



SEPTEMBRE 2017 Note socioéconomique

Légalisation du cannabis : quel modèle retenir ?

PHILIPPE HURTEAU, chercheur à l'IRIS

En avril 2017, le gouvernement fédéral a déposé son projet de loi sur le cannabis récréatif qui prévoit la légalisation de ce produit au Canada dès le 1^{er} juillet 2018. Le gouvernement du Québec a déjà exprimé des craintes quant à certains enjeux de sécurité et de santé publique liés à la légalisation, et il lui incombe maintenant de définir le cadre le plus propice à une distribution sécuritaire de ce nouveau produit. Dans une étude publiée en décembre 2016, l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) a développé un champ d'analyse sur les retombées économiques liées à la légalisation, en plus de souligner les éléments favorisant une distribution du cannabis récréatif par le biais d'une société d'État¹. Dans la présente note, nous poursuivons ce travail afin de définir le modèle à retenir. En nous basant sur les critères de sécurité et de santé publique qui sont au cœur des discussions et des consultations organisées par Québec², nous départagerons qui, du secteur privé ou d'une société d'État, est le mieux placé pour prendre en main la vente du cannabis.

La présentation des résultats de nos travaux se fera en quatre étapes. D'abord, nous rappellerons les principales conclusions de notre étude de 2016 afin d'offrir aux lecteurs une évaluation de l'importance du marché québécois du cannabis. Ensuite, nous détaillerons les enjeux et objectifs de santé et de sécurité publique qui motivent le gouvernement fédéral à légaliser le cannabis et qui nous serviront de guide afin de juger de la pertinence des différents modèles analysés. Puis, nous étudierons la possibilité de confier la vente du cannabis au secteur privé. Finalement, nous analyserons la proposition de confier ce mandat à une société d'État. Nous pourrions donc, au final, recommander au gouvernement la meilleure avenue à suivre.

Cannabis : état des lieux

Le cannabis est un produit de consommation de masse. On compte quelque 183 millions d'utilisateurs annuels à l'échelon mondial³. Au Canada, plus de 44,5 % des 15-64 ans affirment en avoir pris au moins une fois dans leur vie⁴. Au Québec, en 2015, 15,2 % des personnes de 15 ans et plus ont consommé au cours des 12 derniers mois, une augmentation de 25 % depuis 2008⁵. Ce ratio grimpe à 31 % chez les 15-17 ans et à 41,7 % chez les 18-24 ans. Il est à noter que, pour toutes les catégories d'âge, nous observons une tendance à la hausse de la population ayant consommé au cours de la dernière année (tableau 1).

Tableau 1

Consommation de cannabis au cours des 12 derniers mois selon le sexe et l'âge, population de 15 ans et plus (en %), Québec, 2008 et 2014-2015

	2008	2014-2015
Total	12,2	15,2
Sexe		
Hommes	16,2	19,0*
Femmes	8,3	11,5*
Groupe d'âge		
15-17 ans	30,2	31,0
18-24 ans	35,3	41,7*
25-44 ans	15,2	21,0*
45-64 ans	5	8,0*
65 ans et +	0,5 [†]	1,1*

[†] Coefficient de variation entre 15 et 25 % ; interpréter avec prudence.

* Augmentation significative depuis 2008 au seuil de 0,01.

SOURCES : Institut de la statistique du Québec, *Enquête québécoise sur la santé de la population (EQSP)*, 2008 et 2014-2015.

C'est donc dire que l'approche prohibitive, qui visait à limiter l'accès au produit en réprimant sa production, sa vente et sa consommation, n'a manifestement pas atteint ses objectifs, et ce, malgré les trois conventions internationales signées par le Canada pour limiter l'accès au produit⁶. En fait, on constate surtout que l'interdiction légale n'a pas ou peu d'impact sur les dynamiques du marché du cannabis, si ce n'est de le maintenir dans l'illégalité⁷. La légalisation s'avère alors une nouvelle voie plus prometteuse afin de pouvoir encadrer les conditions de production, de vente et de consommation de ce produit, en plus de permettre la mise en place d'une réelle campagne de prévention et d'éducation au sujet de saines habitudes de consommation à adopter.

D'un point de vue économique, nous avons affaire à un marché important. Le marché noir du cannabis au Canada est évalué en 2017 à 7 G\$⁸. L'an dernier, dans notre étude sur les retombées économiques liées à la légalisation, nous avons évalué le potentiel du marché du cannabis récréatif québécois à 1,3 G\$ et estimé que cette valeur pourrait atteindre 3,2 G\$ d'ici 10 ans⁹. Il va sans dire que la légalisation met donc en jeu un marché potentiellement très lucratif qui, pour l'instant, est essentiellement

contrôlé par des acteurs issus des milieux criminalisés. Les pronostics sur la valeur de ce commerce ouvrent la voie à certaines convoitises.

Pourtant, les principales raisons d'une légalisation ne sont pas de nature économique. Avant de penser aux profits et retombées budgétaires potentielles, il faut d'abord répondre aux préoccupations formulées par les intervenants en sécurité et en santé publique. Ce n'est qu'une fois ces préoccupations apaisées que l'on peut envisager les enjeux pécuniaires.

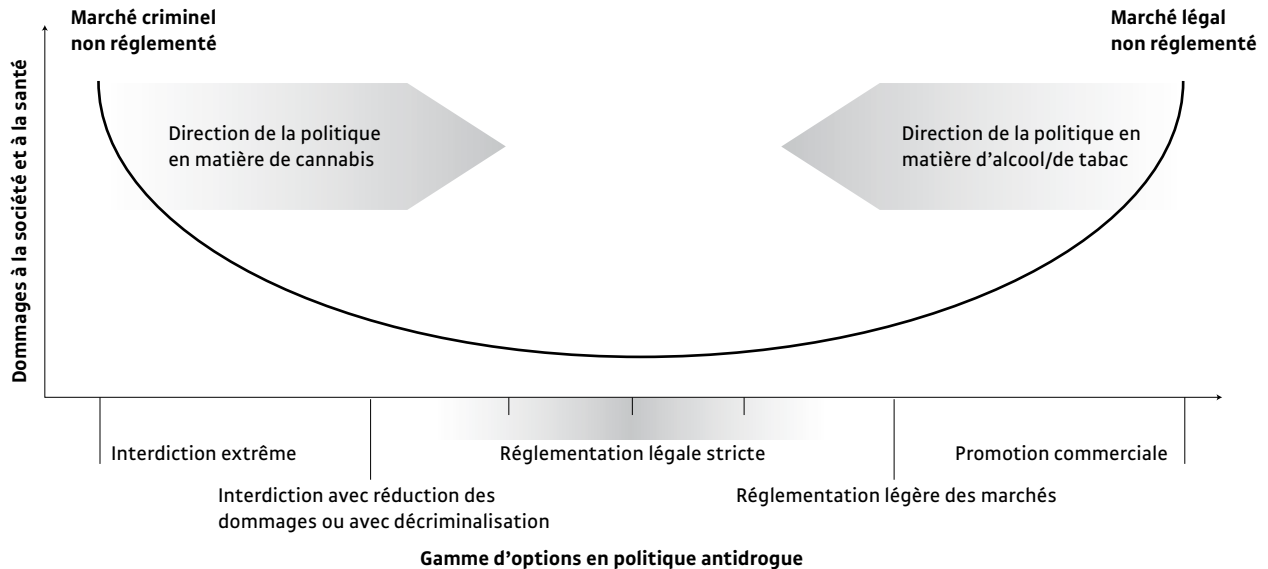
Rappelons, pour terminer ce rapide tour d'horizon, que l'approche répressive et la prohibition ont des coûts évalués à plus d'un milliard de dollars au Canada chaque année¹⁰, que la répression touche démesurément les personnes racisées¹¹, et que le fait d'avoir un casier judiciaire pour le seul motif de possession de cannabis bloque les parcours professionnels ou les projets de vie d'un nombre alarmant d'individus qui ne posent pourtant aucune menace pour la sécurité publique¹². S'il ne faut pas appréhender la légalisation du seul point de vue des profits qu'elle laisse miroiter, il faut cependant garder en tête les nombreux coûts sociaux qu'elle permettra de réduire¹³.

L'enjeu de l'encadrement

La raison qui pousse le gouvernement fédéral à agir n'a rien à voir avec un quelconque jugement sur le produit lui-même. Il découle plutôt de quelques constats simples : une part importante de la population consomme de la marijuana sous une forme ou une autre, et la prohibition rend impossible tout contrôle de qualité sur ce produit de masse ; elle empêche également la mise en place de programmes de prévention ou d'éducation dignes de ce nom sur les risques qui entourent cette consommation. La légalisation n'est donc pas une prise de position en faveur du cannabis de la part du gouvernement, elle reflète simplement le fait que le seul moyen d'en encadrer l'usage est de sortir ce produit de l'ombre. C'est pour cela que, dans notre analyse, nous prioriserons les objectifs liés à la santé et à la sécurité publique : le principe de base de la légalisation est de trouver le meilleur cadre de régulation possible afin de rendre plus sécuritaires toutes les activités menant de la production à la consommation du cannabis.

Trois principes guideront alors l'évaluation effectuée dans les prochaines sections : éviter de confondre légalisation et libéralisation, profiter de la sortie du cannabis de la liste des produits interdits pour mettre au point un cadre réglementaire sans devoir subir les pressions de lobbies d'intérêts, et mettre en place des pratiques de

Graphique 1

Les extrêmes de la libéralisation

SOURCE : Rolles, S. & Murkin, G. (2016), *Comment réglementer le cannabis : un guide pratique*. 2^e édition. Transform Drug Policy Foundation.

commercialisation conformes aux objectifs généraux de santé et de sécurité publique du Québec.

Débutons par notre premier principe : la libéralisation ne doit pas être confondue avec la libéralisation. La libéralisation revient à soumettre la production, la distribution et la vente à des mécanismes de marché. Cette absence de régulation peut être le fait d'un marché tant légal qu'illégal, et la figure 1 en exprime bien les incidences. Si le *statu quo* laisse à des éléments criminalisés le soin de structurer le marché, une libéralisation tournée vers des impératifs strictement économiques laissera trop d'espace au développement de pratiques commerciales axées sur la promotion et l'élargissement de la consommation. Il faut donc rompre avec le *statu quo* mais éviter de tomber dans un excès inverse de libéralisation juridique qui reproduirait les erreurs liées à la mise en marché de produits similaires (tabac, alcool).

Il ne s'agit donc pas de calquer sur le cannabis le cadre réglementaire de vente du tabac et de l'alcool. Cette façon de faire pourrait être jugée légitime sous prétexte que ces « substances sont comparables puisqu'elles sont associées à des facteurs tels que l'affaiblissement des facultés, la dépendance, [à] des effets néfastes sur la santé et [que leur] consommation [est] répandue¹⁴ ». De plus, comme le cannabis est généralement considéré comme moins nocif que le tabac ou l'alcool en termes de risques de mortalité et de morbidité¹⁵, certains pourraient arguer alors du bien-fondé de se doter d'un cadre de régulation

moins strict pour le cannabis que pour ces deux produits. Cela serait une grave erreur d'appréciation.

D'abord, rappelons que les cadres réglementaires qui structurent les règles de vente et de consommation du tabac et de l'alcool sont souvent perçus comme inadéquats et sans lien direct avec la dangerosité de ces produits¹⁶. Le caractère nouveau de la vente de cannabis offre la possibilité de construire un cadre adéquat qui pourrait éviter cet écueil et même, pourquoi pas, inspirer le législateur à revoir ses politiques en matière de tabac et d'alcool.

Pour ne pas répéter les erreurs liées au tabac et à l'alcool en établissant des règles trop permissives au départ, nous sommes d'avis qu'il est plus pertinent de procéder en sens inverse avec le cannabis. Les risques d'une trop grande libéralisation annuleraient les effets bénéfiques attendus de la libéralisation. Nous pouvons donc établir dès aujourd'hui un cadre strict qu'il sera toujours possible de réévaluer cinq ou dix ans après une libéralisation. Ainsi, après quelques années de monopole public axé sur la santé et la sécurité publique, il sera plus facile d'évaluer si certains ou l'ensemble des aspects de la vente et de l'achat du cannabis peuvent se faire au moyen d'initiatives privées. De plus, il est possible de procéder selon une approche plus prudente sans être aux prises avec des acteurs du secteur privé plus portés à défendre leurs intérêts si l'on constate sur le tard le bien-fondé de la création d'un monopole public¹⁷.

Ce qu'il faut éviter au départ est de mettre la table pour qu'une approche strictement commerciale prenne

toute la place suivant la légalisation. Une telle méthode pourrait, en facilitant des pratiques agressives de mise en marché, pousser à une augmentation de la consommation et au développement de produits plus risqués¹⁸. D'entrée de jeu, l'adoption d'une mise en marché basée sur la réalisation de profits n'est donc pas à privilégier.

À l'opposé d'un modèle de commercialisation, il faudrait favoriser une approche axée sur la santé publique et la sécurité. Cela aura inévitablement comme impact de créer une distorsion avec le commerce de l'alcool et du tabac, mais, comme nous l'avons dit, les cadres trop permissifs qui entourent le commerce de ces deux produits ne devraient pas inciter le législateur à répéter les erreurs passées (pensons notamment ici au bombardement publicitaire déployé par l'industrie de l'alcool comme exemple de ce laxisme). Au tableau 2 figure une série de critères retenus par les directeurs de santé publique du Québec, qui indiquent bien quelques-unes des orientations prioritaires à retenir. Il n'est pas question pour nous de souscrire à l'ensemble de ces recommandations, mais il semble pertinent d'en fournir la liste exhaustive afin d'indiquer clairement à quels impératifs généraux la légalisation doit satisfaire pour être un succès.

Comme on peut le voir au tableau 2, les recommandations favorisées mettent résolument l'accent sur des objectifs qui peuvent difficilement cohabiter avec un modèle de commercialisation axé sur le profit. Ce constat des directeurs de santé publique est partagé par nombre d'autres spécialistes, notamment en ce qui a trait aux propositions visant l'interdiction de toute forme de marketing et de la publicité¹⁹, à la formation du personnel²⁰, à la limitation des points de vente²¹ et aux demandes de réinvestissements des excédents en prévention²².

Faut-il confier la vente du cannabis au secteur privé ?

Le cadre souhaité par les intervenants en santé et en sécurité publique peut difficilement être mis en place si le gouvernement décide d'avoir recours au secteur privé pour la vente du cannabis récréatif. Cela a été très clairement établi lors du Forum d'experts sur l'encadrement de ce produit que Québec a organisé au printemps 2017. Cependant, le gouvernement Couillard n'a pas encore dévoilé ses intentions à cet égard.

Au-delà des considérations déjà exprimées, plusieurs raisons justifient de tenir le secteur privé à distance du modèle de distribution et de vente du cannabis récréatif. Dans cette section nous passerons en revue quelques-unes de ces raisons.

LES MÉFAITS DE LA RECHERCHE DE PROFIT

Il n'est pas question ici de faire le procès des entreprises à but lucratif, mais de constater que, lorsqu'il est question de mise en marché du cannabis récréatif, la quête de profit est irréconciliable avec les objectifs mentionnés dans la section précédente. Au simple plan de la cohérence, deux effets attendus de la présence d'entreprises motivées par le profit seraient particulièrement dommageables : le déploiement d'une logique de concurrence dans un marché qui demande, au contraire, une coordination entre les acteurs, et la volonté de faire augmenter la consommation globale afin d'assurer la croissance de l'entreprise.

L'introduction d'une dynamique concurrentielle ne semble pas être un mécanisme indiqué pour relever les défis de la légalisation. Un de ces défis relève du contrôle du prix d'achat afin de lutter contre le marché noir. En effet, il serait souhaitable d'offrir un prix comparable à ce qui se trouve sur le marché noir afin de faciliter les changements d'habitudes des consommateurs en ce qui a trait à leur mode d'acquisition. Par contre, il faut également éviter d'encourager une augmentation de la consommation par des prix trop bas, ce qui faciliterait l'accès au produit. Il va sans dire que de laisser les acteurs du marché privé, en concurrence les uns avec les autres, statuer du prix du cannabis en fonction de l'état du marché et de leurs stratégies respectives ne ferait que compliquer l'atteinte de ce difficile équilibre.

Plus important cependant est l'effet sur la demande que pourrait avoir une prise en charge de la vente par des entreprises motivées par le profit. Pour stimuler la croissance de leurs activités, les entreprises impliquées dans ce commerce auront tendance à adopter trois tactiques : développer des stratégies marketing orientées vers les jeunes afin de développer leur bassin de consommateurs, cibler les gros consommateurs sans considération de santé publique pour assurer l'essentiel de leurs ventes, et diversifier les produits offerts dans l'optique d'élargir leur clientèle. Ces comportements, contraires aux objectifs que dit vouloir atteindre le gouvernement québécois, sont ceux adoptés par les acteurs du secteur privé actif sur le marché étatsunien du cannabis légal. Examinons ces stratégies une à une.

Le premier élément qui distingue une prise en charge de la vente du cannabis des objectifs de santé et de sécurité publique est le déploiement par les entreprises concernées de stratégies de mise en marché²³ (marketing) adaptées à différentes clientèles dans l'objectif de faire augmenter la consommation. Ces stratégies qui s'inspirent des pratiques développées par les industries du tabac et de l'alcool peuvent prendre différentes

Tableau 2

Recommandations des directeurs de santé publique du Québec

Objectif	Recommandations
Prévenir la consommation, particulièrement chez les jeunes	<ul style="list-style-type: none"> * Concevoir et diffuser des campagnes d'information et de sensibilisation quant aux risques liés à la consommation du cannabis, axées sur la non-initiation et ciblant particulièrement les jeunes, en ayant une visée de dénormalisation du produit. * Favoriser, plus spécifiquement chez les jeunes, le développement d'aptitudes sociales (ex. : estime personnelle, affirmation de soi envers les pairs). * Interdire la vente ou la promotion de produits de cannabis, de marques ou de produits connexes autant <i>via</i> les médias traditionnels que les médias sociaux ainsi que lors d'événements. * Restreindre les lieux et les horaires de vente en interdisant notamment les points de vente près des établissements scolaires. * Fixer l'âge légal d'achat et de consommation au minimum à 18 ans, et ce, malgré le risque que cela entretienne une demande pour du cannabis provenant du marché noir. * Limiter les formes de produits disponibles afin de limiter l'engouement pour de nouvelles formes du produit attrayantes pour les jeunes et limiter les risques liés aux ingestions accidentelles par des formes comestibles. * Exiger un emballage neutre pour tous les produits. * Interdire la consommation dans les bâtiments et les lieux publics ou à proximité de ceux-ci, à l'image des restrictions de l'usage du tabac. * Interdire la consommation du cannabis dans tout véhicule (qu'il y ait présence d'un mineur ou non), considérant les effets possibles de la fumée secondaire sur la conduite. * Taxer le cannabis à un juste prix, en fonction de la teneur en THC, afin de limiter l'accès au produit tout en minimisant les risques de la popularité d'un marché noir. Ce prix devra par exemple être fixé bas durant les premières années pour lutter contre le marché noir, puis rehaussé pour limiter l'accès au produit. * Axer la publicité visant le cannabis à de l'information aux consommateurs concernant les ressources d'aide dans le domaine des dépendances.
Limitier les risques à la santé chez les consommateurs	<ul style="list-style-type: none"> * Encadrer tout le processus de transformation, de la production à la consommation, en passant par la distribution, la taxation, la vente et la publicité en cohérence avec la régulation des produits du tabac et de l'alcool. Apprenant tant des bons coups que des erreurs de ces deux modèles, l'encadrement du cannabis devra permettre une réglementation restreignant davantage son accès. * Choisir un système de mise en marché évitant la logique commerciale axée sur la quête de profit. Cet objectif pourrait s'actualiser en limitant l'intégration verticale et horizontale des entreprises privées œuvrant à la commercialisation des produits par des licences et des restrictions, en permettant des coopératives d'usagers ou en établissant un monopole d'État, système que nous privilégions pour sa capacité à mieux contrôler la qualité. * Limiter la quantité des plants en culture domestique. * Mettre en place un système de contrôle de la qualité géré par une institution indépendante telle que Santé Canada. * Limiter le taux de THC dans les produits et [d']identifier clairement ce taux sur l'emballage de chaque produit. * Évaluer la faisabilité et la pertinence d'établir des limites de quantité et de fréquence d'achat afin de limiter la consommation abusive ou inappropriée. * Former et [d']outiller les professionnels de la santé et le personnel des points de vente pour qu'ils soient en mesure de faire un counseling en lien avec la consommation sécuritaire et de repérer les consommateurs à risque.
Assurer la sécurité et la protection du public	<ul style="list-style-type: none"> * Maintenir le caractère criminel de la conduite automobile avec facultés affaiblies par l'influence du cannabis et [d']imposer des sanctions sévères pour maximiser l'effet dissuasif. * S'assurer que le produit soit vendu dans des contenants sécuritaires et encourager un entreposage non accessible aux enfants. * Évaluer la pertinence d'interdire la vente de cannabis aux non-Canadiens afin de limiter le narcotourisme.
Investir en éducation, surveillance, recherche et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> * Dédier la majorité des profits issus de la légalisation du produit (économie des mesures de prohibition, taxations, impôts et licences) aux activités de prévention de l'initiation chez les non-consommateurs, à la réduction des risques chez les consommateurs et à une offre de service pour les consommateurs à risque. Pour favoriser les réinvestissements en santé, l'autorité gouvernementale responsable devrait être le ministère de la Santé et des Services sociaux. * Consacrer une part appréciable des revenus à la recherche portant sur le cannabis, par exemple : la relation dose-réponse, la variabilité interindividuelle, les effets des différentes voies d'absorption, les effets de la fumée secondaire, les effets sur la femme enceinte et son fœtus et les effets de la consommation précoce sur le cerveau. Il importerait également de conduire une évaluation rigoureuse des effets de la légalisation au Canada, notamment pour s'assurer que cette mesure n'entraîne pas des effets délétères, dont une hausse de la consommation. * Ajuster nos outils et nos produits de surveillance pour pouvoir suivre la consommation du cannabis dans le temps et l'espace, ses effets sur la santé, avec un souci particulier pour les populations vulnérables. * Veiller à l'application de ce cadre réglementaire et [de] surveiller l'implication de lobbyistes qui tenteraient d'assouplir ce cadre dans un but autre que la santé. Cette tâche devrait être confiée à un organisme public indépendant des pressions politiques et ayant comme priorité la santé de la population.

SOURCE : Mémoire des directeurs de santé publique du Québec sur la légalisation du cannabis, Gouvernement du Québec, avril 2017, p. 9-13.

formes : campagnes web, définition d'une image de marque associée à un profil de consommateur, développement de produits d'appel²⁴, etc. Notons aussi qu'aux États-Unis, les entreprises présentes dans ce secteur œuvrent activement à consolider leurs activités au moyen d'une intégration verticale, soit un mode de propriété et de contrôle regroupant sous une seule autorité les divers stades de production et de distribution concernant un type de produits ou de services. Cela tend alors à créer de grandes entreprises exclusivement orientées par leurs objectifs financiers et qui ont la capacité de dicter leurs conditions au marché.

Plus concrètement, une structuration concurrentielle axée sur le profit de la vente du cannabis récréatif, toujours selon l'exemple américain, pourrait s'avérer contre-productive en ce qui concerne la consommation des plus jeunes. Ils représentent une clientèle de choix en ce qu'ils sont

« de nouveaux usagers et [...] susceptibles de consommer durant de nombreuses années. C'est la même logique marchande que pour le tabac et l'alcool. Le modèle commercial implique donc, avec ce type de produits, un défi pour la santé publique, et devrait a priori entraîner une hausse de la consommation régulière et des problèmes qui y sont liés²⁵. »

C'est du moins ce que laisse entrevoir l'expérience du Colorado, avec une légère augmentation du taux de consommation annuelle chez les 12-17 ans durant l'année suivant la légalisation (11,2 % en 2012-2013, mais 12,6 % en 2013-2014²⁶). Cette hausse, contrairement à ce qui est observé chez les adultes, ne peut être attribuée à un « effet de nouveauté » (le fait de vouloir essayer un produit nouvellement disponible), puisque la légalisation n'a rien changé pour cette tranche de consommateurs. Cependant, les publicités indirectes qui leur sont destinées (toute publicité directe étant interdite) sont le principal facteur pouvant expliquer cette augmentation. Le cas du Colorado nous indique également que, malgré la réglementation interdisant la publicité dirigée vers les mineurs, les entreprises œuvrant dans la vente du cannabis ont développé (encore là suivant l'exemple des industries du tabac et de l'alcool) des stratégies de contournement de la loi²⁷.

Les pratiques (et surtout les intérêts qui les sous-tendent) du secteur privé posent donc problème au moment d'élaborer un message cohérent de prévention adressé aux plus jeunes. Ce type de problème intervient également dans le cas des gros consommateurs. Rappelons certains faits. Environ 20 % des consommateurs sont responsables de 80 à 90 % de la consommation totale du cannabis²⁸. Ce bassin de clientèle est le principal générateur des revenus de cette industrie et,

toujours suivant le modèle du tabac et de l'alcool, celle-ci a développé des techniques afin de les cibler et ainsi maximiser ses profits²⁹. Au Colorado comme dans l'État de Washington, les entreprises qui visent à augmenter leurs revenus et leur rentabilité mettent en marché des produits à plus haute teneur en THC, afin de satisfaire spécifiquement ces clients en écartant toute préoccupation de santé publique³⁰. Par ailleurs, le fait de miser sur les consommateurs les plus réguliers pour asseoir la rentabilité des entreprises amène ces dernières à vendre du cannabis à leurs clients sans égard à leur statut de dépendance³¹.

« BIG CANNABIS » : LOBBYING ET CONTOURNEMENT DE LA RÉGLEMENTATION

En plus de développer des stratégies de vente (marketing, produits offerts, etc.) qui ciblent les jeunes ou les grands consommateurs, un deuxième aspect problématique lié à la participation d'entreprises privées au commerce du cannabis récréatif émerge d'une étude de l'expérience américaine : la création d'un lobby du cannabis visant à assouplir le cadre réglementaire édicté au moment de la légalisation. Encore ici, l'exemple passé et présent des industries du tabac et de l'alcool doit servir de point de référence de ce qu'il ne faut pas faire³². Ces deux industries ont connu des périodes de forte libéralisation du commerce de leurs produits, et ce n'est que progressivement que les autorités publiques ont voulu mettre en place des cadres réglementaires plus restrictifs afin de limiter les effets négatifs de leur consommation sur la santé. Dans chacun de ces cas, les gouvernements se sont butés à d'importantes résistances qui ont eu comme impact de limiter ou de retarder la mise en place de politiques réglementaires centrées sur des objectifs de santé publique. C'est de là qu'est née l'expression « Big Tobacco » pour désigner non seulement un secteur industriel, mais les pratiques d'un conglomérat de grandes entreprises ligüées afin d'influencer les décisions politiques en fonction de leurs intérêts.

Dans le cas de la légalisation du cannabis, le jeu d'influences exercé par des entreprises privées pourrait aller en sens inverse : chercher non pas à ralentir la mise en place d'un cadre plus strict, mais à défaire celui installé au départ. Donc, si le gouvernement souhaite préserver sa capacité à définir le cadre dans lequel le cannabis doit être vendu en fonction d'objectifs qu'il pourra lui-même édicter, il a tout avantage à limiter la présence d'acteurs privés. Faut de quoi, le gouvernement risque de défaire de la main droite ce qu'il tentera de construire de la main gauche.

On remarque en règle générale une contradiction entre, d'un côté, la visée de régulation et, de l'autre, celle

de maximisation des profits. En raison de cette contradiction, il est généralement préconisé de limiter au maximum la capacité d'influence des acteurs du secteur privé afin de ne pas exposer les pouvoirs publics à des tentatives de révision à la baisse du cadre réglementaire³³. Le tableau 3 compare les cadres de régulation existant au Colorado, dans l'État de Washington, en Oregon et en Alaska avec un cadre développé par deux chercheurs-e-s étatsunien-ne-s. Ces spécialistes ont utilisé une trentaine de paramètres réunis en 11 catégories (ce qui explique la variation dans la notation de chaque catégorie) pour représenter un modèle de vente du cannabis récréatif centré sur des objectifs de santé publique. Leur analyse démontre que dans les quatre États étudiés, qui ont comme élément commun la participation centrale d'entreprises privées à la mise en marché du cannabis, ces objectifs ne sont atteints que très modestement ou pas du tout.

Au Colorado et dans l'État de Washington, que nous prenons en exemple puisqu'ils sont mieux documentés, nous observons un écart important entre le cadre mis en

place et les critères d'un modèle centré sur la santé. Dans ces États, l'apport des acteurs du secteur privé consiste essentiellement, au sein d'un marché légal, à repousser les frontières de la régulation³⁴. Non seulement le cadre initialement mis en place suivant la légalisation est-il trop laxiste, mais l'intervention des entreprises vise à le rendre encore plus permissif.

Ainsi, le modèle de régulation orienté vers le profit mis en place aux États-Unis³⁵ a eu comme conséquence d'influencer la structure de taxation choisie par chaque État. Afin de préserver et de stimuler le dynamisme commercial de ce nouveau secteur, les pouvoirs publics ont dû limiter leur politique de taxation pour laisser une marge de profit jugée acceptable par les entreprises³⁶. L'influence de celles-ci se fait donc sentir dès le départ. L'État aurait pu profiter de la légalisation pour générer des revenus fiscaux nécessaires au financement de la prise en charge, par les services publics, des problèmes sociaux liés à la consommation ou encore au financement de campagnes de prévention et d'éducation dignes

Tableau 3

Niveau de satisfaction des critères de santé publique des États américains ayant légalisé le cannabis en privilégiant un modèle centré sur l'entreprise privée et la recherche de profit

	Colorado	État de Washington	Oregon	Alaska
Responsabilité d'encadrement de la politique	0/1	0/1	0/1	0/1
Nature et composition des comités chargés de faire respecter ou de débattre de la régulation (place ou non à des représentants du privé)	1/2	nsp	0/2	1/2
Niveau de complexité du modèle mis en place (modèle unique, modèle mixte, etc.)	0/1	1/1	0/1	0/1
Destinations des revenus de taxation	0/2	1/2	nsp	0/2
Campagnes de prévention	0/2	0/2	nsp	0/2
Encadrement des lieux « fumeurs » et « non-fumeurs »	3/4	4/4	2/4	4/4
« Branding » et publicité	3/8	4/8	3/8	3/8
Contrôle des licences	2/3	2/3	1/2*	2/3
Cadre pour la vente au détail	1/3	2/3	1/3	1/3
Limitation des produits offerts	1/3	1/3	1/3	2/3
Étiquetage et emballage	0/1	0/1	0/1	0/1
Total	11/30	15/28	8/25	13/30

* Il est impossible de statuer pour l'instant sur l'une des caractéristiques de cette catégorie. NSP : « Ne sait pas ».

SOURCE : BARRY, Rachel Ann et Stanton GLANTZ, *A Public Health Framework for Legalized Retail Marijuana Based on the US Experience : Avoiding a New Tobacco Industry*, PLoS Med 13 (9), 2016, p. 4.

de ce nom. Au lieu de cela, les États doivent limiter leur capacité d'action afin non pas de protéger le public ou les consommateurs de cannabis, mais les entreprises qui tirent profit de sa commercialisation. Cela devrait, pour le cas québécois, servir un sérieux avertissement à ceux et celles qui craignent que l'État utilise le cannabis comme nouvelle « vache à lait ». Si ce risque existe, la participation du secteur privé ne peut en aucun cas être présentée comme une solution viable. Au contraire, une telle participation envenime le problème.

L'influence des actions de lobbying des entreprises privées œuvrant dans le commerce du cannabis récréatif prend un visage concret. Au Colorado, la pression sur les législateurs afin d'affaiblir la régulation a d'abord pris la forme d'une tentative de réduire les règles entourant l'usage des pesticides dans la production³⁷, et ce, sans égard aux risques posés par la présence de ces produits, notamment en lien avec leur combustion (soit le mode de consommation le plus répandu).

Dans l'État de Washington, on note qu'une « nouvelle industrie est aussi née [...] et forme des groupes d'intérêt en mesure de peser sur la régulation qui servent leurs besoins et non pas forcément ceux de la collectivité³⁸ ». En Alaska, la présence de représentants de l'industrie du cannabis sur le *Marijuana Control Board*³⁹, soit la commission censée encadrer et surveiller les activités de l'industrie, a ouvert la voie à une forte consolidation des entreprises du secteur en leur laissant la possibilité de s'intégrer verticalement, ce qui supprime tout obstacle à la création d'acteurs dominants capables de dicter leurs conditions au marché⁴⁰. Ultiment, l'action de lobbying des entreprises en vient à remettre en question les limitations de substances psychoactives présentes dans le cannabis, essentiellement afin de leur permettre de vendre des produits plus forts destinés aux consommateurs réguliers⁴¹.

En somme, il ne semble pas raisonnable de penser qu'une participation importante du secteur privé puisse aider à la consolidation d'un modèle centré sur la santé et la sécurité publique. Puisque les acteurs du secteur privé sont destinés à contrôler la production dans le plan déposé par Ottawa, il reste alors aux provinces à limiter les dégâts en évitant d'étendre la mainmise de ces derniers à la distribution et à la vente.

DANS QUEL COMMERCE ?

Pour terminer ce tour d'horizon, étudions succinctement deux propositions concrètes : la vente dans les « dépanneurs » et celle en pharmacies. Ces options ont été débattues ces derniers mois et, en raison du projet de loi qui sera bientôt déposé par Québec, il semble approprié

de rappeler certains des risques caractéristiques qui s'ajoutent à ceux déjà signalés.

Si le gouvernement décidait de laisser les dépanneurs vendre du cannabis récréatif, il devrait tout de même en limiter les points de vente, puisqu'il serait contre-productif, d'un point de vue de santé publique, de laisser tous les dépanneurs distribuer ce produit. En effet, le Québec compte 7629 dépanneurs⁴², dont 4724 opérant sous une bannière et donc faisant partie d'une chaîne⁴³. Si chacun de ces commerces pouvait vendre du cannabis, cela assurerait une très grande accessibilité au produit, une issue à éviter. Il est plus réaliste de penser que le gouvernement pourrait octroyer des permis à certains dépanneurs, mais pas à tous.

Toutefois, un système limité de permis ne réglerait pas tout et susciterait particulièrement deux types de problèmes. D'abord, une telle limitation créerait une situation de concurrence déloyale au sein de l'industrie. Pendant que certains commerces auraient la possibilité de vendre ce produit hautement profitable, d'autres se verraient refuser cette occasion d'affaires. Il est certain qu'une telle situation forcerait les dépanneurs laissés pour compte à entamer des démarches de lobbying et de pression auprès du gouvernement pour étendre le nombre de points de vente, instaurant donc une dynamique peu susceptible de garantir le maintien à long terme des objectifs de santé publique.

Ensuite, le gouvernement pourrait très bien décider de confier cette commercialisation à une seule bannière afin de faciliter la mise en place du cadre réglementaire. Cette solution viendrait non seulement exacerber la dynamique décrite au paragraphe précédent, mais elle aurait en plus comme conséquence de créer un monopole dans le domaine de la vente qui aurait toutes les chances de se retrouver entre les mains d'un acteur déjà prédominant du marché. En effet, seule une chaîne ayant plusieurs points de vente bien répartis à la grandeur de la province pourrait se voir confier un tel mandat. Ce choix de modèle implique alors, en plus des défauts de la commercialisation confiée au privé, de venir favoriser un acteur déjà dominant.

Aussi, le déploiement d'une commercialisation au sein des dépanneurs ouvrirait à un jeu d'influence malsain. Déjà, une entreprise comme Couche-Tard s'est enregistrée au registre des lobbyistes afin de convaincre le gouvernement de choisir ses dépanneurs comme lieu de vente du cannabis⁴⁴. Voici le mandat officiel sous lequel Couche-Tard s'est inscrit à ce registre :

Les démarches effectuées s'inscrivent dans le contexte du dépôt du projet de loi fédéral C-45 (Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois). Elles visent à faire part au gouvernement du Québec et autres autorités de la volonté d'Alimentation

Couche-Tard à faire partie du modèle de vente de cannabis qui sera privilégié pour le Québec et qui est actuellement à l'étude par le gouvernement. Plus précisément, Alimentation Couche-Tard souhaite obtenir une orientation favorable dans le choix d'un modèle de vente qu'elle veut responsable pour les citoyens et qui l'inclurait pour la distribution. Aucune modification législative ou réglementaire n'est demandée.⁴⁵

Rappelons qu'Alimentation Couche-Tard, qui occupe le 24^e rang des plus grandes sociétés québécoises en 2017 et qui a réalisé un bénéfice net frôlant le 1,2 G\$⁴⁶, contrôle 22,8 % du marché québécois des dépanneurs opérant sous une bannière⁴⁷ et est le principal acteur dans ce secteur en Amérique du Nord⁴⁸. Cette position dominante sur le marché disqualifie les dépanneurs d'Alimentation Couche-Tard en ce qui a trait à la vente du cannabis : il serait difficile de faire respecter les règles du jeu décidées par Québec à un tel joueur qui aura une influence trop grande sur les décisions gouvernementales en matière de réglementation.

Notons aussi qu'aucune garantie supplémentaire ne pourrait être donnée sur le plan du contrôle de la qualité des produits, de la formation du personnel ou de l'application des lois sur la restriction de la vente aux mineurs. En effet, à l'inverse d'un monopole public, les entreprises privées sont soumises à davantage de pressions les incitant à faire fi de la loi, soit par une absence d'encadrement et de formation adéquate du personnel ou plus simplement par l'appétit de profit qui pousse des commerçants à éviter de sacrifier une vente. Au Canada, en 2015-2016, pas moins de 13 % des commerces qui ont fait l'objet d'une enquête en lien avec le respect de la réglementation de la vente du tabac ont reçu des mandats d'infraction pour non-conformité⁴⁹. Au Québec, en 2010, 17,8 % des commerces soumis à une telle vérification avaient vendu du tabac à des personnes mineures⁵⁰.

Cette proposition de confier le commerce du cannabis récréatif aux dépanneurs ou, plus spécifiquement, à une seule chaîne (nous avons pris Alimentation Couche-Tard pour illustrer cette option, mais elle n'est pas la seule option possible), ne semble donc pas une bonne voie à suivre.

La deuxième option la plus débattue est de confier la vente du cannabis récréatif aux pharmacies. Elle s'appuie sur l'exemple uruguayen qui a confié à ce type de commerce le soin de vendre le cannabis récréatif sous prétexte de mieux soumettre les consommateurs à des contrôles. Ceux-ci doivent s'inscrire sur une liste pour avoir accès aux produits, et les pharmaciens ont la responsabilité d'éviter que certains n'achètent du cannabis en trop grande quantité.

Une telle direction serait également problématique dans le cas québécois. Si l'on suit le modèle uruguayen, cela suppose que les consommateurs québécois devraient obtenir un permis de consommer, permis qui devrait être vérifié par les pharmaciens⁵¹. Toutefois, il n'est pas du rôle des pharmaciens de surveiller le niveau de consommation d'un produit récréatif et encore moins de se voir chargés de le vendre. Aussi, cela aurait comme impact de créer une certaine confusion entre le cannabis vendu à des fins médicales et celui destiné à un usage récréatif. Ajoutons également que cela rend l'accès au cannabis d'une complexité excessive, ce qui sera un frein à la transition des consommateurs vers le marché légal. Devoir passer par un pharmacien afin d'obtenir autre chose qu'un médicament d'ordonnance ne risque en effet pas de faciliter l'implantation d'un modèle sécuritaire pour la vente du cannabis.

Aussi, comme il a été décidé par le passé que la vente d'alcool ou de tabac était incompatible avec l'exercice de la profession de pharmacien, il est hasardeux de penser qu'il en serait autrement du cannabis récréatif.

Nous n'avons donc pas trouvé d'arguments globalement favorables à la prise en charge par le privé de la vente du cannabis si l'objectif de la légalisation est de faire la promotion de la santé.

Si, dans les États américains qui l'ont légalisé par le passé, on a fait le choix du secteur privé, c'est surtout en raison des contradictions avec le statut toujours illégal du cannabis à l'échelon fédéral. Les États n'ont pas voulu, en créant des sociétés d'État, se placer eux-mêmes en porte-à-faux avec le cadre législatif national⁵². Le Québec ne se retrouve pas dans une telle situation puisque l'initiative de la légalisation provient justement du gouvernement fédéral. Nous pouvons donc éviter d'imiter les exemples provenant des États-Unis et ainsi empêcher que la vente du cannabis ne soit prise en charge par des multinationales priorisant la croissance de leurs revenus et de leur marge de profit sans égard à la santé publique. Il faut imaginer un modèle de légalisation bloquant tout net la création d'une industrie de type « big cannabis »⁵³. C'est pourquoi nous étudierons la possibilité de créer un monopole public comme proposition pouvant pallier ces risques⁵⁴.

Cannabis Québec : et pourquoi pas une société d'État ?

Dans notre étude de 2016, nous avons déjà entamé le travail d'analyse entourant le modèle de vente à adopter en matière de cannabis⁵⁵. Dans cette étude, nous sommes arrivés à la conclusion qu'une distribution

confiée au privé ou à une société d'État n'aurait pratiquement aucune différence sur le plan des retombées économiques. L'effet sur la croissance ou sur la création d'emplois, par exemple, serait alors similaire, et ce, peu importe le modèle retenu par Québec. Ce qui différencie les deux modèles est d'abord le partage des revenus escomptés entre, d'une part, la création de profits accaparés par le privé et, d'autre part, les dividendes pour le gouvernement. Le graphique 2 reprend les données de cette étude : à la première année suivant la légalisation, une société d'État pourrait générer 500 M\$ en redevances contre 180 M\$ en profits et 280 M\$ en taxes pour un modèle privilégiant le secteur privé.

Notre rapport de 2016 était axé sur la proposition de confier à la SAQ le mandat de vendre le cannabis récréatif. Une telle proposition comporte de nombreux avantages : la SAQ a déjà toute une série de points de vente bien implantés, son personnel est habitué à vendre des produits pouvant créer des problèmes de dépendance, la société d'État possède déjà un réseau de distribution en plus des infrastructures nécessaires pour tester les produits. Cependant, quelques critiques ont émané des milieux liés à la santé publique mettant en garde contre les risques de la co-implantation (la vente conjointe du cannabis et de l'alcool dans un même commerce) ou encore la volonté du gouvernement de maximiser ses entrées d'argent.

Avant de trancher sur l'enjeu de la participation ou non de la SAQ à la vente du cannabis, étudions les raisons favorisant l'instauration d'un monopole public.

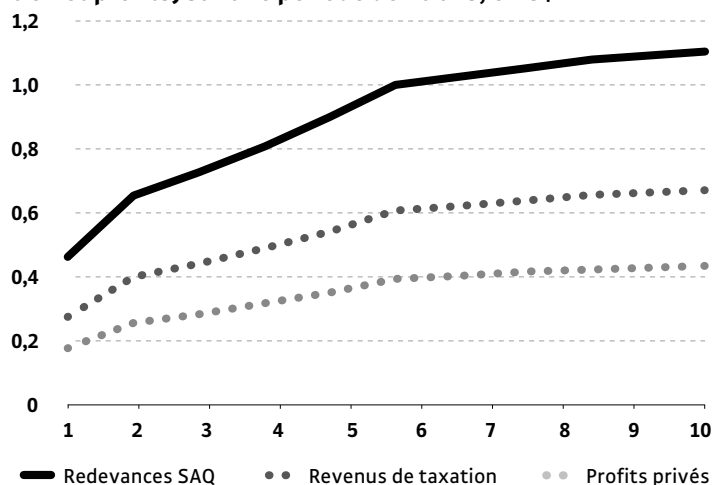
LE MONOPOLE PUBLIC : UN CHOIX CONSENSUEL

C'est à une proposition de formation d'un monopole public que se sont ralliés les différents intervenants du Forum d'experts organisé à ce sujet par Québec au printemps dernier. Le texte des recommandations n'est malheureusement pas disponible au moment d'écrire ces lignes, mais il est intéressant de voir que les expert-e-s invités, qu'elles et ils travaillent en santé publique, en criminologie, en toxicologie, en économie, etc., ont été en mesure de s'entendre sur ce point. Que ce soit pour faire reculer le crime organisé, pour assurer une vente sécuritaire ou responsable ou pour garantir que les revenus tirés de ce commerce puissent être alloués au financement des services liés à la prise en charge des coûts sociaux de la consommation ou à la prévention, l'option retenue de créer une société d'État s'est avérée la plus apte à atteindre ces objectifs.

Ce consensus peut surprendre, en ce qu'il met de l'avant une recommandation qui, depuis quelques décennies, n'a plus vraiment la cote auprès des décideurs

Graphique 2

Répartition des bénéfices après la légalisation du cannabis selon le modèle SAQ (redevances) ou le secteur privé (taxation et profits) sur une période de 10 ans, en G\$



SOURCES : SAQ, Rapport annuel 2015 : Destination découvertes!, 2016, p. 36 ; Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin, *Doit-on privatiser la SAQ?*, IRIS, 2015 ; calcul des auteurs.

politiques⁵⁶. Pourtant, si le gouvernement veut aller de l'avant avec le modèle le mieux adapté à la situation, il devra passer outre à ses réticences idéologiques.

Un point névralgique, répété à de nombreuses occasions par les expert-e-s invités par le gouvernement, fut l'importance d'empêcher toute forme d'intégration verticale afin d'éviter toute commercialisation à outrance du cannabis. Selon l'avis du directeur de santé publique de Montréal, bloquer la possibilité d'une telle intégration revient à mettre en place un facteur de protection contre les abus de commercialisation⁵⁷.

Comme il a été dit plus tôt, le gouvernement fédéral a déjà indiqué qu'il laisserait aux entreprises privées le soin de la production. Pour empêcher que celles-ci ne parviennent à s'insérer à la fois dans la distribution et dans la vente, soit à l'aide d'une stratégie d'expansion commerciale ou de pressions sur le gouvernement, il convient alors d'instaurer une société d'État permettant de couper court à tout risque en ce sens.

La grande majorité des intervenants présents au forum s'est entendue pour reconnaître la plus grande cohérence de la proposition de création d'un monopole public qui respecterait le principe d'une distribution du cannabis en fonction de critères de santé et de sécurité, en ce qu'elle permet une action directe sur les leviers de contrôle des dommages associés à la consommation⁵⁸. La seule exception notable vient, sans grande surprise, d'acteurs privés déjà présents sur le marché⁵⁹.

En plus des arguments liés à une mise en marché sécuritaire, le monopole public offre l'avantage de mieux contrôler et diriger les gains de productivité liés à la légalisation afin de les orienter vers des objectifs de santé publique⁶⁰. Il s'agit en fait d'éviter toute défaillance dans le mode d'allocation des revenus fiscaux⁶¹ : les taxes spéciales perçues sur la vente du cannabis ne doivent pas être assimilées par Québec à ses autres revenus. Si l'on veut que la légalisation rime non seulement avec l'instauration d'un modèle sécuritaire de vente, mais également avec l'assurance que les revenus générés servent aux objectifs d'encadrement, le monopole est la meilleure solution d'attribution des ressources.

LES RAISONS DE PRIVILÉGIER UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

Les raisons de privilégier une société d'État pour l'achat et la vente du cannabis récréatif sont nombreuses. Nous en avons déjà présenté quelques-unes, associées à l'idée que le retrait de l'incitatif de profit est la meilleure manière d'encadrer la vente de ce produit afin que la légalisation mène à une mise en vente respectant les principes de santé et de sécurité publique. En effet, une société d'État empêche toute intégration verticale, bloque la création de lobbys privés et permet de mobiliser plus directement les revenus provenant de la vente vers la prise en charge du financement des coûts sociaux associés à la consommation. Huit raisons supplémentaires valent la peine d'être détaillées afin de compléter notre portrait.

ASSURER LA QUALITÉ DES PRODUITS

Pour garantir que légalisation rime avec sécurité, il ne faut pas se contenter d'acheter le cannabis récréatif à des producteurs pour ensuite le revendre aux consommateurs : il faut s'assurer de la qualité et de la constance du produit. Passer par une société d'État permettrait de développer les infrastructures nécessaires à la mise en place de tests fréquents et rigoureux des produits. L'instauration de tels tests permettrait de rehausser la qualité des produits consommés.

Soyons clairs, il n'est pas question de viser une amélioration au sens de pouvoir vendre des produits plus forts, mais d'arriver à des produits ne contenant pas d'éléments extérieurs venant hausser la toxicité du cannabis. Bien entendu, la prohibition ne permet absolument pas de favoriser une telle démarche de sécurité et de santé publique. Les consommateurs de cannabis sont donc amenés aujourd'hui à consommer, à leur insu, des produits aussi toxiques et dangereux que le fentanyl⁶².

Bien sûr, le gouvernement fédéral aura également le loisir d'effectuer des tests de qualité chez les producteurs, mais une société d'État pourra, avant que les produits ne se retrouvent sur les tablettes, développer une politique de test beaucoup plus systématique et être ainsi en mesure de garantir aux consommateurs que ce qu'ils ou elles achètent est bien le produit décrit sur l'emballage.

De cette manière, il sera possible de contrebalancer les effets de la concurrence dans le domaine de la production, puisqu'un monopole public « facilite les contrôles de qualité des produits avant leur mise en vente. Ces contrôles sont d'autant plus nécessaires que la concurrence dans la production du cannabis et des produits à base de cannabis peut affecter la qualité des produits⁶³ ». Au Colorado, par exemple, il existe 16 différents laboratoires, mais il est impossible de savoir si ceux-ci appliquent les mêmes standards en matière de tests ou même si tous les produits sont dûment testés avant leur mise en vente⁶⁴.

Sur ce sujet, la SAQ a développé une expertise de laboratoire afin d'éprouver les produits avant de les mettre en étalage. Une société d'État destinée à la vente du cannabis pourra certainement miser sur cette expertise, en plus de pouvoir partager certains coûts liés à l'exploitation et à l'entretien de laboratoires.

LIMITER LES POINTS DE VENTE

Québec fera face à un problème lors de la mise en place d'un réseau de vente du cannabis récréatif. Le produit doit être suffisamment accessible pour pouvoir concurrencer adéquatement le marché noir, mais sans non plus que l'on trouve des commerces à tous les coins de rue afin de ne pas encourager la consommation. Aussi, il faudra éviter que des points de vente se trouvent à proximité des écoles ou de lieux de rassemblement de mineurs. Pour cela, le recours au privé ne semble pas indiqué. Si dans un premier temps les commerces privés peuvent accepter une restriction importante de leurs points de vente, l'exemple étatsunien nous montre que des activités de lobbying menées par les entreprises pourraient venir progressivement éroder ces limites.

La société d'État serait ici un meilleur garant d'une limitation de l'usage⁶⁵, notamment en contrôlant les points d'accès suivant une logique de santé publique et non de rentabilité commerciale. La SAQ, par exemple, compte 840 points de vente (440 agences et 400 succursales)⁶⁶, ce qui représente une implantation commerciale 9 fois moins importante que les dépanneurs. Cela ne signifie pas que ce nombre de points de vente soit le bon pour le cannabis, mais que la SAQ, comme société d'État, est parvenue à limiter le nombre de points d'accès. Il s'agit d'une des caractéristiques des sociétés d'État,

soit d'être un outil efficace pour contrer l'augmentation des ventes en limitant les points d'accès au produit et les heures d'ouverture des commerces⁶⁷. À l'inverse, les dynamiques propres au privé ont mené à une explosion de ces points de vente dans un État comme le Colorado⁶⁸.

Il resterait maintenant à garantir qu'une société d'État ayant la charge de la vente du cannabis n'adopte pas une stratégie agressive d'expansion de son chiffre d'affaires afin de satisfaire l'appétit budgétaire de ses actionnaires. Pour éviter cela, nous développerons quelques propositions dans la dernière section de cette note.

EMPÊCHER L'ACCÈS AUX MINEURS

Comme nous l'avons déjà indiqué, les commerces privés présentent de mauvais résultats au chapitre des contrôles en matière de vente aux mineurs de certains produits (tabac, alcool). À l'inverse, les sociétés d'État ont des résultats bien plus intéressants en ce domaine, notamment en raison de l'incitatif à la vente qui n'est pas vécu de la même manière par un-e employé-e de dépanneur, par exemple, et un commis de la SAQ. Les premiers peuvent subir des pressions plus directes de la part de leur employeur pour ne pas manquer une vente ou encore par souci de favoriser de meilleurs résultats pour l'entreprise dans le but de sécuriser leurs emplois. Tout indique que le commerce du cannabis ne sera pas exempt de telles pressions.

Une société d'État n'est pas soumise à ce type de dynamique. En fait, il s'agit du mode de vente qui constitue la meilleure option pour réduire la consommation d'alcool chez les plus jeunes⁶⁹. Ces résultats incitent alors à vouloir suivre ce modèle en matière de cannabis si l'objectif du législateur est minimalement de ne pas voir croître le niveau de consommation chez les jeunes.

FAIRE RECULER LE MARCHÉ NOIR

Dans notre étude de décembre 2016, nous avons déjà indiqué quelques raisons qui font de la société d'État un meilleur outil de lutte au crime organisé que les entreprises privées. Nous insistions alors sur l'argument suivant : les commerces privés seraient davantage exposés à la pression et à l'intimidation des acteurs criminels qu'une société d'État. Afin de préserver leurs parts de marché, les organisations criminelles pourraient en effet exercer de la pression sur les commerces afin soit de forcer leur fermeture, soit de s'imposer comme fournisseur. Bien entendu, ce genre de pression sera beaucoup plus difficile, voire impossible à exercer sur une organisation d'envergure nationale et dont l'État est le propriétaire.

Aussi, une société d'État peut servir de rempart afin d'empêcher des transferts de produits entre un marché

légal et le marché illégal⁷⁰. Comme nous le verrons plus bas, une société d'État pourra mettre en œuvre une politique de prix destinée à répondre aux objectifs complexes de la légalisation : pouvoir faire concurrence au marché noir sans pour autant déclencher une guerre des prix qui accentuerait l'accessibilité du produit. À ce sujet, dans une entrevue publiée plus tôt cette année, un vendeur de cannabis abondait dans le même sens en affirmant que seul un monopole public allait être en mesure de faire efficacement reculer le marché noir⁷¹.

ASSURER LA FORMATION DU PERSONNEL

Un des aspects qui distinguent un commerce privé d'une société d'État est sa capacité organisationnelle à fournir une formation satisfaisante à son personnel. Cet argument milite pour que la prise en charge du produit soit confiée à des professionnels⁷² et non seulement à des commerçants. Le principe est de s'assurer que les personnes appelées à effectuer ces ventes connaissent les différents produits, leur composition chimique, les risques y étant associés et, plus spécialement, qu'elles soient outillées pour limiter les ventes aux mineurs et pour repérer les consommateurs présentant des problèmes de dépendance.

NE PAS CIBLER LES CLIENTS VULNÉRABLES

En complément à ce qui précède, ce sont les sociétés d'État qui ont le modèle le plus à même d'éviter toutes stratégies ciblant délibérément les « gros consommateurs » ou les clients vulnérables dans l'unique but d'élargir leur clientèle, leur chiffre d'affaires et, bien entendu, leur profitabilité⁷³. Une société d'État peut être soumise à d'autres types d'impératifs et même voir inscrit dans sa mission constitutive l'objectif de participer à une limitation raisonnable de l'offre.

EMPÊCHER LA COMMERCIALISATION À OUIRANCE

De plus, l'absence de motivation au profit⁷⁴ qui caractérise les sociétés d'État pourra également compléter les éléments de réglementation destinés à empêcher toute forme de marketing et à présenter le produit dans des emballages neutres à finalité informative et non commerciale. En fait, la proposition même de confier le commerce du cannabis récréatif à une société d'État repose en définitive sur cette idée d'empêcher le développement de pratiques commerciales agressives. Bien entendu, on pourrait arguer que les sociétés d'État ne sont pas exemptes de dérives commerciales. Rappelons cependant que si de telles dérives peuvent effectivement survenir, elles ne sont pas le fait de

l'action autonome des dites sociétés, mais de la pression mise sur elles par le gouvernement afin d'augmenter ses revenus. Le défi alors, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, est d'empêcher qu'une telle dynamique ne s'installe dans le cas du cannabis.

CONTRÔLE DIRECT DES PRIX

Finalement, l'enjeu du contrôle direct sur le prix est, comme il a déjà été mentionné, un argument de poids en faveur de la société d'État. Bien entendu, le gouvernement pourrait établir un système de taxation afin d'exercer indirectement un tel contrôle, mais il devrait alors composer avec les récriminations des représentants des commerçants inquiets d'une baisse de leurs ventes. En effet, un des risques associés à la participation du privé est de voir les prix chuter trop drastiquement, notamment sur des produits d'appel destinés à attirer les clients dans les magasins⁷⁵. Une politique de taxation serait alors toujours un peu en retard et l'atteinte des objectifs de la légalisation se verrait alors menacée. La société d'État offre alors la possibilité d'effectuer un contrôle direct sur les prix qui serait plus efficace et rapide qu'une taxation⁷⁶.

C'est à l'aide de ce contrôle que des objectifs autres que le profit pourront être atteints⁷⁷. Par exemple, cela permettra de mieux coordonner les rapports concurrentiels entre marché légal et marché illégal⁷⁸. La rentabilité n'étant pas la motivation première de la société d'État, celle-ci pourra développer une politique de prix qui présente un bon équilibre pour rester compétitive face au marché noir sans pour autant se lancer dans une guerre des prix qui ne ferait qu'accroître la disponibilité du produit. Notons au passage qu'un tel équilibre peut être atteint avec un écart entre le prix du marché noir et celui du marché légal. Dans le prix d'acquisition pour le consommateur, le fait de devoir passer par le marché noir comporte une série de coûts non pécuniaires⁷⁹ (statut illégal du fournisseur, absence de garantie sur la qualité du produit, fréquentation de milieux criminels, etc.) Un prix d'achat qui comprend le coût financier et ces coûts non financiers pourrait alors être établi avec un écart de 20 %, par exemple, entre le prix affiché par la société d'État et ceux qui ont cours sur le marché noir⁸⁰.

Pour une implantation adaptée au Québec

La question qui se pose maintenant est celle-ci : faut-il créer de toutes pièces une nouvelle société d'État ou plutôt confier le mandat de vendre le cannabis récréatif à une société qui existe déjà? Bien entendu, des sociétés d'État

comme Loto-Québec ou Hydro-Québec ne seraient pas d'une grande utilité pour la réalisation de ce mandat. La SAQ vient plus immédiatement à l'esprit, puisqu'elle a déjà développé une expertise en lien avec la vente d'un produit posant des problèmes tant de santé que de sécurité publique. Cependant, de nombreuses voix s'élèvent contre cette éventualité, et ce, pour deux raisons. D'abord pour empêcher la co-implantation, soit la vente sous un même toit de l'alcool et du cannabis, afin de ne pas encourager une consommation conjointe ou encore amener des consommateurs d'alcool à développer un goût pour le cannabis. Ensuite, on argumente que la SAQ s'est grandement transformée au fil des ans pour délaisser sa mission de tempérance au profit d'un virage commercial insufflé par l'appétit budgétaire de son actionnaire, le ministère des Finances.

Ces deux objections sont sérieuses et appellent à une réponse nuancée qui peut se décliner en deux options. Québec pourrait décider de contourner ces embûches en créant une filiale de la SAQ dédiée au commerce du cannabis. Cette filiale pourrait alors développer ses propres stratégies et être soumise à des objectifs distincts de ceux de la SAQ, mais, dans un même temps, elle pourrait tirer profit des infrastructures de la SAQ en matière de distribution, d'entreposage, de test des produits, etc. La seconde solution est de créer une nouvelle société d'État, entièrement distincte de la SAQ. Dans un tel cas, une certaine mise en commun des ressources et des expertises pourrait tout de même être encouragée afin de favoriser l'efficacité de ces deux organisations.

Bien que ces deux options soient tout à fait réalistes, il est plus probable, si le gouvernement choisit de créer un monopole public, que celui-ci prendra une forme indépendante de la SAQ. C'est donc cette seconde option que nous analyserons succinctement pour clore cette note.

Afin de répondre aux préoccupations mentionnées plus haut, cette nouvelle société d'État pourrait être mise sous la responsabilité non pas du ministère des Finances, mais du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Ainsi, le grand argentier de l'État ne pourrait plus, en période de déficit ou comme palliatif à des baisses d'impôts, demander à l'entreprise dont il est le seul actionnaire d'augmenter ses redevances en priorisant des objectifs commerciaux contre toute autre considération. Au contraire, le MSSS pourrait même intégrer les activités de cette nouvelle société d'État dont il aurait la charge à ses plans de lutte à la toxicomanie. Il ne serait pas question ici d'adopter une approche strictement sanitaire, mais bien de chercher à développer un modèle d'entreprise dont l'efficacité commerciale ne tient pas uniquement aux profits dégagés.

Ensuite, il est assez évident qu'après des années d'implantation très coûteuse en investissements, cette société d'État parviendra à dégager des profits appréciables, comme l'indique le graphique 2 présenté plus haut. La question devient alors : que faire de ces profits et comment éviter qu'ils ne deviennent trop attrayants aux yeux du gouvernement? Nous pouvons ici avancer une proposition double. Premièrement, les sommes dégagées en profits, soit ce qui excédera les dépenses et le remboursement des emprunts nécessaires au lancement de l'entreprise, ne devraient pas être versées au fonds consolidé. Ces sommes devraient plutôt être dirigées dans un fonds spécial à la disposition du ministère de la Santé, mais dont l'utilisation serait restreinte à une courte liste de dépenses potentielles : le financement des campagnes de prévention et d'éducation afin d'inciter les gens à adopter de saines habitudes de consommation, la recherche sur les impacts sociosanitaires de la consommation du cannabis et la couverture des coûts sociaux qu'engendre cette consommation.

Ces précautions à prendre au moment de la création d'une société d'État responsable de la vente du cannabis récréatif ne sont certes pas des garanties absolues pour l'avenir. Un gouvernement pourra toujours décider de changer la définition de la mission de l'organisme. Mais une chose est certaine : agir comme nous le proposons est une option bien moins hasardeuse qu'espérer d'entreprises privées qu'elles restreignent elles-mêmes leurs activités et leur quête de profit.

Conclusion

Le débat entourant la légalisation du cannabis s'est accélééré depuis le dépôt du projet fédéral de loi en ce sens. Comme il fallait s'y attendre, plusieurs acteurs du secteur privé espèrent pouvoir mettre la main sur cette manne. Cependant, autant les expériences récentes des États américains ayant légalisé ce produit que la littérature internationale sur le sujet indiquent que les objectifs de santé et de sécurité publique qui sont au cœur de la légalisation ne sauraient être atteints si on laisse le champ libre au privé dans ce domaine. Au contraire, un consensus clair des spécialistes privilégie le choix d'un monopole public pour acheter et vendre le cannabis et donc pour créer une société d'État ayant cette charge. C'est de cette manière qu'il sera possible de faire reculer efficacement le marché noir tout en développant un cadre sécuritaire relatif à la consommation de ce produit.

Notes de fin de document

- 1 HURTEAU, Philippe et Bertrand SCHEPPER, *Faut-il confier la distribution du cannabis à la SAQ?*, Montréal, IRIS, 2016.
- 2 Voir le site de la consultation mise en branle par Québec : encadrementcannabis.gouv.qc.ca/ (consulté le 26 juillet 2017).
- 3 OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Rapport mondial sur les drogues : Résumé analytique*, 2016, www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_french.pdf.
- 4 ROOM, Robin et al., *Cannabis Policy : Moving Beyond Stalemate*, Beckley Foundation – Global Cannabis Commission Report, 2008, p. 60.
- 5 INSPQ, *Portrait de la consommation de cannabis au Canada et au Québec*, www.inspq.qc.ca/dossiers/cannabis/portrait-de-la-consommation-de-cannabis-au-canada-et-au-quebec, consulté le 31 août.
- 6 MACKAY, Robin et Karin PHILLIPS, *La légalisation du cannabis au Canada et ailleurs dans le monde*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2016, p. 2.
- 7 OBRADOVIC, Ivana, *Le cannabis en France : État des lieux et réponses politiques*, *La vie des idées*, p. 4. www.laviedesidees.fr/Le-cannabis-en-France.html.
- 8 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LÉGALISATION ET LA RÉGLEMENTATION DE LA MARIJUANA, *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana : Document de discussion*, Gouvernement du Canada, p. 10, canadiensensante.gc.ca/health-system-systeme-sante/consultations/legalization-marijuana-legalisation/document-fra.php.
- 9 HURTEAU, Philippe et Bertrand SCHEPPER, *op. cit.*
- 10 *Cadre stratégique pour le contrôle du cannabis*, Centre de toxicomanie et de santé mentale, Toronto, 2014, p. 13.
- 11 DPA, *\$75 Million a Year The Cost of New York City's Marijuana Possession Arrest*, 2011.
- 12 Robin ROOM et al., *op. cit.*, p. 60; *A fresh approach to drugs, The final report of the UK Drug Policy Commission*, 2012, p. 20.
- 13 BEN LAKHDAR, Christian et Pierre KOPP, *Faut-il légaliser le cannabis en France? Un bilan socio-économique*, 2017, p. 9.
- 14 *Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada : Le rapport final du groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis*, Gouvernement du Canada, 2016, p. 20.
- 15 *Idem.*
- 16 *Idem.*
- 17 OGLESBY, Pat, *The Ace in the Game : Revenue from Legalized Marijuana*, The Center for New Revenue, 2014, p. 3.
- 18 *Mémoire des directeurs de santé publique du Québec sur la légalisation du cannabis*, Gouvernement du Québec, avril 2017, p. 8.
- 19 *Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada*, *op. cit.*, p. 22-24.
- 20 *Légalisation du cannabis : protégeons les générations à venir*, Association des médecins psychiatres du Québec, 2017, p. 11.
- 21 *Idem.*
- 22 *La légalisation du cannabis : prévention et santé avant tout*, Association pour la santé publique du Québec, 2017, p. 8.
- 23 BARRY, Rachel Ann et Stanton GLANTZ, « A Public Health Framework for Legalized Retail Marijuana Based on the US

- Experience : Avoiding a New Tobacco Industry», *PLoS Med* 13 (9), 2016, p. 2.
- 24 BEN LAKHDAR, Christian, « Légalisation du marché du cannabis : quel cadre réglementaire pour prévenir et réduire les risques d'usage », *Journal français de psychiatrie*, 2016/1 n° 43, p. 127.
- 25 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, *Revue des modèles de légalisation et régulation du cannabis*, *Addiction Suisse*, 2016, p. 37.
- 26 HUGUES, Arthur, N. LIPARI, Rachel et Matthew WILLIAMS, *State Estimates of Adolescent Marijuana Use and Perceptions of Risk of Harm From Marijuana Use : 2013 and 2014*, SAMHSA, 2015. www.samhsa.gov/data/sites/default/files/report_2121/ShortReport-2121.html.
- 27 BARRY, Rachel Ann et Stanton GLANTZ, *op. cit.*, p. 2.
- 28 *Cadre stratégique pour le contrôle du cannabis*, *op. cit.*, p. 4.
- 29 BARRY, Rachel Ann et Stanton GLANTZ, *op. cit.*, p. 22.
- 30 *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana : réponse du directeur de santé publique de Montréal à la consultation du Gouvernement du Canada*, Direction régionale de santé publique CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, 2016, p. 15.
- 31 SUBRITZKY, T., LENTON, S. et S. PETTIGREW, « Legal cannabis industry adopting strategies of the tobacco industry », *Drug and Alcohol Review*, 2016, p. 2.
- 32 BARRY, Rachel Ann et Stanton GLANTZ, *op. cit.*, p. 3.
- 33 *Idem*.
- 34 *Cadre stratégique pour le contrôle du cannabis*, *op. cit.*, p. 18-20.
- 35 OBRADOVIC, Ivana, *Actualité de la régulation du cannabis aux États-Unis*, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, Note n° 2017-02, mars 2017, p. 2.
- 36 *Ibid.*, p. 4.
- 37 SUBRITZKY, T., LENTON, S. et S. PETTIGREW, *op. cit.*, p. 2.
- 38 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, *op. cit.*, p. 36.
- 39 *Ibid.*, p. 45.
- 40 *Ibid.*, p. 46.
- 41 *Ibid.*, p. 68.
- 42 *Bottin statistique de l'alimentation – Édition 2015*, Gouvernement du Québec, 2015, p. 34.
- 43 DEP QUÉBEC, *Palmares des bannières*, dequebec.com/palmares/palmares-bannieres/, consulté le 31 août 2017.
- 44 *Registre des lobbyistes du Québec*, Gouvernement du Québec, www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx?id=0.
- 45 *Idem*.
- 46 *Alimentation Couche-Tard (avec temps partiels et contractuels) – Fiche d'entreprise*, Les Affaires, www.lesaffaires.com/fiches-entreprise/alimentation-couche-tard-avec-temps-partiels-et-contractuels/634, consulté le 31 août 2017.
- 47 DEP QUÉBEC, *op. cit.*
- 48 THERRIEN, Laurent, « Couche-Tard, numéro 1 du dépanneur au Canada et aux États-Unis », *Radio-Canada.ca*, 22 août 2016, ici.radio-canada.ca/nouvelle/798703/couche-tard-cst-brands-achat-acquisition.
- 49 SANTÉ CANADA, *Rapport annuel sur les activités de contrôle de la conformité et d'application de la loi (Lutte antitabac) 2015-2016*, p. 14.
- 50 *Bilan d'information : Loi sur le tabac*, Gouvernement du Québec, 2011, p. 4.
- 51 *A cannabis reader : global issues and local experiences*, European Monitoring Center for Drug and Drugs Addiction, Monograph Series 8, Vol. 1, p. 152.
- 52 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, *op. cit.*, p. 20.
- 53 SPITHOFF, Sheryl, EMERSON, Brian et Andrea SPITHOFF, « Cannabis legalization : adhering to public health best practice », *CMAJ*, Novembre 3, 2015, 187(16), p. 2.
- 54 BARRY, Rachel Ann et Stanton GLANTZ, *op. cit.*, p. 6.
- 55 HURTEAU, Philippe et Bertrand SCHEPPER, *op. cit.*
- 56 BEN LAKHDAR, Christian, *op. cit.*, p. 127.
- 57 *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana : réponse du directeur de santé publique de Montréal à la consultation du Gouvernement du Canada*, *op. cit.*, p. 19.
- 58 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, *op. cit.*, p. 71.
- 59 LEMOYNE, Marie-Philippe, *Quel est le plan(t) ? : Différents discours militants pour la légalisation du cannabis au Canada*, Thèse soumise à la Faculté des études supérieures et postdoctorales dans le cadre des exigences du programme de Maîtrise ès arts en sociologie, Université d'Ottawa, 2016, p. 129.
- 60 OGLESBY, Pat, *op. cit.*, p. 1.
- 61 OBRADOVIC, Ivana, *op. cit.*, 2017, p. 5.
- 62 SHAKERI, Sima, « Du fentanyl retrouvé dans de la marijuana à London en Ontario », *Huffpost*, quebec.huffingtonpost.ca/2017/08/09/du-fentanyl-retrouve-dans-de-la-marijuana-a-london-en-ontario_a_23072667/.
- 63 *Dix recommandations pour une politique de la légalisation du cannabis au Canada*, CERIUM, 2016, p. 6.
- 64 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, *op. cit.*, p. 28.
- 65 OGRODNIK, Marysia, KOPP, Pierre, BONGAERTS, Xavier et Juan M. TECCO, « An economic analysis of different cannabis decriminalization scenarios », *Psychiatry Danubina*, 2015, Vol. 27, Suppl. 1, p. 311.
- 66 Selon les données présentées sur le site de la SAQ : www.saq.com/content/SAQ/fr/a-propos/faire-affaire-avec-la-saq/agences-saq.html.
- 67 *A cannabis reader : global issues and local experiences*, *op. cit.*, p. 127.
- 68 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, *op. cit.*, p. 23.
- 69 CAULKINS, Jonathan P. et Beau KILMER, « The US as an example of how not to legalize marijuana? », *Society for the Study of Addiction*, 111, 2016, p. 2095-2096.
- 70 CAULKINS, Jonathan P., KILMER, Beau, KLEIMAN, Marc A. R., J. MACCOUN, Robert, MIDGETTE, Gregory, OGLESBY, Pat, LICCARDO PACULA, Rosalie et Peter H. REUTER, « Options and Issues Regarding Marijuana Legalization », *RAND Corporation : Perspective*, 2015, p. 6.
- 71 BALTHAZARD, Jean, « J'ai jasé de la légalisation du pot avec un dealer », *Journal de Montréal*, 6 juillet 2017, www.journaldemontreal.com/2017/07/06/legalisation-de-la-marijuana--ca-ne-changerait-rien-pour-les-dealers.
- 72 *A cannabis reader : global issues and local experiences*, *op. cit.*, p. 127.
- 73 BEN LAKHDAR, Christian, *op. cit.*, p. 127.

- 74 *A cannabis reader : global issues and local experiences*, op. cit., p. 127.
- 75 ZOBEL, Frank et Marc MARTHALER, op. cit., p. 30.
- 76 OGLESBY, Pat, op. cit., p. 3.
- 77 CAULKINS, Jonathan P., KILMER, Beau, KLEIMAN, Marc A. R., J. MACCOUN, Robert, MIDGETTE, Gregory, OGLESBY, Pat, LICCARDO PACULA, Rosalie et Peter H. REUTER, op. cit., p. 6.
- 78 BEN LAKHDAR, Christian, op. cit., p. 127.
- 79 BEN LAKHDAR, Christian et Pierre KOPP, op. cit., p. 5 ;
OGRODNIK, Marysia, KOPP, Pierre, BONGAERTS, Xavier et Juan M. TECCO, op. cit., p. 2.
- 80 BEN LAKHDAR, Christian et Pierre KOPP, op. cit., p. 6.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé **ISBN 978-2-924727-29-4**
PDF **ISBN 978-2-924727-28-7**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.