis, une série de décisions politiques doivent être prises sur une grande variété d'aspects, résumés dans la littérature sous l'appellation des « 14 P's » : « 1) Production, 2) Profit motive, 3) Power to regulate, 4) Promotion, 5) Prevention and treatment, 6) Policing and enforcement, 7) Penalties, 8) Prior criminal records, 9) Product types, 10) Potency, 11) Purity, 12) Price, 13) Preferences for licenses, and 14) Permanency »<sup>5</sup>. Ces différentes dimensions sont étroitement interdépendantes et les choix de réglementation s'accompagnent toujours de certains compromis. La littérature ainsi que les expertes et experts internationaux prônent unanimement les éléments réglementaires suivants : un système non commercial strictement réglementé, la neutralisation d'incitatifs à la vente, une interdiction générale de la publicité ; des emballages neutres ; une régulation des produits fondée sur leur teneur en THC, une régulation stricte de la gamme de produits, un fort accent sur la prévention et l'interdiction de toute intégration verticale. S'agissant des prix, de la teneur admise en THC et de l'offre de produits autorisées, il convient de réfléchir à des plafonds précis et adaptés. Pour ce qui est des modèles de vente, les social clubs et les points de vente non lucratifs sont considérés comme les plus judicieux, dès lors que la protection de la santé publique constitue la priorité. En outre, la mise en place d'une relation étroite entre les points de vente et les organismes de réduction des risques est jugée importante.

En Suisse, le processus réglementaire peut s'appuyer sur la tradition forte d'une politique innovante en matière de drogue pour élaborer un modèle qui sera largement accepté. L'avant-projet de Loi fédérale sur le cannabis de la CSSS-N prévoit un modèle axé sur la santé et strictement réglementé. L'interdiction de la publicité, un contrôle étatique sur le nombre de points de vente, des exigences strictes en matière de qualité du produit, une vente à but non lucratif ainsi qu'un conseil axé sur la santé en font partie. Dans le cours du processus législatif, d'autres aspects visant à protéger efficacement la santé de la population pourront encore être précisés au niveau de l'ordonnance.

<sup>5</sup> Kilmer, B. (2019). How will cannabis legalization affect health, safety, and social equity outcomes? It largely depends on the 14 Ps. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 45(6), 664–672. <https://doi.org/10.1080/00952990.2019.1611841>