

N° 769  
**SÉNAT**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2022

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*portant sur le **développement économique de la filière du chanvre en France**  
et l'**amélioration de la réglementation des produits issus du chanvre,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Guillaume GONTARD, Patrick KANNER, Jean-François LONGEOT, Guy BENARROCHE, Daniel BREUILLER, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Joël LABBÉ, Mme Monique de MARCO, M. Paul Toussaint PARIGI, Mme Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mme Mélanie VOGEL, MM. Jean-Michel ARNAUD, Joël BIGOT, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Henri CABANEL, Rémi CARDON, Yan CHANTREL, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Nassimah DINDAR, M. Jérôme DURAIN, Mmes Martine FILLEUL, Frédérique GERBAUD, MM. Hervé GILLÉ, Jean-Noël GUÉRINI, André GUIOL, Ludovic HAYE, Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, MM. Éric KERROUCHE, Gérard LAHELLEC, Mmes Marie-Noëlle LIENEMANN, Annie LE HOUEROU, Colette MÉLOT, MM. Serge MÉRILLOU, Franck MENONVILLE, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mmes Marie-Pierre MONIER, Évelyne PERROT, M. Sébastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Didier RAMBAUD, Claude RAYNAL, Mmes Sylvie ROBERT, Laurence ROSSIGNOL, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT et Jean-Marc TODESCHINI,

Sénateurs et Sénatrices



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le chanvre est une plante extraordinaire aux usages multiples.

Une plante cultivée et utilisée depuis l'Antiquité sur tous les continents.

Une plante qui permet de nourrir l'homme et le bétail.

Une plante qui permet de s'habiller.

Une plante qui permet de se loger grâce à un béton aux propriétés isolantes remarquables.

Une plante qui permet de faire du papier sans abattre d'arbres.

Une plante qui permet de produire des bioplastiques solides et compostables.

Une plante qui permet de faire des cosmétiques limitant les intrants chimiques.

Une plante aux vertus thérapeutiques qui soulagent des douleurs que rien d'autre ne soulage.

Une plante qui apaise, qui aide certains à trouver la quiétude ou le sommeil.

Une plante qui pousse vite, presque seule, sans intrant chimique, sans arrosage et souvent sans désherbage.

Une plante qui restructure les sols et favorise la rotation des cultures sur un même terrain.

Une plante qui stocke le carbone plus que tout autre culture, plus même que la forêt.

Cette plante extraordinaire devrait être un outil majeur de la transition écologique et bien plus et pourtant on n'en cultive que quelques centaines

de milliers d'hectares dans le monde. 20 000 en France, actuellement leader européen.

Depuis l'Antiquité, le chanvre a pourtant continuellement habillé, nourri, soigné les hommes et recueilli leurs écrits. Il a également permis de confectionner les voiles et les cordes des bateaux qui ont relié tous les continents du XVIe au XVIIIe siècle.

Mais depuis le XIXe siècle cette plante extraordinaire est vouée aux gémonies car certaines de ses variétés produisent une fleur bien connue aux effets psychotropes : le cannabis. La guerre menée contre le cannabis a entraîné l'interdiction presque totale du chanvre.

Il faut attendre le développement de variétés de chanvre avec un taux extrêmement faible de 0,2 % de tétrahydrocannabinol (THC, le principe actif psychotrope du cannabis) pour voir la culture de chanvre se redévelopper timidement à partir des années 1990. Sa culture, ses débouchés, sa filière professionnelle sont aujourd'hui largement anonymes.

Plus récemment, est découvert un autre principe actif non psychotrope de la plante : le cannabidiol ou CBD, molécule aux propriétés apaisantes.

N'étant pas un produit stupéfiant, le CBD issu des fleurs du chanvre industriel ne tombe pas sous le coup de la législation. Il est dès lors utilisé sous sa forme brute ou dans des préparations d'huiles essentielles, d'aliments, de liquide d'e-cigarette, de cosmétiques. Un marché se développe partout en Europe. En France les premiers détaillants ouvrent en 2018 et certains sont fermés par la police dans une certaine confusion. Ces épisodes illustrent les manques de la législation française – un arrêté de 1990 –, difficilement compréhensible et pour le moins inadaptée. La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives tente de la préciser avec une note de juin 2018 dont il ressort que le CBD est une molécule interdite sauf si elle obtenue par synthèse chimique (CBD dit « synthétique »).

Cette législation ne respecte pas le droit communautaire comme l'a confirmé la Cour de Justice de l'Union européenne en novembre 2020 notamment pour les motifs de non-respect du principe d'égalité de traitement et d'égalité devant la loi (CBD synthétique autorisé et « naturel » interdit) mais également de non-respect du principe de libre échange au sein de l'Union européenne et contraire aux articles 34, 35 et 36 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne relatifs aux mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation et à l'importation. Le Gouvernement prend alors un nouvel arrêté publié le 31 décembre 2021 qui autorise les extraits de chanvre et le CBD en tant

que molécule mais interdit la commercialisation de la fleur de chanvre à l'état brut ainsi que son utilisation en mélanges de plantes (infusions). Cet arrêté est partiellement suspendu par le Conseil d'État le 28 janvier 2022. Le jugement au fond du Conseil d'État est attendu. Ces revirements incessants insécurisent les acteurs de la filière (agriculteurs, industriels, laboratoires, détaillants) et font prendre à la France un retard considérable sur ses voisins européens et sur les pays d'Amérique du Nord.

C'est d'autant plus dommageable que les prévisions de retombées en termes d'économie et d'emplois associés au développement d'une filière de valorisation des produits à haute valeur ajoutée du chanvre sont considérables. En France, la filière représente déjà près de 30 000 emplois dans des secteurs variés (production, transports, extraction, distribution) et on estime un essor rapide du marché à 1,5 à 2,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, pouvant représenter 18 à 20 000 emplois directs et indirects supplémentaires d'ici 5 ans. Les recettes sociales et fiscales supplémentaires sont quant à elles estimées entre 0,7 et 1,1 milliard d'euros par an.

En effet, la demande explose. Même si nous devons être vigilants sur l'effet de mode et la durabilité de ce marché, on dénombre aujourd'hui près de 7 millions de consommateurs et près de 2000 détaillants, qui vendent des produits qui ne sont pas français. Ce commerce est aussi une opportunité pour les buralistes de France, dont le nombre a diminué de 27 % en 20 ans. Ainsi, la vente de CBD permet la préservation d'un type de point de vente représentant, dans certaines zones rurales, les derniers commerces de proximité.

Dans le détail, le développement de la culture du chanvre représente une opportunité de débouchés porteurs bienvenus pour un secteur agricole français en proie à des difficultés structurelles depuis des décennies.

La France va devoir faire face à une problématique de renouvellement des agriculteurs, la culture du chanvre (notamment pour le CBD) pourrait être un puissant créateur de vocations. En effet, selon une étude réalisée en juin 2020 par le Conseil Économique, Social et Environnemental, 45 % des agriculteurs (1,2 million en 2020) vont cesser leur activité d'ici à 2026, ce qui représenterait une perte de près de 540 000 professionnels.

La culture du chanvre à principes actifs est une activité à forte valeur ajoutée. Le blé dur se négocie actuellement autour de 420 euros la tonne, le kilo de fleurs CBD peut se vendre autour de 600 euros en 2022. La manne financière, représentée par la culture du chanvre CBD, serait donc une véritable bouffée d'oxygène pour les agriculteurs français, qui pourraient

diversifier leurs activités. Elle également pourrait donc inciter davantage des arrivants sur le marché du travail à s'engager dans les professions agricoles.

Le chanvre s'inscrit opportunément dans une perspective de rotation des cultures. Le chanvre laisse le sol en excellente condition pour les cultures suivantes. Non seulement la culture du chanvre n'endommage pas les sols, mais elle permet, de plus, de les entretenir et de les restructurer, le chanvre arrivant à maturité rapidement, en moyenne 100 jours, cela laisse la possibilité de réutiliser le champ à brève échéance et facilement. De même, ses racines et sa capacité d'absorption de l'eau drainent la terre pour la régénérer et empêchent les mauvaises herbes de se répandre. Sa culture permet ainsi une dépollution des sols, particulièrement utile sur les zones de captage d'eau.

Sa culture présente également l'avantage d'être très économe en eau. Par exemple, elle utilise deux fois moins d'eau de pluie que le coton pour une surface cultivée identique, tout en étant jusqu'à 8 fois plus résistante aux éventuelles sécheresses, amenées à se multiplier à l'avenir.

La vivacité de la culture du chanvre en France s'explique par des conditions climatiques favorables sur la majeure partie du territoire. En effet, se trouvant au carrefour des climats continentaux d'Europe centrale et méditerranéens d'Europe du sud, la France connaît des conditions climatiques optimales sur une importante partie de son territoire pour le développement du chanvre.

Ainsi, contrairement à des pays comme l'Allemagne, à l'ensoleillement insuffisant, ou le sud de l'Italie, où un ensoleillement trop important fait facilement monter les taux de THC au-delà des limites accordées, la France est un terrain propice au développement d'une importante culture du chanvre. Sa place de leader européen peut, et doit, être largement confortée par une réglementation adaptée et un accompagnement des pouvoirs publics.

La culture du chanvre peut représenter l'un des piliers d'une réindustrialisation du pays écologiquement responsable. Qu'il s'agisse de filière de construction locale s'appuyant sur les cultures durables du chanvre et du bois et permettant la construction d'habitations très économes en énergie de chauffage et de refroidissement et pratiquement biodégradables à la fin de leur vie. Qu'il s'agisse d'une industrie textile locale, beaucoup plus économe en eau et en intrants que l'industrie du coton. Qu'il s'agisse du développement des bioplastiques, plus légers et compostables. Qu'il s'agisse d'une filière papier réinventée. Qu'il s'agisse

du développement des protéines végétales pour diversifier notre alimentation et limiter un peu notre consommation de viande. Qu'il s'agisse des industries cosmétiques, pharmaceutiques et de produits bien être.

Le chanvre doit être au cœur de la relance de notre économie pour accroître notre souveraineté, renforcer nos territoires et réduire les impacts environnementaux de nos activités. Qu'attendons-nous ?





**Proposition de résolution portant sur le développement économique de la filière du chanvre en France et l'amélioration de la réglementation des produits issus du chanvre**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ④ Vu le règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission,
- ⑤ Vu l'article L. 228-4 du code de l'environnement, tel que modifié par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets,
- ⑥ Vu le décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique,
- ⑦ Vu le décret n° 2021-1004 du 29 juillet 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine,
- ⑧ Vu l'arrêté du 30 décembre 2021 portant application de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique,
- ⑨ Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 novembre 2020 dans l'affaire C-663/18,
- ⑩ Vu l'ordonnance du Conseil d'État du 24 janvier 2022 (n° 460055),
- ⑪ Vu l'avis de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) du 11 juin 2018 concernant l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique pour le cannabis,
- ⑫ Vu le plan d'action 2018-2020 « *Une stratégie bioéconomie pour la France* »,
- ⑬ Vu le rapport d'étape sur le « chanvre bien-être » du 10 février 2021 de MM. Jean-Baptiste Moreau et Ludovic Mendes, députés, au nom de la mission d'information commune sur la réglementation et l'impact des différents usages du cannabis,

- ⑭ Vu le rapport n° 727 (2017-2018) du 25 septembre 2018 de M. Joël Labbé, sénateur, fait au nom de la mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir,
- ⑮ Considérant l'insécurité juridique de l'ensemble des acteurs de la filière du chanvre (agriculteurs, industriels, laboratoires, détaillants) ;
- ⑯ Relevant les non-conformités des dispositions réglementaires pour les produits issus du chanvre aux normes législatives du code de la santé publique et à la réglementation européenne ;
- ⑰ Considérant les perspectives économiques offertes par le développement de la filière du chanvre, à savoir une projection d'ici à 5 ans d'un marché de 1,5 à 2,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et l'emploi, directs et indirects, de 18 000 à 20 000 personnes supplémentaires ;
- ⑱ Relevant que la culture française du chanvre constitue une diversification de la production des agriculteurs à même de procurer des ressources financières complémentaires ;
- ⑲ Constatant le potentiel d'attractivité de la culture du chanvre pour les nouveaux professionnels du secteur agricole, alors que 45 % des agriculteurs actuels auront pris leur retraite d'ici 2026 ;
- ⑳ Considérant les projections de recettes fiscales et sociales supplémentaires issues de la filière du chanvre estimées entre 0,7 et 1,1 milliard d'euros par an ;
- ㉑ Considérant que 90 % des produits à base de cannabidiol (CBD) vendus dans les 2 000 points de vente auprès de 7 millions de consommateurs ne sont pas issus d'une production sur le territoire français ;
- ㉒ Observant le retard économique de la France dans la filière CBD comparativement aux autres États européens et aux États d'Amérique alors même qu'elle est le premier producteur européen de chanvre ;
- ㉓ Constatant l'existence de tests opérationnels permettant la mesure du taux de tétrahydrocannabinol (THC) contenu dans les fleurs de cannabis et la détermination en conséquence de leur légalité ;

- ②4 Invite le Gouvernement à instaurer une obligation de déclaration des cultures de chanvre et de leur destination compatible avec les obligations de la politique agricole commune (PAC) et permettant la réalisation d'une cartographie de la production française de chanvre dans la perspective d'une vision précise de la réalité de la filière et d'une meilleure compréhension de ses enjeux, mais également afin de permettre la mise en place de contrôles par les autorités publiques et de fournir aux consommateurs la plus grande sécurité sanitaire ;
- ②5 Propose l'ouverture de l'obtention du label « Agriculture biologique » à tous les produits du chanvre destinés à la consommation humaine et animale ;
- ②6 Souhaite un élargissement du catalogue des cultivars aux variétés contenant moins de 1 % de THC, tel que pratiqué notamment en République tchèque, en Suisse, en Australie et, vraisemblablement, prochainement aux États-Unis, au Canada et dans de nombreux autres pays ;
- ②7 Encourage l'autorisation de l'usage de techniques agricoles de base par les producteurs de chanvre, notamment la sélection variétale, le bouturage et la capacité de replantation des graines ;
- ②8 Invite le Gouvernement à faire de la commande publique, par son devoir d'exemplarité, un levier de la massification des filières biosourcées locales ;
- ②9 Pour ce faire, dans le respect du droit communautaire, propose la création d'un label public exigeant pour les produits biosourcés français ainsi que la prise en compte des économies d'énergie dans les critères des marchés publics ;
- ③0 Demande de corréliser l'obtention des aides à la rénovation énergétique (*Ma Prime Renov, éco-PTZ...*) à des critères liés aux caractéristiques environnementales des matériaux, en cohérence avec les objectifs de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) sur les bâtiments neufs ;
- ③1 Propose d'intégrer dans l'ensemble des cursus de formation des architectes et des métiers du bâtiment des cours portant sur la construction biosourcée et les critères environnementaux ;
- ③2 Invite le Gouvernement à lancer une campagne de communication à grande échelle à destination des collectivités territoriales, du grand public et des professionnels, mettant en avant les produits de la bioéconomie, tel que le prévoyait le plan d'action 2018-2020 du ministère de l'Agriculture « *Une stratégie bioéconomie pour la France* » ;

- ③③ Appelle le Gouvernement à s'assurer que les représentants de la filière définissent une feuille de route, un planning, et des règles professionnelles stabilisées s'agissant des matériaux biosourcés afin de répondre au cahier des charges de la RE2020 avant la fin de l'année 2022 ;
- ③④ Propose au Gouvernement la création d'un label qualité textile biosourcé et à terme l'intégration de ce label dans les critères des marchés publics relatifs aux textiles ;
- ③⑤ Invite le Gouvernement à une harmonisation des analyses de cycle de vie qui corresponde aux exigences européennes en matière d'empreinte environnementale et à déployer le plus rapidement possible les dispositifs d'affichage environnemental des textiles actuellement imaginés au niveau européen ;
- ③⑥ Propose que le Gouvernement mette en place des dispositifs de subventions et d'investissement pour répondre aux besoins d'équipement de la filière française du chanvre afin de contribuer à la décarbonation de l'économie en soutenant l'industrialisation d'une filière vertueuse ;
- ③⑦ Appelle le Gouvernement à soutenir la recherche en appui à la filière chanvre industrielle mais également la recherche sur les bienfaits du CBD pour le bien-être, le confort et l'entretien de la bonne santé des consommateurs ;
- ③⑧ Propose l'élaboration par le Gouvernement de normes homogènes, pour les procédures d'analyse des produits CBD, pouvant se baser sur le modèle d'agrément du Comité français d'accréditation ou de la norme « appellation d'origine protégée » ;
- ③⑨ Suggère au Gouvernement la fixation de normes d'étiquetage et d'un seuil de résidus de THC dans les produits finis issus du chanvre ;
- ④⑩ Appelle le Gouvernement à définir des doses journalières recommandées (DJR) non contraignantes de consommation de CBD, à mentionner sur les emballages des produits, afin de prévenir toute forme de consommation problématique des produits à base de CBD ;
- ④⑪ Appelle le Gouvernement à mettre rapidement en place un encadrement de l'utilisation du CBD dans les compléments alimentaires ;

- ④② Invite le Gouvernement, en ce qui concerne la réglementation européenne dite « Novel Food » (règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 précité), à considérer que seuls les produits alimentaires enrichis en CBD au-delà de ce que comporte naturellement la plante (soit 5 % de CBD) relèvent de la catégorie « Novel Food », comme le prévoyait la Commission européenne jusqu'en 2019, date à partir de laquelle tous les produits alimentaires contenant des extraits de chanvre sont considérés comme relevant de la catégorie « Novel Food » ;
- ④③ Suggère d'ajuster les taux de la taxe sur la valeur ajoutée concernant les différentes typologies de produits contenant du CBD selon leur usage ;
- ④④ Invite le Gouvernement à catégoriser clairement les produits issus du chanvre à principe actif afin d'identifier ceux relevant du bien-être et de la consommation courante et ceux relevant du soin médical et du régime de la pharmacopée ;
- ④⑤ Suggère de mettre à la disposition des forces de l'ordre (douane, police, gendarmerie) des tests portatifs permettant de distinguer précisément les teneurs respectives en CBD et en THC des produits brut ;
- ④⑥ Suggère au Gouvernement de préciser les modalités d'autorisation et d'extraction, en particulier concernant le dépassement temporaire en cours de processus de THC et de contrôle de l'élimination des résidus THC ;
- ④⑦ Demande l'autorisation de la vente au détail de la fleur et de la feuille de chanvre (du catalogue des variétés autorisées) sous toutes leurs formes ;
- ④⑧ Propose au Gouvernement de créer un label de qualité pour les produits français de CBD ;
- ④⑨ Invite le Gouvernement à un assouplissement, un complément et une précision du cadre légal et réglementaire pour la filière du chanvre et à un appui des acteurs de la filière pour son développement économique en prenant appui sur les propositions susmentionnées.