

RAPPORTS

LA RÉGULATION DU CANNABIS AU CANADA : ÉTUDES DE CAS LA LÉGALISATION DU CANNABIS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE : GENÈSE, MISE EN ŒUVRE ET BILAN (2018-2022)

Rapport préparé dans le cadre du projet de recherche ASTRACAN (Pour une Analyse stratégique des politiques de régulation du cannabis) coordonné par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT)

SOMMAIRE

Synthèse	4
Introduction	5
Contexte et objectifs	5
Déroulement de l'enquête	6
Réguler le cannabis : genèse et caractéristiques de la réforme en Colombie-Britannique	7
Situation de la province avant la réforme	7
Une consommation historiquement élevée de cannabis	7
Une économie locale du cannabis significative	8
Une forte acceptabilité sociale du produit	10
Les promesses de la légalisation	13
Le processus de construction du modèle britanno-colombien	13
Un calendrier d'élaboration très contraint	13
Un souci de concertation pour légitimer la réforme	14
Un cadre législatif refondé	15
Enseignements tirés de la régulation de l'alcool et du tabac	16
Un schéma de régulation strict	18
Des règles strictes quant aux conditions de vente	18
Un modèle d'offre hybride, rigoureusement encadré	18
Le choix d'une taxation « équilibrée »	20
Spécificités du modèle de régulation britanno-colombien	22
Architecture institutionnelle de la régulation	22
La légalisation au concret : une mise en œuvre sous contrainte(s)	24
« Start low and go slow » : une mise en œuvre graduelle	24
Prudence et atermoiements des pouvoirs publics	24
Une mise en marché progressive, un démarrage lent	25
Un accès physique au cannabis légal en progression	27
Une dynamique de marché étouffée par une régulation trop stricte ?	28
Des opérateurs privés tiraillés entre compliance et frustration	28
En quête de respectabilité : l'émergence contrariée d'un « marché contesté »	33
Un secteur d'activité qui se professionnalise. Des acteurs économiques hypervigilants	36
Small is beautiful? L'inclusion difficile des petits cultivateurs (legacy market)	40
Premiers effets observés et défis de mise en œuvre	41
La lente restructuration des marchés du cannabis	41
Des ventes de cannabis en hausse régulière	41
Une diversification croissante des produits à base de cannabis	43
Une baisse généralisée des prix du cannabis	46
Un recul progressif du marché noir, plus modéré que dans d'autres provinces	47

Conséquences sanitaires et sociales de la légalisation	49
Santé publique : des effets encore difficiles à estimer	49
Une hausse de l'usage de cannabis concentrée dans certaines catégories d'adultes	49
Recettes fiscales : une manne financière bien en deçà des prévisions	53
Sécurité publique : un bilan en demi-teinte	55
Quatre ans après : controverses et points de débat	55
Le modèle de régulation de la Colombie-Britannique sous le feu croisé des critiques	56
« <i>A missed opportunity</i> » ? « Déverrouiller » le potentiel économique de la <i>BC Bud</i>	59
Accès au marché et équité sociale	62
Une politique de prévention mieux dotée ?	63
Une redistribution plus transparente des recettes fiscales ?	64
Vers des lieux publics de consommation autorisée ?	64
Des enjeux environnementaux encore sous-estimés	65
Conclusion	66
Bibliographie	68
Annexe. Sources d'enquêtes incluant la Colombie-Britannique	72

SYNTHÈSE

Le Canada a légalisé le cannabis à usage non médical en octobre 2018. Si le gouvernement fédéral organise la production de cannabis, il a laissé à ses 13 provinces et territoires le soin de définir un modèle de distribution et de vente au détail. Dans la palette des régimes de régulation du cannabis mis en place en Amérique du Nord, l'exemple de la Colombie-Britannique témoigne d'une approche de régulation prudente, centrée sur une mise en marché progressive du cannabis, qui se veut raisonnée et guidée par l'évaluation pas à pas de la réforme. Quelques années après la réforme de 2018, quel bilan peut-on dresser de la régulation du cannabis en Colombie-Britannique, l'une des provinces du Canada les plus peuplées et marquées par un historique de prévalences d'usage élevé de cannabis ? Cette étude de cas, centrée sur une province canadienne, a été réalisée à partir d'une enquête qualitative par entretiens auprès des acteurs chargés de la mise en œuvre de cette régulation, complétée par des observations directes, en octobre-novembre 2021, et d'une analyse des sources officielles et de la littérature grise. Elle rend compte des conditions de mise en œuvre de la régulation du cannabis et des enjeux pratiques qui lui sont associés.

La première partie du rapport décrit la genèse et les caractéristiques de la réforme en Colombie-Britannique, qui se singularise par l'omniprésence de l'offre de cannabis depuis plusieurs décennies et une politique de tolérance des autorités locales. De ce fait, la diffusion et la visibilité du cannabis étaient déjà, avant octobre 2018, répandues et socialement admises. Ces éléments permettent d'expliquer les partis pris du gouvernement provincial dans la conduite du processus d'élaboration du modèle de régulation britanno-colombien en application de la réforme fédérale : recours à un mode participatif pour asseoir la réforme sur des bases consensuelles ; choix d'une régulation plus stricte que dans d'autres provinces ; objectif d'une réforme sur la transition des marchés illicites vers le secteur légal. En pratique, cette prudence s'objective dans différents choix visant à garder le contrôle des conditions d'offre de cannabis. Ainsi, la distribution de cannabis est encadrée par un organisme public, qui contrôle aussi la distribution des alcools. C'est également la seule province, avec le Nunavut, qui a opté pour un modèle mixte de vente de cannabis qui autorise les points de vente publics et privés. Et une des rares qui a établi une limite de possession de cannabis à domicile. La Colombie-Britannique se distingue en outre par un effort pour circonvenir l'offre de produits dérivés du cannabis : ainsi le gouvernement de Colombie-Britannique a-t-il suspendu la vente de produits contenant du delta-8 THC (notamment des cartouches à vaper, des *edibles*, des boissons, des huiles et des produits topiques), invoquant un principe de précaution. Enfin, la Colombie-Britannique a fixé un plafonnement du nombre de points de vente par opérateur, pour prévenir la concentration dans le secteur de la commercialisation.

La deuxième partie du rapport analyse les conditions de mise en œuvre de la légalisation et de déclinaison d'un modèle de régulation du cannabis. Elle décrit la constellation d'acteurs divers qui se sont structurés autour du secteur légal du cannabis. Elle met en évidence la prudence et le contrôle revendiqués dans la mise en œuvre de la réforme (*start low and go slow*), justifiés par la nécessité de favoriser son acceptabilité sociale et de laisser du temps pour que la restructuration des marchés du cannabis se fasse progressivement. Cette attitude de précaution suscite des critiques nourries des acteurs économiques de ce marché naissant, qui invoquent des freins multiples (complexité des procédures d'autorisation, lourdeurs administratives, coûts de gestion, etc.) et dénoncent, parfois même, des pratiques de concurrence déloyale de la part du secteur public. Cet aspect constitue un aspect original du portrait des acteurs de ce marché, partagés entre stricte compliance et revendications d'une régulation atténuée.

Une dernière section propose un bilan intermédiaire de la réforme, avec un recul qui reste limité (quatre ans), faisant état des défis et des controverses en discussion en 2022-2023. Elle montre le recul du marché noir en Colombie-Britannique, même si celui-ci s'avère plus modéré que dans d'autres provinces. En termes de santé publique, les retombées de la réforme restent encore difficiles à appréhender, mais les premières observations montrent une hausse de la consommation de cannabis dans certaines classes d'âge adulte, sous l'effet de la diversification de l'offre qui s'est notablement élargie. Après quatre ans de mise en œuvre, la réforme du cannabis en Colombie-Britannique continue de faire débat, dans le cercle restreint des acteurs du marché, qui se structurent peu à peu.

INTRODUCTION

Contexte et objectifs

Le 17 octobre 2022 marque le quatrième anniversaire de la réforme de légalisation du cannabis en cours de déploiement au Canada dans ses 13 provinces et territoires. Dans cet État de structure fédérale, la régulation du cannabis mise en place à compter de 2018 a pris la forme de politiques très variables. Alors que la législation fédérale fixe l'objectif général (« autoriser sans promouvoir ») et un cadre juridique général pour contrôler la production, la distribution, la vente et la possession de cannabis, chaque province organise la vente du produit et de ses dérivés selon ses propres règles : âge minimum légal, lieux de vente, critères de délivrance des permis de vente, nombre et répartition des points de vente (*zoning*), profil des organismes de régulation, régime fiscal, contours de l'offre, lieux de consommation autorisés, éducation et santé publiques, réglementation sur la conduite sous influence, etc. Par ailleurs, les municipalités peuvent réglementer la distribution (via le choix de la localisation des boutiques, par exemple), voire l'interdire, ce qui démultiplie les schémas locaux de régulation observés au Canada. Pour appréhender les effets de la légalisation, dans ses premières années d'application, il paraissait donc intéressant de centrer l'observation sur des provinces marquées par une consommation élevée de cannabis et un marché noir actif, pour étudier différents schémas de mise en place de la régulation et leurs retombées de court terme.

La Colombie-Britannique se caractérise par plusieurs traits distinctifs. Le gouvernement de la province a, d'abord, choisi un modèle de distribution et de commercialisation du cannabis unique au Canada : les consommateurs peuvent acheter du cannabis, soit dans des magasins gérés par le gouvernement, soit dans des magasins privés détenteurs d'un permis, soit en ligne. Un monopole d'État est établi pour les ventes en gros, si bien que les magasins privés (à but lucratif), comme les boutiques publiques, doivent se fournir directement auprès d'un organisme gouvernemental (rattaché au ministère des Finances), déjà responsable de la distribution des produits d'alcool : la *Liquor Distribution Branch*. Ce circuit de distribution est alimenté par le cannabis légalement produit par des opérateurs ayant obtenu une licence fédérale, en provenance de différentes provinces. L'objectif de ce système hybride était de permettre une approche très progressive de la légalisation, en évitant un déploiement commercial trop rapide. Le second trait qui singularise la Colombie-Britannique tient à l'ambition d'organiser la transition vers le marché légal. Tout particulièrement dans cette province, la légalisation a été conçue comme un processus d'encadrement d'un marché du cannabis déjà existant, une occasion de reprendre le contrôle d'un marché autorisé mais peu réglementé de cannabis à usage médical, de le remettre en ordre.

Trois à quatre ans après la réforme de 2018, quel bilan peut-on dresser de la régulation du cannabis en Colombie-Britannique, au regard des observations des acteurs locaux ? Quels ont été les défis, les controverses et les résistances rencontrées dans le processus de légalisation du cannabis ? Cette monographie tente de rendre compte des conditions de mise en œuvre de la régulation du cannabis en Colombie-Britannique et des enjeux pratiques que celle-ci a soulevés. Elle vise également à restituer l'expérience des acteurs locaux dans les premières années suivant la réforme, en repérant les points d'attention identifiés par les décideurs et les opérateurs de ce nouveau marché. Au-delà du cas de la Colombie-Britannique, il s'agit de comprendre les choix réglementaires qui ont été considérés comme efficaces ou, au contraire, difficiles à appliquer, voire contre-productifs – l'objectif étant d'identifier les éléments clés de la régulation.

On reviendra d'abord sur la genèse et les caractéristiques de la réforme en Colombie-Britannique, avant d'analyser les conditions de mise en œuvre de la légalisation et de décrire la constellation d'acteurs divers qui se sont structurés autour de ce nouveau pan d'action publique. Une dernière section est consacrée à un bilan intermédiaire, quatre ans après, faisant état des défis et des controverses en discussion en 2022-2023.

Déroulement de l'enquête

Cette monographie s'inscrit dans une recherche collective, pilotée par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) - projet ASTRACAN (pour une Analyse STRAtégique des politiques de régulation du CANNabis). Le projet a été financé par le Fonds de lutte contre les addictions (FLCA) en France.

L'analyse vise à comparer les modèles de régulation du cannabis mis en place dans trois juridictions canadiennes (Ontario, Québec, Colombie-Britannique) et trois juridictions étatsuniennes (Californie, État de Washington, Oregon). Les rapports concernant l'Ontario (Lévesque, 2023) et le Québec (Benoit, 2023) sont accessibles en ligne. Le rapport de synthèse des trois cas étatsuniens sera disponible prochainement.

Le présent rapport rend compte des modalités de légalisation du cannabis en Colombie-Britannique. Il s'appuie sur trois sources principales de données :

- la conduite d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs locaux chargés de la mise en place de la réforme ;
- une série d'observations directes ;
- l'analyse des sources officielles, des enquêtes et de la littérature grise et institutionnelle produite sur le sujet, avant (2010-2018) et après la légalisation (2018-2022).

Le matériau empirique a été collecté en octobre-novembre 2021 dans trois municipalités de la province de Colombie-Britannique (Vancouver, Victoria, Delta), trois ans après la mise en place de la réforme de légalisation du cannabis. Les analyses s'appuient sur 12 entretiens semi-directifs, réalisés avec 17 personnes différentes (pour la plupart en face-à-face), représentant cinq catégories d'acteurs :

- autorités de régulation spécifiquement dédiées au cannabis ;
- pouvoirs publics ayant partie liée avec la réglementation autour du cannabis (dont le ministère provincial de la Santé par exemple) ;
- acteurs du secteur économique du cannabis (producteurs, détaillants, etc.) ;
- patients et usagers de cannabis ;
- chercheurs spécialisés.

Ces entretiens, conduits suivant une trame commune dans les trois provinces, ont interrogé différentes dimensions de la régulation (gouvernance, organisation du marché, réglementation de la consommation, etc.). Ils intégraient d'abord des questions ouvertes permettant de dégager une vue générale des composantes jugées importantes du cadre de régulation du cannabis, suivies de questions semi-ouvertes permettant d'aborder les détails du modèle de régulation mis en place dans la province. Une attention particulière a été accordée aux problématiques de santé publique. S'agissant d'une enquête qualitative, ce corpus d'entretiens ne prétend pas être pleinement représentatif des acteurs de la régulation du cannabis, mais il couvre des profils d'acteurs divers.

Ces entretiens ont été complétés par une série d'observations directes effectuées auprès d'une quinzaine de points de vente – boutiques de cannabis (légal) ou dispensaires (relevant du marché légal ou du marché gris) – et par la visite de deux sites de production (sous serre), correspondant à deux segments du marché du cannabis.

L'accès à la littérature grise a été facilité par les organisations travaillant sur le cannabis. Lors des entretiens, plusieurs intervenants nous ont transmis des documents ou des contacts utiles.

Nous remercions toutes les personnes qui ont accepté de répondre à l'enquête, ainsi que Dylan Sherlock (*British Columbia Cannabis Secretariat*) et Erin McEwan (*British Columbia Liquor Distribution Branch*) pour leurs apports analytiques et leur aide dans l'actualisation des données.

RÉGULER LE CANNABIS : GENÈSE ET CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Cette section décrit le contexte de mise en place de la légalisation du cannabis en Colombie-Britannique. Elle revient sur la situation de la province au regard de la consommation de cannabis. Elle souligne les spécificités de cette province canadienne, caractérisée par l'omniprésence de l'offre de cannabis et une politique de tolérance des autorités locales : de ce fait, la diffusion et la visibilité du cannabis étaient, déjà avant octobre 2018, répandues et socialement admises. Ces éléments permettent d'expliquer les partis pris du gouvernement provincial dans la conduite du processus d'élaboration du modèle de régulation britanno-colombien en application de la réforme fédérale : recours à un mode participatif pour asseoir la réforme sur des bases consensuelles ; choix d'une régulation plus stricte que dans d'autres provinces.

Situation de la province avant la réforme

Au Canada, avant la réforme de légalisation du cannabis à usage non médical, la Colombie-Britannique était souvent présentée comme la province la plus *cannabis friendly*, décrite par certains médias comme « La Mecque du cannabis » (Baker, 2022a). Deux indicateurs témoignent de ce statut particulier : la surreprésentation des consommateurs de cannabis et la forte acceptabilité sociale du produit (*accepting cannabis culture*) soulignée par la plupart des personnes interrogées dans nos entretiens. Un des représentants du ministère de la Santé provincial évoque ainsi un produit associé à une « tradition culturelle », bénéficiant d'un haut niveau de tolérance publique (*high public acceptance*), mais également d'une économie informelle bien ancrée, avec un « marché gris »¹ très actif en Colombie-Britannique.

Une consommation historiquement élevée de cannabis

À la veille de la réforme, le Canada se caractérisait par un des niveaux de consommation de cannabis les plus élevés du monde, en particulier parmi les jeunes² : en 2017, 19 % des mineurs et 33 % des jeunes majeurs déclaraient avoir consommé du cannabis dans la dernière année. La Colombie-Britannique se distingue tout particulièrement par un historique de prévalences élevées d'usage du cannabis (Cooke *et al.*, 2020). Dans les années 2000, la diffusion du cannabis y était plus large que dans toute autre province canadienne, avec une majorité de la population ayant expérimenté ce produit (52,1 % vs 44,5 % en moyenne au niveau national) et la plus forte proportion d'utilisateurs dans l'année (16,8 % vs 14,1 %) (*Canadian Addiction Survey*)³. Une décennie plus tard (2017), la province se classait toujours largement devant les autres provinces en termes d'expérimentation de cannabis (55,8 % vs 46,6 %) comme d'usage dans l'année (23,4 % vs 14,8 %) (Government of Canada, 2021), malgré une inflexion de la consommation. Au-delà de la baisse globale de la consommation au Canada entre 2004 et 2015, la Colombie-Britannique a toujours compté parmi les provinces les plus consommatrices⁴, se classant au troisième rang national en termes de volume de consommation par habitant (24,1 g par personne vs 27,1 g pour la Nouvelle-Écosse et 24,6 g pour l'Alberta, soit 3 g de plus que la moyenne nationale de 21,1 g) (Statistique Canada, 2018b, c).

Au Canada comme dans tous les pays les plus consommateurs, la consommation de cannabis culmine parmi les jeunes. C'est d'ailleurs dans cette population que la reprise de l'usage de cannabis observée au milieu de la décennie 2010⁵ s'avérait la plus nette (Statistique Canada, 2015). À rebours de cette évolution, la Colombie-Britannique a vu la consommation baisser parmi les adolescents (12-

1. Contrairement au marché noir – regroupant producteurs, importateurs et trafiquants du secteur illicite –, le marché gris renvoie à une économie informelle fonctionnant dans les interstices de la législation, regroupant des producteurs et des distributeurs privés.

2. Statistiques établies sur les adolescents âgés de 11 à 15 ans.

3. Chiffres pour la population âgée de 15 ans et plus.

4. Les autres étant l'Ontario, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan.

5. Celle-ci est souvent imputée à l'attribution de licences de production au niveau fédéral à partir de 2014, après une politique de *stop and go* à l'égard du cannabis menée depuis le début des années 2000.

18 ans), ce qui a contribué à son alignement sur les autres provinces : à la veille de la légalisation du cannabis, elle comptait toujours dans les premiers rangs au Canada, avec la 4^e prévalence d'usage récent de cannabis (12,6 % en 2016-2017)⁶ (Cooke *et al.*, 2020). Les usagers de cannabis de la province continuaient toutefois de se distinguer par plusieurs aspects : une plus forte propension à obtenir leur cannabis gratuitement (61 % vs 55 %) ; une tendance à s'approvisionner en plus grande quantité (parmi les acheteurs)⁷ ; une forte accessibilité du produit jugé « très facile » à trouver dès les années 2000 (65 % vs 51 % dans le reste du Canada) (Stockwell *et al.*, 2006).

Une économie locale du cannabis significative

La forte accessibilité du cannabis en Colombie-Britannique s'explique par différents facteurs, en particulier par l'**importance d'un marché illicite du cannabis installé de longue date**. La facilité d'approvisionnement en cannabis rapportée en Colombie-Britannique dès les années 1990-2000 s'explique avant tout par un volume élevé de production et une forte disponibilité de l'herbe. Selon une estimation, en 2000, avant même la légalisation du cannabis à usage médical au Canada, l'industrie locale du cannabis contribuait au PIB de la province à hauteur de 1 % à 2,8 % (soit environ 130 milliards de dollars), représentant un montant de recettes fiscales potentielles de 2 milliards de dollars (Easton, 2004). La dépense annuelle en cannabis des habitants de Colombie-Britannique était estimée entre 443 et 564 millions de dollars (Werb *et al.*, 2012). En 2008, un rapport de la *Royal Canadian Mounted Police* estimait à 20 000 le nombre de cultures illicites à domicile (Glenny, 2008). En 2010, la province de la Colombie-Britannique exportait chaque année vers les États-Unis un volume d'une valeur estimée de 4 à 8 milliards de dollars canadiens, représentant une manne économique et financière (MacDonald, 2010). La Colombie-Britannique avait donc la réputation d'être un « grenier à cannabis » en Amérique du Nord et sa plus importante agglomération, Vancouver, était couramment désignée comme la « capitale du cannabis » (*pot capital*), à l'image de ses dispensaires dont la présence dans l'espace public apparaissait relativement banalisée : à la veille de la réforme de 2018, la Colombie-Britannique comptait des centaines de dispensaires (plus de 100 dans la seule ville de Vancouver). La province dénombrait également plus de 4 000 cultivateurs de cannabis à des fins privées (*licensed personal growers*), ainsi qu'un ratio important de « patients du cannabis médical » (210 patients enregistrés pour 100 000 habitants). Elle hébergeait, enfin, 22 des 102 producteurs autorisés à vendre en ligne du cannabis à usage médical, disposant d'une avance et d'une « prime à l'investissement précoce » en matière de savoir-faire de production et de recherche-développement.

Cette **prééminence de la Colombie-Britannique dans la production canadienne de cannabis** apparaît également dans l'activité des forces de l'ordre : entre 1997 et 2003, près de 40 % de l'ensemble des infractions de culture et de production de cannabis constatées au Canada étaient localisées en Colombie-Britannique, soit 25 014 infractions par an (Plecas *et al.*, 2005), correspondant à un ratio par habitant trois fois supérieur à la moyenne nationale (79 vs 27 pour 100 000) (source : Santé Canada). En outre, les forces de l'ordre relevaient une augmentation continue des surfaces de culture : le volume moyen de cannabis saisi par opération de police a triplé dans la même période, passant de 2,4 kg en 1997 à 7,2 kg en 2003.

Simultanément, **le cannabis produit en Colombie-Britannique jouissait de la réputation d'un produit de bonne qualité** selon les usagers, plus fortement dosé en THC, populaire jusqu'aux États-Unis (titré à 25 % de THC en moyenne vs 7 % pour l'herbe américaine selon la DEA) (Hamilton, 2004). Le cannabis de Colombie-Britannique était connu et valorisé par une appellation distinctive : *BC Bud* (« herbe de Colombie-Britannique »). Dans les entretiens réalisés, la production de *BC Bud* a souvent été décrite comme une caractéristique distinctive, et même une « fierté locale », reposant sur une tradition et des savoir-faire ancestraux. L'historique de la production de cannabis serait localisé dans la région des îles Gulf (situées entre l'île de Vancouver et la partie continentale du Canada) et des Kootenays (région amérindienne située à l'extrême sud-est de la province), bénéficiant de conditions climatiques favorisant la culture d'extérieur de la plante. Le cannabis apparaissait ainsi, à la fois, comme une pratique culturelle et une ressource économique locale, notamment parmi les

6. Derrière la Nouvelle-Écosse (19,7 %), Terre-Neuve-et-Labrador (15 %) et la Saskatchewan (14,9 %).

7. 28 % des usagers ayant acheté plus de 28 g lors du dernier achat vs 19 % dans le reste du Canada (Cooke *et al.*, 2020).

Premières Nations – la Colombie-Britannique abritant un tiers de tous les peuples autochtones du Canada (Gouvernement du Canada, 2023).

Ce statut particulier de la production de cannabis au sein de la province est lié à des facteurs historiques, mais également légaux et juridiques : le Canada est le premier pays du monde qui a légalisé le cannabis à usage médical en 2001, ouvrant peu à peu la voie à une production légale de cannabis (moyennant l'obtention d'une licence fédérale). Cependant, compte tenu du flou juridique autour des conditions de mise en œuvre de cette réforme, celle-ci est, partout au Canada, allée de pair avec **le développement d'un marché gris du cannabis, qui a été particulièrement dynamique en Colombie-Britannique** (Obradovic, 2018). Cet essor du marché gris a contribué à démultiplier les marchés du cannabis, illicites et semi-illicites, et les acteurs impliqués dans cette économie, selon un processus complexe, en plusieurs phases, qu'on va tenter ici de résumer.

La démultiplication des marchés du cannabis et l'essor d'un marché gris ont prospéré dans les interstices de la législation. La réforme de 2001, décidée par le gouvernement fédéral, n'a pas immédiatement été accompagnée de ses textes d'application, si bien que les conditions d'accès au cannabis légal n'ont pas été précisément définies avant 2014⁸. La législation canadienne sur le cannabis à usage médical s'est, en effet, construite au gré d'injonctions et d'oppositions politiques⁹, donnant lieu à un système complexe qui prévoyait une autorisation de possession de cannabis à usage médical¹⁰ délivrée au niveau fédéral (par l'organisme Santé Canada) sur la base d'une recommandation (plutôt qu'une ordonnance médicale) et un accès au cannabis, soit par l'achat direct auprès de producteurs privés agréés (exclusivement par correspondance), soit via une licence de production (pour cultiver pour soi-même ou pour s'approvisionner auprès d'un tiers producteur). Cet encadrement fédéral du cannabis à usage médical, contraignant, mais peu contrôlé, a eu pour effet de créer un appel d'air pour une offre alternative, en marge de la réglementation, dans le sillage de l'offre illicite qui existait déjà dans les années 1990.

En effet, avant la mise en place d'un système légal de production et d'autoproduction, des Compassion Clubs (centres de distribution communautaire de cannabis à titre « compassionnel ») s'étaient développés, dès les années 1990, pour répondre aux besoins d'accompagnement des malades du sida, tout particulièrement en Colombie-Britannique qui en a été un des berceaux¹¹. Avec la légalisation du cannabis à usage médical en 2001, profitant des ambivalences du cadre réglementaire, les Compassion Clubs se sont multipliés, contribuant à faire prospérer un marché gris du cannabis. Ce marché gris (dans la « zone grise » de la législation), faussement légal, visait les usagers titulaires d'un justificatif médical pour des pathologies non reconnues par Santé Canada (migraines, douleurs, etc.), mais aussi des consommateurs aux usages dits « récréatifs » (hors usage médical)¹². Après une période de tolérance des autorités, une partie de ces Compassion Clubs et dispensaires non agréés ont été fermés, mais d'autres ont rapidement ressurgi. La Colombie-Britannique a été particulièrement exposée à ce phénomène des faux dispensaires, notamment à Vancouver entre 2014 et 2017, si bien que la municipalité a décidé de les réguler à partir de juin 2015 et de fermer ceux qui ne respectaient pas la réglementation municipale. L'ouverture d'une procédure d'autorisation (via l'attribution de licences de production) a donné lieu à près de 180 candidatures dont 10 % environ ont abouti (une vingtaine)¹³, créant encore un nouvel espace de non-droit. Des années 1990 à la fin des années 2010, les marchés locaux du cannabis se sont donc peu à peu structurés, diversifiés et juxtaposés, contribuant à maintenir un niveau d'offre élevé.

8. Pour un rappel de la législation sur le cannabis à usage médical au Canada, voir Obradovic, 2018.

9. D'une part en réponse à des décisions judiciaires fondées sur le respect des droits et libertés individuels, d'autre part dans un contexte d'opposition des gouvernements conservateurs qui se sont succédé.

10. En dehors de certains cannabinoïdes autorisés sur prescription : dronabinol (Marinol®) et nabilone (Cesamet®), distribués sous forme de comprimés ; nabiximols (Sativex®), vendu comme vaporisateur oral provenant d'extraits de plante.

11. Interrogé dans le cadre de cette enquête, le fondateur d'un des premiers *Compassion Clubs*, ouvert à Vancouver Island en 1999, a témoigné de l'essor spectaculaire de ce type d'opérateurs entre les années 2000 et 2010 qui, face aux ambivalences du cadre réglementaire, ont contribué à faire prospérer un marché gris du cannabis. Il existe toujours aujourd'hui une société locale des *Compassion Clubs* : *British Columbia Compassion Club Society*.

12 La notion d'usage « récréatif » n'étant pas précisément définie, ni consensuelle, le terme de « récréatif » est toujours utilisé avec des guillemets, ou bien sous l'appellation d'usage « non-médical ».

13. Les établissements autorisés ne peuvent se situer à proximité de certains lieux fréquentés par des mineurs (écoles, etc.) ; les produits autorisés à la vente incluent cannabis à fumer, huile, gélules, teintures, mais ils excluent les produits alimentaires, attractifs pour les enfants (gâteaux, confiseries, etc.) ; les gérants ne doivent pas avoir d'antécédents judiciaires récents.

Par ailleurs, la mise en place d'une nouvelle réglementation fédérale en 2014, plus explicite et garantissant un accès plus aisé à du cannabis légal à usage médical, s'est accompagnée d'une forte hausse du nombre de « patients inscrits »¹⁴, atteignant 1 % de la population canadienne. Dans certaines provinces, ce pourcentage dépassait 3 % de la population majeure¹⁵. Plus généralement, l'essor des faux dispensaires et les changements de réglementation dans le sens d'une ouverture du marché aux usagers à des fins médicales ont favorisé le développement de la demande de cannabis, à l'image des chiffres de consommation. Pourtant, en pratique, la plupart des achats de produits à base de cannabinoïdes à usage médical concernaient des usages non-médicaux (ou « récréatifs ») (90 %) (Statistique Canada, 2018a). Ce paradoxe amène certains auteurs à conclure que la réforme de 2001 a conduit à une « légalisation sous le voile de la médicalisation » (Fischer *et al.*, 2016). Face à ce constat, les autorités publiques se sont donné pour objectif de remettre à plat les règles d'accès au cannabis, afin de réaffirmer la distinction entre usage « récréatif » et usage médical. La reprise en main et la structuration des marchés du cannabis à usage médical et « récréatif » ont ainsi été érigées en défi de la future régulation.

Une des conséquences induites par la démultiplication des marchés du cannabis a été l'enracinement du trafic. Dans les cinq années précédant la légalisation du cannabis (en octobre 2018), au moins 350 réseaux de trafic de cannabis étaient dénombrés au Canada, concentrés dans trois provinces, dont la Colombie-Britannique (en plus de l'Ontario et du Québec). Dans les documents officiels, la lutte contre les réseaux de trafic de cannabis apparaissait comme une problématique saillante pour les pouvoirs publics, ces réseaux étant articulés avec la grande criminalité : environ 44 % des groupes du crime organisé et des crimes graves transnationaux (COCGT) étaient considérés comme actifs sur le marché du cannabis.

Ainsi, bien avant la réforme de 2018, le cannabis était identifié comme une ressource économique en Colombie-Britannique, où un marché et une économie du cannabis fortement développés et peu régulés perduraient déjà depuis plusieurs décennies. Ce marché hors de contrôle était également perçu comme un problème public. Pourtant, la répression de l'usage de cannabis apparaissait « dépriorisée » par les pouvoirs publics : le produit bénéficiait d'une tolérance des pouvoirs publics, contribuant de fait à la forte acceptabilité sociale du produit.

Une forte acceptabilité sociale du produit

La forte acceptabilité sociale du cannabis en Colombie-Britannique peut s'apprécier à l'aune de différents indicateurs : la revendication largement partagée d'une culture locale du cannabis, la tolérance publique dont le produit a fait l'objet pendant plusieurs décennies et les représentations sociales positives du produit et de sa légalisation. Tout d'abord, on relève de nombreux indices, plus ou moins discrets, témoignant de la revendication d'une culture populaire locale du cannabis, à l'image des revues spécialisées du cannabis fondées en Colombie-Britannique¹⁶, de la création d'un parti politique local du cannabis¹⁷ ou de l'inscription dans l'espace urbain de revendications quant à la liberté de consommer ce produit. La revendication de cette culture du cannabis est particulièrement perceptible dans le quartier Downtown Eastside de Vancouver, aux abords de l'immeuble baptisé « Vansterdam », qui perdure depuis 1994 et n'a jamais été fermé, malgré un historique d'interpellations et de contrôles policiers. Celui-ci regroupe un bar (le New Amsterdam Cafe), une boutique d'accessoires de consommation (pipes, bangs, grinders, briquets, filtres, balances de précision, etc.) et de produits dérivés à l'effigie du cannabis (Cannabis Culture), un dispensaire et un espace de consommation à l'étage (*cannabis lounge*). Ce lieu réunit un ensemble

14. Selon la terminologie canadienne qui les enregistre comme des consommateurs et des contributeurs financiers. En septembre 2017, 235 621 citoyens canadiens étaient inscrits comme clients de cannabis thérapeutique et autorisés à posséder du cannabis séché à usage médical (contre 37 000 en 2013). Ce chiffre se limite aux inscriptions effectuées auprès de producteurs autorisés à la fin de chaque mois. Depuis la réglementation de l'Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) mise en place en 2016, les personnes peuvent être inscrites auprès de plusieurs producteurs autorisés, à condition de fournir une attestation médicale originale pour chaque inscription. Les patients peuvent également s'inscrire auprès de Santé Canada pour produire une quantité limitée de cannabis pour leurs besoins médicaux personnels ou désigner un tiers qui le produira pour eux.

15. Le nombre d'inscrits varie fortement selon la province : près de 100 000 inscrits recensés en Ontario (près de 1 % de la population majeure) et dans l'Alberta (près de 3 % des majeurs) (source : Gouvernement du Canada).

16. Par exemple le *Cannabis Health Magazine* (2002) ou le *Cannabis Culture Magazine* (2005).

17. Le *British Columbia Marijuana Party* (BCMP) a été fondé en 2000 par Marc Emery, un militant de la légalisation totale du cannabis. Lors des élections de 2001, ce parti a remporté 3,22 % des suffrages.

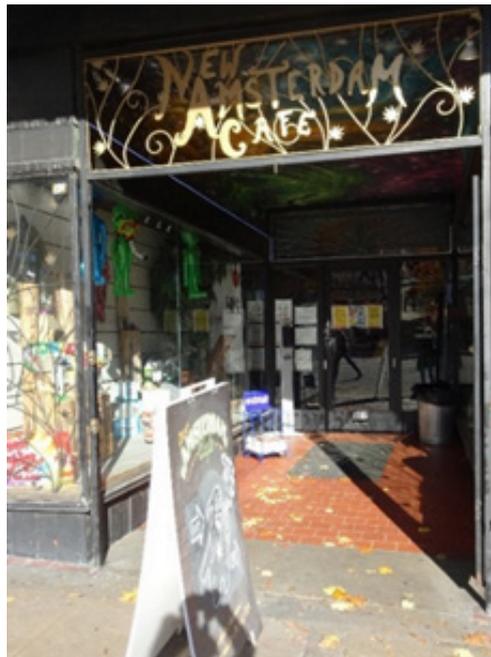
de références culturelles associées au cannabis : couvertures de magazines plaidant pour la légalisation du cannabis (*High Times*, etc.), citations d'écrivains ou de médecins favorables à la légalisation, articles de presse valorisant les luttes militantes contre le pouvoir et la police, etc. (voir illustration 1). À ce titre, il offre un condensé des représentations historiquement associées à la culture du cannabis, assimilée à une culture alternative, mêlant désobéissance civile, luttes militantes pacifistes des années 1960-1970 et résistance politique des Premières Nations à la colonisation de leurs terres.

Illustration 1. Vansterdam, un espace de relais de la culture du cannabis (East Hastings Street, Vancouver)

Rez-de-chaussée : boutique



Bar adjacent



Copyright I. Obradovic



Copyright I. Obradovic

Cette mythologie locale du cannabis continue à alimenter les stratégies actuelles de promotion du cannabis depuis sa légalisation, à l'image des dispensaires de l'enseigne Cannabis Culture, à Vancouver, qui revendiquent le caractère identitaire de la consommation de *BC Bud* (*pot pride*). La *BC Bud* ainsi désignée à partir des années 1930 a même fait l'objet d'appropriations culturelles par l'industrie de la bière : l'entreprise *Coast Breweries Limited* a ainsi lancé en 1931 la marque *BC Bud*, sans teneur en cannabis, mais qui jouait déjà avec l'imaginaire du produit, constitué en référence culturelle.



Source : <https://shopburb.com/blogs/the-chronicle/history-of-bc-bud>

La tolérance à l'égard du cannabis se donne également à voir dans les représentations sociales, mesurées par les sondages d'opinion. Les sondages réalisés depuis les années 1980 par l'institut *Angus Reid Public Opinion* montrent que les habitants de la Colombie-Britannique, historiquement, manifestent une tolérance plus marquée à l'égard du cannabis et des opinions plus favorables à un assouplissement de la législation sur le cannabis. Fait rare dans le monde, dès les années 2000, l'opinion publique en Colombie-Britannique était très majoritairement acquise au principe d'une légalisation et d'un accès légal au produit pour les majeurs (75 %). Jusqu'à aujourd'hui, le soutien à la légalisation du cannabis a toujours été plus marqué en Colombie-Britannique que dans toute autre province canadienne. Dès 1997, une large majorité des personnes interrogées se montraient favorables à la décriminalisation du cannabis (63 %, soit 10 points de plus que dans toute autre province) (Savas, 2001). En 2010 (Angus Reid Public Opinion, 2010), la proportion d'opinions favorables à la légalisation avait augmenté dans le reste du Canada, mais restait encore plus marquée en Colombie-Britannique (61 % vs 53 %). Cette adhésion s'est encore amplifiée dans la décennie 2010, passant de 70 % d'opinions favorables en 2014 (vs 59 % au Canada) à 81 % en 2016 (vs 68 % au Canada) (Angus Reid Institute, 2016a, b). En septembre 2018, à un mois de l'ouverture du marché légal du cannabis, la Colombie-Britannique était la seule province dont la population se déclarait majoritairement confiante à l'égard d'un pilotage de la réforme par le gouvernement provincial (48 % vs 40 % en moyenne au Canada) (Angus Reid Institute, 2018).

En outre, les ressortissants de Colombie-Britannique apparaissent nettement plus enclins à attendre des bénéfices de la légalisation, considérant majoritairement que la réforme aurait « surtout des effets bénéfiques » (75 %). La Colombie-Britannique apparaissait à la fois comme la province la plus convaincue des bénéfices économiques de la légalisation (44 % d'opinions favorables contre 38 % en Ontario, par exemple) et la plus acquise aux promesses d'une telle réforme : la proportion de personnes envisageant la légalisation comme une chance plutôt que comme un risque y a toujours beaucoup été plus élevée que dans les autres provinces (60 %, près de deux fois plus qu'au Québec). Les attentes à l'égard de la réforme de légalisation étaient particulièrement donc fortes et ciblées en Colombie-Britannique.

Les promesses de la légalisation

Dans le contexte du développement continu des marchés noir et gris du cannabis, la légalisation a été perçue comme une occasion de reprendre le contrôle de l'offre de cannabis. Parmi les acteurs rencontrés, aucun n'a utilisé le terme de « légalisation », préférant l'idée d'une « transition vers le marché légal » (*transitioning to the legal market*). Selon les autorités de régulation chargées de la mise en place de la réforme du cannabis, un des principaux défis a été de prendre en compte la culture du cannabis préexistant dans la province (*a whole culture behind the scenes*), pour composer un modèle de régulation visant à convertir le marché illicite au secteur légal (*illicit market transition*), en partant d'une situation où le cannabis était, déjà, très disponible. Ce point constitue une spécificité de la province soulignée par tous nos interlocuteurs, certains parlant même de « légalisation de facto » avant 2018 (*de facto legalization in British Columbia before 2018, unlike other provinces*) (Cannabis Secretariat). Ceux-ci évoquent plus particulièrement l'enjeu de faire entrer dans la sphère légale les cultivateurs de cannabis à usage médical pour un tiers, en particulier parmi les Premières Nations, afin de les inclure et les stabiliser dans un marché pacifié et durable (*clean and sustainable*). L'objectif de reprendre la main sur le marché du cannabis médicinal et de réguler les dispensaires était ainsi au cœur du projet politique de légalisation en Colombie-Britannique. Le Cannabis Secretariat résume ainsi les perspectives ouvertes par la réforme en Colombie-Britannique par deux enjeux : sortir de la légalisation de facto pour introduire un encadrement public du marché gris, afin de mener à terme un processus inachevé (*the compassion clubs were some kind of unfinished business at provincial level with medical cannabis: we had to have something clean and sustainable*), reposant sur des normes et des règles politiques et juridiques permettant de contrôler le marché, partant du fait qu'il s'agissait déjà d'un secteur économique vivant (*a significant part of the economy*) ; s'appuyer sur les industriels déjà implantés sur le marché pour professionnaliser une filière de développement économique autour du cannabis (*the industry was all ready*).

Plus tôt que dans d'autres provinces, donc, le marché du cannabis a été perçu comme une promesse de développement économique en Colombie-Britannique, y compris par les pouvoirs publics locaux, qui attendaient des retombées positives sur trois plans : répondre à une forme de désordre social, engranger des profits économiques, créer des opportunités de recettes fiscales. Au Canada en général, mais tout particulièrement en Colombie-Britannique, la légalisation a été perçue comme une opportunité de remise en ordre d'un marché préexistant, devenu hors de contrôle et échappant à toute forme de régulation. Il s'agissait aussi d'une promesse de développement économique, compte tenu de l'expérience accumulée et de l'antériorité dans la culture de cannabis et la recherche-développement, tablant sur une prime à l'investissement précoce. Enfin, les attentes fiscales à l'égard de la légalisation étaient également explicites. Selon certaines estimations, le marché potentiel du cannabis était évalué à plus de 400 millions de dollars par an avant la légalisation. Sur cette base, un rapport parlementaire estimait ainsi, pour la seule province de Colombie-Britannique, des recettes fiscales prévisionnelles de 75 millions de dollars canadiens par an (soit 58,3 millions de dollars), sur la base d'un scénario de ventes s'élevant à 1 milliard de dollars canadiens. Il tablait également sur une augmentation du nombre de consommateurs de cannabis à usage « récréatif », passant de 725 000 usagers à 800 000 en 2021, pour une production de 91 000 tonnes rehaussée à 103 000 tonnes (Office of the Parliamentary Budget Officer, 2016, p. 16).

Le processus de construction du modèle britanno-colombien

Un calendrier d'élaboration très contraint

Comme chaque province canadienne, la Colombie-Britannique a dû définir un cadre législatif propre pour transposer la nouvelle législation fédérale sur le cannabis, le Cannabis Act (Bill C-45), afin de réglementer les conditions de distribution et de vente du cannabis au détail. Cette phase de traduction légale a été fortement contrainte par les délais, même si la date d'entrée en vigueur de la réforme, initialement fixée par les autorités fédérales au 1er juillet 2018, a été reportée au 17 octobre 2018. La construction des modèles provinciaux de régulation a donné lieu à des processus locaux, menés en parallèle, qui ont plus ou moins rapidement abouti, avec le sentiment généralisé

d'une mise en place sous pression. Les autorités de régulation de Colombie-Britannique confirment l'expérience d'un « processus précipité » (*rushed process*), même si la Colombie-Britannique a été une des dernières provinces à définir son cadre de régulation. Celui-ci a été présenté dans les grandes lignes (*draft regulation*) le 26 avril 2018, avec quelques mois de retard par rapport à la date annoncée (février 2018), et adopté en urgence dans les douze derniers jours de la session parlementaire (qui s'achève le 31 mai), parmi 20 autres projets de loi en examen.

Le processus de construction du modèle britanno-colombien¹⁸ s'est échelonné sur moins d'un an, à partir d'avril 2017, date de dépôt du projet de loi fédéral en première lecture à la Chambre des Communes, jusqu'en décembre 2017, où les bases du futur cadre de régulation du cannabis de Colombie-Britannique ont été présentées par le gouvernement provincial – quelques semaines après les premières provinces qui ont présenté un plan de régulation du cannabis : l'Ontario dès septembre 2017, puis l'Alberta et le Québec en novembre 2017. Des discussions avaient toutefois eu lieu en amont, dans le cadre de la préparation du projet de loi fédérale sur le cannabis¹⁹ : dès juin 2016, le groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis, mené par Anne McLellan, ancienne ministre de la Santé et de la Justice, avait organisé des consultations publiques faisant appel aux gouvernements provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones du Canada. Un groupe de réflexion avait ainsi été constitué à l'échelle de la province (*Provincial Implementation Group*).

Un souci de concertation pour légitimer la réforme

Comme dans l'Alberta²⁰, le plan de régulation du cannabis de Colombie-Britannique présenté en décembre 2017 a été défini à partir des résultats d'une consultation publique conduite par le gouvernement provincial pendant cinq semaines (du 25 septembre au 1er novembre 2017), à laquelle 48 951 citoyens ont participé. Celle-ci visait à mesurer le soutien public à différents aspects de la régulation du cannabis. Elle a été déployée sous trois formes : un questionnaire en ligne (*online feedback form*), qui visait à mesurer l'adhésion de la population à diverses mesures publiques de régulation du cannabis et qui a recueilli 48 151 réponses ; une enquête téléphonique par échantillon aléatoire (800 participants) ; le recueil des avis des gouvernements locaux, des gouvernements des communautés indigènes et d'autres organisations ou groupes d'intérêts (141 contributions écrites).

Cette consultation a montré une large adhésion à plusieurs modalités de régulation du cannabis et une adhésion générale au projet fédéral de légaliser le cannabis (entre 67 % et 79 % d'avis favorables selon le mode de recueil) ; à l'âge minimum proposé pour vendre, acheter ou consommer du cannabis, fixé à 19 ans comme pour l'alcool (76 % à 82 % d'avis favorables selon le mode de recueil) ; aux restrictions fédérales de possession fixées à 30 g par personne (52 % à 57 % d'avis favorables selon le mode de recueil) ; au principe de la vente de cannabis dans des établissements sous licence (68 % à 75 % d'avis favorables selon le mode de recueil). D'autres mesures se sont aussi avérées très largement partagées : redoubler de vigilance quant à la conduite sous l'influence de cannabis (« conduite avec facultés affaiblies »), mettre en place des campagnes de prévention routière sur le sujet, par exemple.

À l'inverse, d'autres options se sont avérées minoritaires, comme les restrictions sur la culture à domicile (34 à 47 % d'opinions favorables seulement). Surtout, la consultation a révélé une très forte opposition au principe d'un monopole gouvernemental pour la distribution de cannabis (tout comme en Ontario) : le rapport souligne que « la plupart des individus préfèrent voir les dispensaires actuels et leur offre légitimée, sous licence et régulée » (Province of British Columbia, 2017). Le choix d'une régulation reposant en partie sur des acteurs publics sera pourtant fait in fine, mais les résultats de cette consultation ont conduit le gouvernement de la Colombie-Britannique à opter pour un modèle hybride original, mêlant acteurs publics et privés.

18. Pour une chronologie de la réforme canadienne, voir Obradovic, 2018, p.4.

19. Ce processus s'est échelonné sur environ un an et demi, d'avril 2017, date de dépôt du projet de loi en première lecture à la Chambre des Communes, jusqu'en octobre 2018, date effective de mise en œuvre de la réforme (après un report de juillet à octobre 2018, à la demande des provinces).

20. Entre juin et octobre 2017, la province de l'Alberta a recueilli l'avis de 60 000 habitants.

Ainsi, les résultats de cette consultation ont permis de bâtir et de légitimer un cadre de régulation du cannabis à usage non médical, présenté par le gouvernement provincial en avril 2018 comme répondant à cinq objectifs identifiés : prioriser la santé publique et la sécurité ; protéger les enfants et les jeunes ; réduire la criminalité et le marché illégal ; traiter la conduite sous l'influence du cannabis ; soutenir le développement économique.

Un cadre législatif refondé

Le cadre de régulation du cannabis à usage non médical repose sur trois textes législatifs votés par le gouvernement de la province : deux lois qui régulent la **vente** et la **consommation** – le Cannabis Control and Licensing Act (CCLA, Bill 30) (17 mai 2018)²¹ et le Cannabis Distribution Act (CDA, Bill 31) (15 mai 2018)²² –, complétées par une série d'amendements au Motor Vehicle Amendment Act (Bill 17), qui redéfinissent les **règles de conduite sous l'influence de cannabis** (« conduite avec facultés affaiblies »). Ce cadre définit un corpus réglementaire qui a connu plusieurs ajustements et qui ne cesse d'évoluer depuis 2018.

Au-delà des règles fixées au niveau fédéral, qui imposent, dans toutes les provinces, trois types de limitations – sur l'achat en magasin²³, la possession de cannabis en public²⁴ et les seuils autorisés pour la culture à domicile²⁵ –, le cadre de régulation de la Colombie-Britannique définit :

- **l'âge minimum légal** pour vendre, acheter ou consommer du cannabis, fixé à 19 ans, comme dans la plupart des provinces (sauf en Alberta, 18 ans, et au Québec, 21 ans) ;
- **les conditions de distribution du cannabis légal**, en optant pour un modèle hybride, fondé sur un monopole public de la distribution de gros, placée sous l'égide du Liquor Distribution Branch (LDB) et un partage du commerce de détail entre opérateurs publics (les British Columbia Cannabis Stores, magasins d'État) et opérateurs privés, sous licence, moyennant un monopole public des ventes en ligne ;
- **le principe d'une séparation entre vente d'alcool et vente de cannabis**, le cannabis ne pouvant être vendu dans un magasin vendant également de l'alcool ou du tabac (*standalone retail stores only*), sauf exception (par exemple dans les zones rurales) ;
- **des règles d'implantation des points de vente** : nécessité d'une autorisation préalable de la municipalité pour ouvrir un point de vente ; distanciation des lieux fréquentés par des mineurs (interdiction d'implantation dans un rayon de 100 mètres d'une école) ;
- **des restrictions sur la consommation de cannabis**, interdite dans tous les lieux publics où le tabagisme et le vapotage sont interdits – auxquels s'ajoutent les lieux regroupant des enfants (aires de jeu, terrains de sport, parcs, plages...) – et interdite également dans tout véhicule ; elle peut également être interdite par les bailleurs de logements et les municipalités ;
- **des sanctions pour non-respect des règles de consommation** : la consommation dans un endroit interdit est passible d'une amende (230 dollars canadiens pour fumer et 58 dollars pour vapoter, 109 dollars pour fumer dans un véhicule en présence d'un mineur) ; pour les entreprises, toute infraction expose à une amende de 100 000 dollars ;
- **des sanctions pour la vente illégale de cannabis** : toute boutique de cannabis non autorisée par une licence (ou qui s'approvisionne sur le marché illégal) s'expose à une amende de 15 000 à 50 000 dollars + suspension de la licence de 15 à 90 jours.

Bien qu'elle soit autorisée, la **consommation de cannabis** reste confinée et limitée aux lieux publics, peu nombreux, où fumer ou vapoter est autorisé²⁶. Cependant, en avril 2022, le gouvernement de Colombie-Britannique a annoncé son projet de permettre la consommation de cannabis dans un

21. Cette loi introduit de nombreux amendements à des législations existantes, parmi lesquelles le Liquor Control and Licensing Act, le Residential Tenancies Act, le Police Act, le Community Safety Act et le Business Practices and Consumer Protection Act (<https://www.leg.bc.ca/parliamentary-business/legislation-debates-proceedings/41st-parliament/3rd-session/bills/third-reading/gov30-3>).

22. <https://www.leg.bc.ca/parliamentary-business/legislation-debates-proceedings/41st-parliament/3rd-session/bills/third-reading/gov31-3>

23. Limité à 30 g par personne de fleurs séchées de cannabis ou à l'équivalent en huile, concentré et autres résines.

24. Autorisée jusqu'à 30 g, 1 kg maximum par foyer.

25. Jusqu'à 4 plants par foyer, pour usage personnel, avec des semences autorisées, sachant que les plants ne doivent pas être visibles de l'extérieur.

26. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety/cannabis/whats-legal> (rubrique *Public use*)

plus grand nombre de lieux publics, pour répondre à la demande des consommateurs, soutenir l'activité des entreprises du cannabis et favoriser l'approvisionnement des usagers par le secteur légal. Selon le ministre de la Sécurité publique de la Colombie-Britannique, Mike Farnworth, « ces espaces publics de consommation pourraient aider l'industrie à être plus viable économiquement et à mieux répondre aux besoins des clients » (Lévesque, 2022). Le gouvernement a donc lancé une nouvelle consultation publique sur ce sujet, à travers un sondage en ligne du 6 avril au 9 mai 2022 visant à arbitrer entre diverses options, présentées publiquement avec leurs avantages et inconvénients (Ministry of Public Safety and Solicitor General, 2022a). La province décrit un « espace public de consommation » comme une entreprise ou un événement qui pourrait vendre et permettre la consommation de cannabis (cafés, bars-salons, concerts, festivals, spas, etc.), en incluant les espaces délimités en plein air (par exemple lors d'un festival ou d'une visite guidée dans une plantation ou une entreprise de fabrication de produits du cannabis qui offrirait des échantillons). Les résultats de cette consultation, publiés en ligne (Ministry of Public Safety and Solicitor General, 2022b), étaient en cours d'examen par le gouvernement provincial à la date de cette publication.

S'agissant de la conduite après avoir consommé du cannabis, les amendements au Motor Vehicle Act créent de nouveaux interdits :

- Toute personne surprise en infraction d'usage de cannabis au volant risque **90 jours de suspension de permis** (*90-day administrative driving prohibition*). La détection du cannabis est faite via le prélèvement d'une « substance corporelle » ou par l'évaluation d'un policier formé à la détection du cannabis
- **Tolérance zéro pour la présence de THC chez les nouveaux conducteurs** qui passent leur permis.

En revanche, ce cadre de régulation ne définit pas l'ensemble des conditions d'accès au cannabis légal : il ne fixe pas le prix de vente du cannabis, ni un taux maximal de THC dans les produits autorisés à la vente.

Enseignements tirés de la régulation de l'alcool et du tabac

Une partie des restrictions envisagées sur le cannabis tient compte des leçons tirées en matière de régulation de l'alcool (cf. *infra*). **En Colombie-Britannique, la distribution de cannabis est encadrée par l'organisme public qui contrôle aussi la distribution des alcools** : la British Columbia Liquor Distribution Branch. Plus généralement, la plupart des règles applicables au cannabis ont été calquées sur celles régissant le commerce et la consommation d'alcool : établissements de vente sous licence, monopole public sur la distribution, choix d'un modèle mixte de vente (partage des points de vente entre opérateurs publics et opérateurs privés).

Ce parti pris s'inscrit dans le contexte d'une problématique d'alcool très présente en Colombie-Britannique. Tous nos interlocuteurs ont souligné la large diffusion de l'alcool dans la population et sa banalisation. Pendant la crise sanitaire de la Covid-19, la consommation d'alcool s'est encore amplifiée, atteignant en Colombie-Britannique son plus haut niveau depuis vingt ans²⁷. Ces observations ont été corroborées par des enquêtes montrant la hausse conjointe de la consommation d'alcool, des ventes et des volumes consommés en Colombie-Britannique en 2020 (Office of the Provincial Health Officer et British Columbia Centre for Disease Control, 2021). Le relâchement de la régulation opéré pendant cette période exceptionnelle a explicitement été pointé pour expliquer cette hausse (extension des horaires d'ouverture, possibilité de livraison à domicile, etc.). La consommation d'alcool constitue une problématique ancienne : la Colombie-Britannique a été la deuxième province canadienne à sortir de la prohibition de l'alcool instituée au Canada entre le début du xxe siècle et les années 1920 (après le Québec), la prohibition y ayant duré seulement quatre ans (1917-1921), contre sept ans en Alberta ou neuf ans en Ontario.

27. Depuis que cet indicateur est suivi, en 2001. Les habitants de 15 ans et plus ont bu l'équivalent de 547 canettes de bière (titrée à 5 %) ou 104 bouteilles de vin (à 12 %) par tête entre le 1er avril 2020 et le 31 mars 2021, soit 9,32 litres d'alcool pur par tête. Source : Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria (<https://www.uvic.ca/research/centres/cisur/stats/alcohol/index.php>).

Dans ce contexte, un des points les plus discutés dans la province a concerné l'opportunité de **vendre du cannabis dans les mêmes points de vente que l'alcool (co-location alcohol-cannabis)**. Ce débat a nourri de vives discussions au sein du groupe de pilotage de la réforme (*provincial implementation group*), articulé autour de deux sujets : l'autorisation de la promotion et la publicité autour du cannabis, d'une part ; les lieux de consommation autorisée, d'autre part. L'option finalement prise a été de privilégier des magasins dédiés au cannabis (*standalone stores*), afin d'éviter de mêler usagers d'alcool et de cannabis (sauf dans les communes rurales bénéficiant d'une dérogation). D'autres provinces n'ont pas fait ce choix, comme la Nouvelle-Écosse où il existe des magasins vendant de l'alcool et du cannabis dans des espaces séparés. Dans nos entretiens, les acteurs de santé publique se sont montrés particulièrement sensibles à cet enjeu de séparation des marchés : un représentant du ministère de la Santé provincial a ainsi dénoncé le risque d'une ambiguïté entre alcool et cannabis dans les perceptions, renforcée par la vente, dans le même espace, de bières et de boissons infusées au cannabis. Il pointe le risque d'une acception sociale du cannabis comme un produit de réduction des risques liés à l'alcool, appelant à éviter de convertir des consommateurs d'alcool. La référence à une possible logique de substitution, ou de transfert entre produits, n'est pas absente des argumentaires. Le parti pris d'une **séparation des marchés (keep alcohol and cannabis separate for public health concerns)** a finalement été décidé à l'unanimité.

Néanmoins, tout en s'inspirant largement du régime de régulation de l'alcool, le régime applicable au cannabis s'avère beaucoup plus restrictif : limitations d'achat ; emballage neutre (*plain packaging*) ; avertissements sanitaires sur les produits (*warning labels*) ; promotion et marketing interdits ; obligation d'acheter des produits mis en distribution par le secteur public (règle dite des *tied house rules*, en référence aux *tied house laws* en vigueur au Royaume-Uni ou aux États-Unis, visant à interdire aux producteurs d'étendre leur influence sur les détaillants).

À l'inverse, d'autres règles se sont inspirées des règles en vigueur sur le tabagisme, comme l'interdiction de consommer en public. En Colombie-Britannique, les règles applicables au tabac ont été reprises pour le cannabis. Il est interdit : de fumer dans tous les lieux publics fermés, y compris les bars et les restaurants et les terrasses ; de fumer (ou vapoter) à moins de 7 mètres de l'entrée d'un lieu public (incluant parcs, plages et résidences privées) ou d'une fenêtre ouverte (voir illustration 2) ; de fumer du cannabis dans un véhicule pour peu qu'il y ait un enfant de moins de 16 ans à bord. En prévoyant une autorisation limitée de consommation en public (ou, plutôt, des zones où la consommation n'est pas interdite), la Colombie-Britannique s'est alignée sur trois autres provinces « tolérantes » quant à la consommation en public (Ontario, Alberta, Nouvelle-Écosse), mais elle se différencie de la plupart des autres où toute consommation en public est prohibée²⁸.

Illustration 2. Affiche d'interdiction apposée sur une porte d'immeuble privé



Copyright I. Obradovic

28. Québec, Manitoba, Saskatchewan, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador.

Un schéma de régulation strict

La plupart des personnes interrogées s'accordent sur le constat d'un cadre de régulation strict, souvent décrit comme « étroit », « serré » ou « renforcé » (*strong frame*). Celui-ci repose sur quatre principes : une réglementation précise quant aux formes de cannabis autorisées à la vente ; un modèle d'offre hybride, garantissant un contrôle public de la distribution tout en autorisant des opérateurs privés ; un accès au marché rigoureusement encadré ; une taxation qui se veut équilibrée.

Des règles strictes quant aux conditions de vente

Les formes de cannabis autorisées à la production, à la distribution et à la vente sont fixées par la loi. Les types de produits et les unités de vente autorisés en Colombie-Britannique en 2022 sont les suivants :

Comprimés (<i>capsules</i>) :	2 types d'unités autorisés : 15 g - 30 g
Huiles (<i>oils</i>)	3 types d'unités : 15 ml - 20 ml - 30 ml
Fleurs à fumer (<i>dried flower</i>)	3 types d'unités : 1 g - 3,5 g - 7 g
Joint préroulés (<i>pre-rolls</i>)	6 types d'unités : 0,5 g - 1 g - 1,5 g - 2 g - 2,5 g - 3 g
Graines (<i>seeds</i>)	Un seul type d'unité : 4 g

En 2021, l'offre de produits à base de cannabis vendus en boutique en Colombie-Britannique regroupait 854 produits. Afin d'éliminer le marché illicite, la LDB s'est montrée favorable à élargir le volume, la sélection et la qualité de la gamme de produits.

Par ailleurs, la loi fédérale pose un certain nombre d'**interdictions concernant la visibilité des produits du cannabis et leur promotion, afin de protéger les mineurs**. Outre les restrictions liées à l'âge d'accès aux ventes légales, elle interdit d'offrir des produits attrayants pour les jeunes ; d'emballer ou d'étiqueter le cannabis de façon à ce qu'il soit susceptible d'attirer les jeunes ; de vendre du cannabis en libre-service ou dans des machines distributrices ; de faire la promotion du cannabis (sauf dans des cas très particuliers où les jeunes ne peuvent pas voir cette promotion). Aux termes de la loi fédérale, chaque emballage de produit de cannabis légal est soumis à des obligations. Il doit comprendre : le symbole normalisé du cannabis ; les mises en garde obligatoires relatives à la santé ; un emballage et un étiquetage neutre ; être difficile à ouvrir par des enfants ; porter un timbre d'accise²⁹, propre à chaque province et territoire. La loi interdit également l'accès physique aux produits en boutique, que les clients ne peuvent ni toucher ni humer. Les produits ne doivent pas non plus être visibles de l'extérieur (pour éviter l'incitation des mineurs à consommer) et la publicité et le marketing sont interdits.

Un modèle d'offre hybride, rigoureusement encadré

La Colombie-Britannique a opté pour un **modèle mixte de vente de cannabis**, qui autorise des points de vente à la fois publics et privés. Il est possible d'acheter du cannabis soit dans des magasins exploités par le gouvernement (*British Columbia Cannabis stores*), sur place ou [en ligne](#), soit dans des magasins privés autorisés (titulaires d'une licence du gouvernement provincial) sur place et, plus récemment, en

29. Taxe indirecte sur la vente ou la consommation de certains produits jugés de faible nécessité (produits de luxe), rares (pétrole) ou dangereux (tabac, alcool ou les jeux de casino) : on parle alors de *sin taxes*.

livraison à domicile. Seules les personnes ayant reçu une autorisation d'un professionnel de la santé peuvent s'inscrire pour acheter des produits de cannabis à des fins médicales directement auprès d'un vendeur autorisé par le gouvernement fédéral (sous licence). Jusqu'à la pandémie de Covid-19, les magasins publics détenaient le monopole des ventes en ligne, mais, avec le confinement, la livraison à domicile a été étendue aux magasins privés, qui garantissent désormais une livraison sous 48 heures, selon une voie d'acheminement spécifique, autorisée par le gouvernement (*third party courier*).

La **distribution de gros vers les points de vente** relève d'un monopole public, géré par une agence gouvernementale, la Liquor Distribution Branch (LDB), régie déjà chargée de la distribution des alcools de la Colombie-Britannique. La LDB est le seul grossiste autorisé à achalander les points de vente en cannabis non médicinal. La gamme de produits vendus dans les magasins (publics ou privés) dépend donc de l'approvisionnement par la LDB et de la réactivité des livraisons. Les détaillants s'approvisionnent en cannabis légalement produit en gros, en passant par un site public de vente en ligne géré par la LDB. Les producteurs locaux de cannabis ne sont pas autorisés à vendre directement à des détaillants privés, ce qui constitue une originalité du modèle de la Colombie-Britannique.

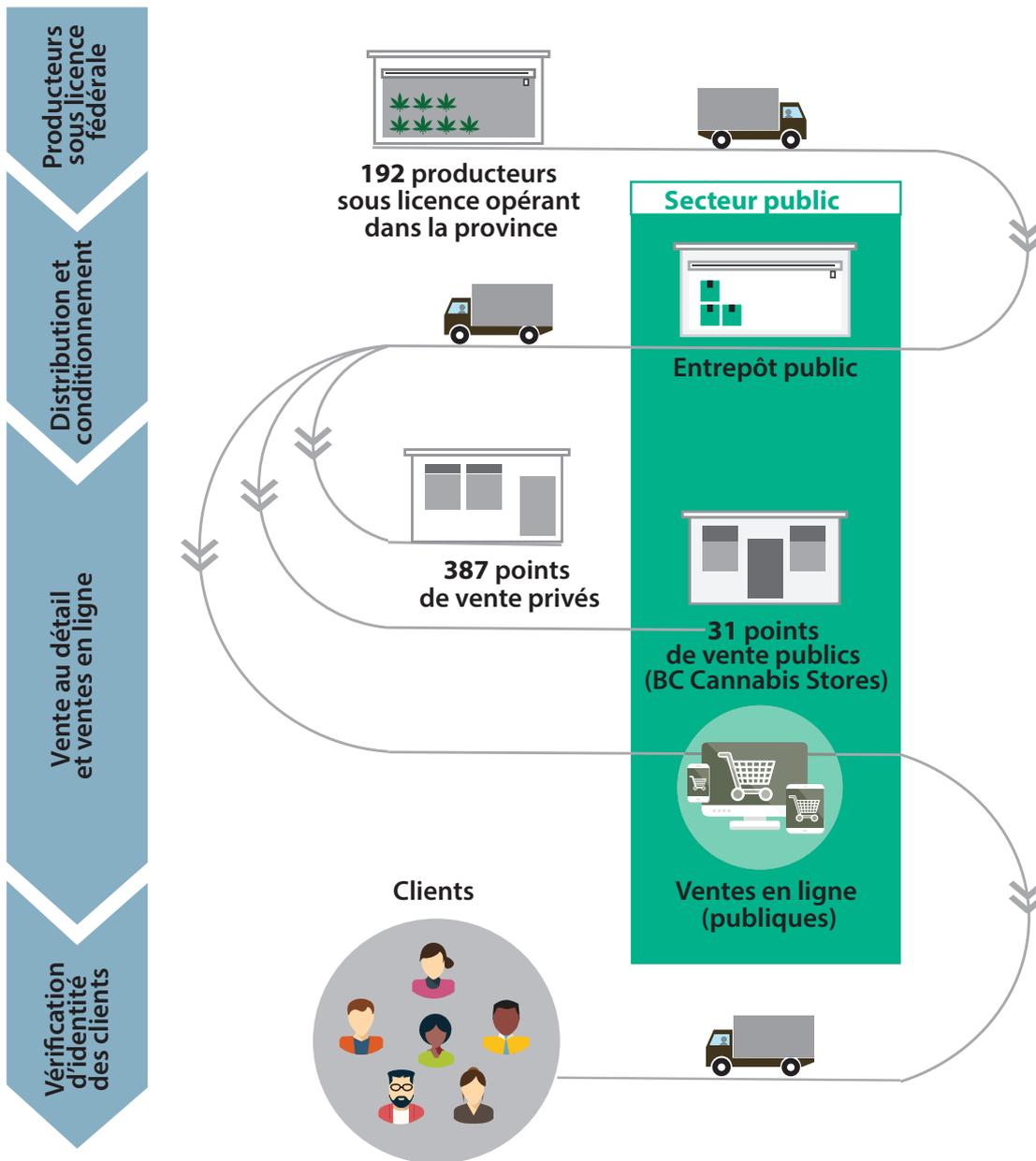
Le **modèle d'offre hybride de la Colombie-Britannique, partagé entre le secteur public et le secteur privé, s'avère très encadré**, selon une organisation détaillée dans le schéma 1. L'objectif de cette organisation est de garantir au secteur public une place centrale dans le circuit de distribution, via la LDB. Du producteur au consommateur, les produits de cannabis connaissent trois phases d'acheminement, tracées et enregistrées. **Les circuits d'acheminement du cannabis répondent à l'impératif légal d'une traçabilité en temps réel**, de type *seed-to-sale* (« de la graine au consommateur »). L'objectif de ce système de traçage est d'éviter le détournement de cannabis légalement produit vers le marché noir. Les circuits d'acheminement du cannabis légalement produit sont soumis à un contrôle strict au moyen de timbres d'accise du cannabis. Chaque province ou territoire a son propre timbre d'accise pour les produits contenant au moins 0,3 % de THC. Ce timbre a des caractéristiques de sécurité pour prévenir la falsification, tout comme les passeports et les billets de banque. Ce système d'acheminement, très contrôlé, se fait par convoi routier, ce qui suppose une forte réactivité logistique et engendre des coûts de transport importants.

En pratique, l'accès au marché du cannabis légal s'avère relativement contraint, réservé de fait aux détenteurs de capitaux. Pour satisfaire à l'obligation fédérale de traçage, les sites de production locale sont contraints de mettre en place un système de vidéosurveillance, ce qui constitue un coût non négligeable. Par ailleurs, le coût d'entrée sur le marché suppose de s'acquitter des frais d'une licence professionnelle, qui est chère même si le coût est très largement inférieur à celui des licences aux États-Unis. Si les conditions de dépôt de candidature pour l'obtention d'une licence professionnelle, valant autorisation d'exercer, sont simples (candidature en ligne sur un site fédéral³⁰), le succès de cette entreprise suppose un capital de départ non négligeable : 7 500 dollars canadiens pour une demande de licence (non recouvrables). À ce coût d'entrée s'ajoutent ensuite les coûts de renouvellement de la licence. Le droit d'entrée sur le marché s'élève ainsi à environ 9 000 dollars, auxquels s'ajoutent 1 500 dollars par an. Ces coûts de présence sur le marché légal du cannabis se décomposent comme suit :

- Coût d'une demande de licence (*application fee*), incluant les contrôles de sécurité (*security screening et financial integrity checks*) : 7 500 dollars canadiens ;
- Coût d'une licence d'entrée sur le marché pour la première année (*first-year licensing fee*) : 1 500 dollars canadiens ;
- Coût de renouvellement de la licence (*annual renewal fee*) : 1 500 dollars canadiens.

30. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/home>

Schéma I. Chaîne de distribution du cannabis légal en Colombie Britannique



Source : schéma réalisé à partir des données croisées de la LDB et de Santé Canada

Le choix d'une taxation « équilibrée »

La **fiscalité applicable au cannabis à usage non-médical constitue un enjeu crucial de la régulation**. Elle vise à optimiser les recettes de l'État tout en évitant d'encourager la consommation. Le niveau de taxation d'un produit ne doit donc être ni trop élevé (pour concurrencer le marché noir et éviter que les consommateurs se tournent vers les sources d'approvisionnement illicites), ni trop bas (pour ne pas inciter les plus jeunes à la consommation). L'enjeu est donc de fixer des taxes qui garantissent un prix de vente équilibré du cannabis légal, qui soit compétitif sans pour autant encourager la consommation chez les jeunes. Au Canada, le gouvernement fédéral a insisté sur la nécessité de fixer **une fiscalité provinciale réduite pour concurrencer le marché noir** et a rappelé que la légalisation n'avait pas pour principal objectif de générer des recettes fiscales. Dès octobre 2017, il a annoncé **un plafond de taxation pour le cannabis** et conclu une entente avec la plupart

des gouvernements des provinces et des territoires pour que les droits d'accise restent faibles³¹. Il a été convenu que l'État fédéral prélève un droit d'accise d'un dollar canadien (0,65 €)³² par gramme de cannabis séché vendu 10 dollars (6,42 €) – et de 10 % le gramme au-delà de ce prix. Autrement dit, il a été décidé que la combinaison des taxes sur le cannabis (fédérales, provinciales et municipales) ne devrait pas excéder 1 dollar canadien par gramme, soit une taxe d'accise de 10 % du prix de vente du producteur. À ce taux d'accise s'ajoutent cependant des taxes à la consommation (fédérale et provinciales), variables selon les provinces.

En Colombie-Britannique, la fiscalité applicable aux ventes de cannabis est complexe et variable selon les produits : elle s'échelonne de 12 % à 25 % du prix affiché en magasin. Les produits les plus taxés sont les produits de vapotage – e-liquides et cartouches (à l'exception des vaporisateurs d'herbe) – qui, depuis 2020, font l'objet d'une taxe qui a été rehaussée, dans quelques provinces, en réaction à l'épidémie de vapotage observée en Amérique du Nord en 2019 (voir tableau 1).

Comme l'alcool, le cannabis fait l'objet de deux taxes distinctes : une taxe fédérale (*federal GST*)³³ de 5 % sur les produits et services (comme pour l'alcool) et une seconde taxe, variable selon les provinces (qui, pour l'alcool, s'échelonne de 5 % dans l'Alberta à 15 % au Québec). Cette taxe provinciale sur les ventes, applicable à tous les produits de consommation (PST)³⁴, est de 7 % en Colombie-Britannique. Cependant, elle ne touche pas les semences de cannabis. Par comparaison avec les autres provinces et territoires du Canada, cette taxation de base des consommateurs de cannabis à usage non médical se situe à un niveau intermédiaire (12 %), bien supérieure à celle de 5 provinces³⁵, inférieure à 4 autres,³⁶ mais comparable dans 3 provinces : Saskatchewan (11% GST/PST), Ontario (13 % HST), Québec (14,975 % GST/QST). En outre, la Colombie-Britannique impose une majoration (*markup*) de 15 % sur le cannabis vendu en magasin et une taxe provinciale (PST), auxquelles s'ajoute une commission de recouvrement des coûts (*cost recovery fee*) prélevé par Santé Canada sur les producteurs (2,3 %). Cette commission (*fee*) est spécifique pour le cannabis : il n'existe pas d'équivalent pour l'alcool ou les produits de vapotage, par exemple.

Tableau 1. Taxation des produits à base de cannabis

	Cannabis séché, extraits concentrés, produits alimentaires, etc. (sauf graines et semences)	Produits de vapotage
GST (taxe fédérale)	5 %	
PST (taxe provinciale)	7 %	Rehaussée de 7 % (2018) à 20 % (depuis le 1 ^{er} janvier 2020)
Taxe sur le vapotage		13 %
Taxe d'accise	0,01 dollar par mg de THC	
BCLDB markup (majoration)	15 %	
Santé Canada (<i>regulatory fee</i>)	2,3 %	

Source : *Chambre de commerce de Colombie-Britannique*

31. Le taux combiné des taxes particulières sur le cannabis (fédérale, provinciale et territoriale) ne doit pas dépasser 1 dollar canadien le gramme (0,66 €) ou 10 % du prix de vente du producteur.

32. 1 g de cannabis séché équivaut à : 5 g de cannabis frais ; 15 g de produit comestible ; 70 g de produit liquide ; 0,25 g de concentré (solide ou liquide) ; 1 graine de la plante de cannabis (voir : <http://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/cannabis/>)

33. Taxation uniforme dans toutes les provinces, sauf Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador.

34. Variable selon les provinces, de zéro dans l'Alberta à 9,975 % au Québec.

35. 5 % (GST) dans 5 des 13 provinces et territoires (Alberta, Manitoba, Nunavut, Yukon, Territoires du Nord-Ouest).

36. 15 % (HST) dans 4 provinces : Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard.

Spécificités du modèle de régulation britanno-colombien

En matière de régulation du cannabis, la Colombie-Britannique se distingue au Canada par plusieurs aspects.

- **La distribution de cannabis est encadrée par un organisme public**, qui contrôle aussi la distribution des alcools C'est aussi le cas de l'Alberta ou du Québec, mais toutes les provinces canadiennes n'ont pas fait ce choix.
- La Colombie-Britannique est la seule province, avec le Nunavut, qui a opté pour **un modèle mixte de vente de cannabis**, qui autorise les points de vente publics et privés.
- La Colombie-Britannique est une des rares provinces qui a établi une **limite de possession de cannabis à domicile**, c'est-à-dire des limites de stockage – même si ce n'est pas la plus restrictive (1 000 g de cannabis séché vs 150 g au Québec).
- La Colombie-Britannique a également fixé un **plafonnement du nombre de points de vente par opérateur** (8 maximum) : parmi les 5 provinces où la vente au détail est confiée au secteur privé (au moins en partie, ne relevant pas d'un monopole public³⁷), c'est la seule qui a interdit la concentration dans le secteur de la commercialisation. D'autres provinces, comme l'Alberta, se distinguent nettement de la Colombie-Britannique puisque 6 entreprises y opèrent en mode *corporate-type ownership*.

S'il n'existe pas, en Colombie-Britannique, de plafonnement du taux de THC ou de restrictions sur la gamme des produits autorisés (comme au Québec), ces arbitrages ont fait l'objet de discussions. Celles-ci ont conclu que l'autorisation des *high potency products* constitue une manière de lutter contre le marché noir.

Architecture institutionnelle de la régulation

L'architecture institutionnelle de la régulation du cannabis, décentralisée, s'inspire des mécanismes de régulation de l'alcool et s'appuie en partie sur les mêmes instances (voir tableau 1) :

- la Liquor and Cannabis Regulation Branch (LCRB) pour la délivrance des licences professionnelles et les aménagements réglementaires sur la vente au détail ;
- la Liquor Distribution Branch (LDB) pour le monopole de la distribution de gros ;
- la dimension de sécurité publique relève de la *Policing and Security Branch* (PSB) et les aspects sanitaires du ministère provincial de la Santé.

Cependant, un service ad hoc a été créé en 2017 pour élaborer une politique stratégique et prendre en charge les questions transversales hors du périmètre des autres agences : le Cannabis Secretariat. Il dispose toutefois de ressources limitées (une vingtaine d'agents répartis entre trois unités : politiques publiques (*policy*), statistique (*data*), négociations avec les nations autochtones (*negotiations*).

La mise en œuvre de la nouvelle réforme de légalisation du cannabis a fait ressurgir deux problématiques, soulevant des **conflits de juridictions** (entre niveaux fédéral, provincial et municipal) : tout d'abord, celle de l'**accès au cannabis à usage médical**, qui préexistait sous une forme peu régulée, difficilement dissociable de la question de l'usage non médical, qui relève de compétences fédérales pour le premier, de compétences partagées entre autorités fédérales, provinciales et municipales pour le second ; deuxièmement, une **problématique « coloniale »** dans la déclinaison concrète de la réforme de légalisation du cannabis, sachant qu'une part substantielle du marché illicite était le fait des communautés autochtones et que l'enjeu d'une conversion de ce marché vers le secteur légal se posait d'une manière ténue compte tenu de l'absence historique

37. Avec l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador.

de traités avec les nations autochtones en Colombie-Britannique – une des spécificités de cette province. Le marché gris du cannabis étant réputé reposer sur ces communautés, l'enjeu, en 2021, de contractualiser avec ces groupes était identifié par le Cannabis Secretariat comme un des principaux chantiers de régulation dans la province.

Tableau 2. Répartition des compétences en Colombie-Britannique pour l'application de la loi sur le cannabis

Agence/Autorité	Mandat/Missions (en 2022)
<p>Liquor and Cannabis Regulation Branch (LCRB)</p> <p>Effectif : environ 200 agents (dont la moitié sur le cannabis) Siège : Victoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Délivrance des licences aux magasins de vente au détail de cannabis. – Contrôle de la conformité des activités et du respect de l'application de la loi avec les titulaires de licence. – Adaptation et actualisation de la politique et des règlements régissant les ventes au détail.
<p>Policing and Security Branch (PSB)</p> <p>Effectif : nd Siège : Victoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Gestion de l'unité de sécurité communautaire (CSU) chargée de faire appliquer la loi contre les vendeurs de cannabis illégaux en collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les communautés locales. – Appui au LCRB dans le contrôle de sécurité des demandeurs de licences de vente au détail.
<p>Cannabis Secretariat (CS)</p> <p>Effectif : environ 20 agents Siège : Victoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Élaboration d'une politique stratégique sur les questions transversales, en particulier celles qui ne relèvent pas du mandat des autres agences. – Coordination de l'action intergouvernementale sur les questions liées au cannabis. – Négociations avec les nations autochtones
<p>Liquor Distribution Branch (LDB)</p> <p>Effectif : 1 100 agents (alcool + cannabis) Siège : Vancouver</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Exploitation du monopole provincial de distribution en gros. – Enregistrement des produits du cannabis. – Gestion directe de la chaîne de magasins publics (<i>British Columbia Cannabis Stores</i>)

LA LÉGALISATION AU CONCRET : UNE MISE EN ŒUVRE SOUS CONTRAINTE(S)

« *Start low and go slow* » : une mise en œuvre graduelle

Prudence et attermoissements des pouvoirs publics

Les entretiens avec les autorités de régulation et les représentants institutionnels révèlent la **posture de prudence** dont ils se réclament : à la LCRB, on évoque une approche de vigilance (*precautionary approach*), alors que le Cannabis Secretariat revendique une implantation douce et progressive (*smooth rollout*), soucieuse de ne pas aller trop vite, de respecter des étapes et d'analyser les premières retombées, sur la base de données d'évaluation. Tous se réclament d'une approche progressive et raisonnée, contrastant avec une ouverture brutale du marché du cannabis et le boom économique observé au Colorado, perçu comme un contre-modèle, fondé sur une offre débridée (décrite par certains comme le *free Wild West*). Cette attitude de précaution reflète le choix des autorités fédérales d'une ouverture des ventes légales en deux temps : autorisation de vente, la première année, des fleurs séchées (*fresh and dried cannabis*), des huiles (*oils*), des comprimés (capsules) et des graines (*seeds*) (dès le 17 octobre 2018) ; dans un second temps (à partir du 17 octobre 2019), autorisation du « cannabis 2.0 », incluant produits alimentaires (*edibles*), concentrés (*extracts*) et produits dérivés du cannabis (*topicals*).

La **progressivité et le contrôle revendiqués dans la mise en œuvre de la réforme** sont, d'abord, justifiés par la nécessité de favoriser son acceptabilité sociale. Ils visent aussi à laisser du temps pour favoriser la déstigmatisation des usagers. L'objectif était également de prendre le temps de réfléchir à la manière de prévenir l'usage problématique parmi les jeunes adultes. Enfin, en procédant par étapes, l'enjeu était de s'offrir les conditions d'une réforme réussie, considérant les possibles chances de développement économique du secteur légal du cannabis : « *As this new industry matures, British Columbia will continue to take the steps necessary to make sure it is safe and successful. For example, we know there is interest in farm-to-gate sales, particularly from small-scale producers, and that's an option we're considering in determining how to support British Columbia's cannabis industry* »³⁸. Plus généralement, les représentants du Cannabis Secretariat invoquent la nécessité de tenir compte des spécificités de la province et de décliner la réforme du cannabis en fonction du contexte local : *policy should depend on where you're starting from*. Ce parti pris de vigilance va de pair avec les propos convergents qui soulignent que, immanquablement, des ajustements du cadre de régulation seront nécessaires.

Les entretiens réalisés témoignent d'une **attention au choix des termes utilisés pour évoquer la réforme**, un des registres d'énonciation étant celui de l'euphémisation. Ainsi, le terme de « légalisation » n'apparaît jamais dans les entretiens : la formule *transition(ing) to the legal system* prévaut dans les points de vue des représentants officiels des instances de régulation, à l'image des déclarations publiques de Mike Farnworth (Minister of Public Safety and Solicitor General), soulignant le travail nécessaire pour convertir le marché gris préexistant en une industrie légale correctement régulée : « *Unlike other provinces, British Columbia had a well-entrenched cannabis industry prior to legalization, and over the last year, we've been working hard on the transition to a well-regulated, legal industry* »³⁹. De même, les représentants du Cannabis Secretariat évoquent l'enjeu pragmatique de convertir un marché du cannabis qui existait de facto, reposant sur l'activité de « vendeurs tolérés » (*tolerated buyers*), en un secteur d'activité légale, en tenant compte des acteurs déjà installés sur ce

38. « Au fil de la maturation de cette nouvelle industrie, la Colombie-Britannique continuera à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'elle est sûre et prospère. Par exemple, nous savons que la vente directe par les producteurs suscite de l'intérêt, en particulier de la part des petits producteurs, et c'est une option que nous envisageons pour soutenir l'industrie du cannabis en Colombie-Britannique » (Mike Farnworth – Minister of Public Safety and Solicitor General – interrogé par le média Victoria Buzz, le 18 octobre 2019).

39. Contrairement à d'autres provinces, la Colombie-Britannique disposait d'une industrie du cannabis bien implantée avant la légalisation et, au cours de l'année écoulée, nous avons travaillé d'arrache-pied à la transition vers une industrie bien régulée, réglementée et légale.

marché (*Legacy market et First Nations*). Ils rendent hommage au secteur agricole qui préexistait de façon illicite, fondé sur de petits cultivateurs locaux (*many small farmers across British Columbia*) alimentant une « industrie villageoise de produits de haute qualité » (*a cottage industry with high-quality products*), revendiquant de les inclure dans un secteur économique ayant pignon sur rue.

Les attermoissements dans la mise en œuvre de la réforme tiennent également aux **coûts de procédure** et aux **temporalités administratives**, illustrés ici par deux exemples.

Pour respecter le calendrier prévu, les gouvernements provinciaux ont dû conclure des **ententes d'approvisionnement** avec des producteurs de cannabis à usage médical autorisés au niveau fédéral (Santé Canada), afin de fournir des produits du cannabis respectant les normes de qualité. Ces ententes se présentent sous forme de protocoles spécifiant les volumes à produire, les critères de qualité à respecter, etc. Avant l'entrée en vigueur de la réforme en octobre 2018, la Colombie-Britannique était la province qui avait conclu **le plus grand nombre d'ententes d'approvisionnement** pour préparer la mise en marché du cannabis légal (31 producteurs autorisés pour 150 variétés de cannabis). Le nombre de producteurs titulaires d'une licence a ensuite régulièrement, mais modérément augmenté : 50 entreprises de production durant l'année fiscale 2019/2020, jusqu'à 99 durant l'année fiscale 2020/2021.

De même, la **commercialisation de produits alimentaires infusés au cannabis** s'est faite de façon progressive. Comme dans d'autres provinces, la deuxième vague de légalisation a été reportée de quelques semaines (en décembre 2019 au lieu du 17 octobre 2019), du fait des défis logistiques liés à la production, au temps de traitement bureaucratique des demandes de licences et au temps nécessaire pour se conformer aux règles de commercialisation en vigueur. Par exemple, chaque produit au cannabis doit être annoncé au minimum 60 jours avant d'être mis en vente sur le marché, afin d'être testé et approuvé par les autorités (qui doivent notamment vérifier les techniques de conditionnement, les informations sur l'étiquetage et la procédure d'assainissement, afin de garantir la sûreté des produits pour les consommateurs). Le temps nécessaire au recueil et au traitement de ces informations, ainsi que la nécessité ponctuelle d'inspections sur site avant attribution d'une approbation officielle, a retardé la mise à disposition des produits alimentaires. En revanche, une fois passée la deuxième vague de légalisation, le gouvernement de Colombie-Britannique n'a pas prévu autant de restrictions que dans d'autres provinces, comme au Québec, sur les produits alimentaires (*edibles*) et les concentrés. Si, au faîte de l'épidémie de Covid-19, le gouvernement provincial s'est montré réticent à étendre le périmètre d'autorisation des détaillants privés à la vente en ligne et la livraison à domicile, celle-ci a finalement été accordée le 15 juillet 2021, afin de contrecarrer le marché noir en élargissant les possibilités d'approvisionnement légal. Il s'agissait aussi de soutenir les petits commerces de cannabis, touchés par la Covid-19 et de développer la culture locale (*craft growers*), en lien avec les communautés autochtones (*First Nations communities*). À la suite d'autres provinces, l'accès au cannabis légal a été classé comme un « commerce essentiel » en Colombie-Britannique, ouvrant la voie à une autorisation des livraisons, qui étaient jusqu'alors réservées aux opérateurs de vente publics. Passé la première phase d'ouverture du marché légal, le gouvernement provincial a ensuite desserré le cadre de régulation sur certains points identifiés comme des freins au développement économique (voir *infra*).

Les signes de prudence à l'égard de la réforme se retrouvaient encore trois ans après son entrée en vigueur, témoignant d'une **mise en œuvre à bas bruit**. Lors des élections fédérales, en 2021, loin d'être saillant, le sujet n'a pas du tout été abordé dans le débat public, pas plus en Colombie-Britannique qu'ailleurs. Tout se passe donc comme si la réforme du cannabis apparaissait comme **un non-sujet après trois ans de mise en œuvre**. Si l'importance de l'enjeu a été évidemment secondarisée, « écrasée », par le Covid (qui a causé plus de 2 400 décès dans la province en 2021) (British Columbia Centre for Disease Control, 2023), ce silence contraste nettement avec la médiatisation tonitruante des premiers effets de la réforme relevée aux États-Unis après la première réforme du même type, au Colorado.

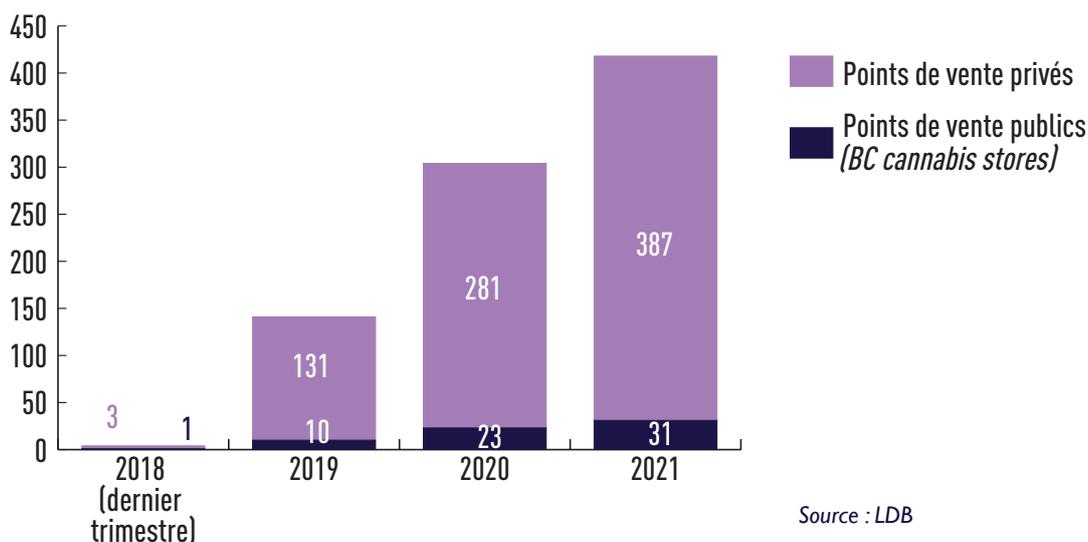
Une mise en marché progressive, un démarrage lent

La dynamique d'ouverture de points de vente de cannabis en Colombie-Britannique a été plus modérée que dans d'autres provinces (en particulier l'Alberta et l'Ontario), mais néanmoins régulière. Trois mois après l'entrée en vigueur de la réforme (au premier trimestre 2019), seuls 14 magasins

étaient ouverts à l'échelle de toute la province, pour plus de 5 millions d'habitants. Le rythme s'est accéléré par la suite : en trois ans, le nombre de points de vente a triplé, passant de 141 magasins en 2019 à 418 en 2021 (voir figure 1). À la fin de l'année 2021, la province comptait 387 opérateurs privés sous licence et 31 magasins publics (*British Columbia Cannabis Stores*), soit une boutique pour 12 800 habitants (418 boutiques), auxquels s'ajoutait une soixantaine de demandes de licences en cours d'examen. C'est deux à trois fois moins que l'Ontario (plus de 1 200 points de vente, soit une boutique pour 12 500 habitants) ou l'Alberta (plus de 700, soit une boutique pour 6 300 habitants). À titre de comparaison, on comptait 15 fois plus de points de vente d'alcool en Colombie-Britannique au 31 mars 2021 (6 208, incluant restaurants, bars et magasins dédiés). Fin 2021, la province se classait au 3e rang national en nombre de points de vente (derrière l'Alberta et l'Ontario) et au 2e rang en termes de licences de production (derrière l'Ontario).

Cette montée en charge très progressive s'explique par deux facteurs. Premièrement, par la longue histoire de la Colombie-Britannique avec les vendeurs au détail du marché gris, qui ont fidélisé une clientèle, mais qui ont aussi alimenté les craintes des autorités publiques quant à un essor incontrôlé du marché du cannabis en lien avec la criminalité organisée après la légalisation. Ces anticipations négatives expliquent les **réticences de certaines municipalités** qui, au début de la mise en œuvre de la réforme, ont fait jouer leur droit de retrait (*opt out*) ou la clause de plafonnement des points de vente (*zoning caps*)⁴⁰. Dans les trois ans suivant la réforme, au moins 12 municipalités importantes⁴¹ ont tardé à autoriser des points de vente. Ces décisions ont, de fait, contribué à une faible accessibilité du cannabis légal dans les grands centres urbains (*cannabis access deserts*) : en 2021, 10 % des municipalités interdisaient encore l'implantation de points de vente légale (*opt-out*), contribuant de fait au maintien de marchés illégaux⁴². Les résistances des municipalités tenaient d'abord aux coûts administratifs : traitement des demandes de licence (*application review*), consultation des riverains (*community consultation*), réglementation de lois municipales (*drafting of new bylaws*). Elles tenaient également à la faiblesse des incitations financières, puisque les promesses de recettes fiscales reversées aux municipalités apparaissaient peu garanties. Ensuite, les opérateurs privés ont fait valoir les obstacles administratifs conditionnant l'entrée sur le marché (lourdeur des procédures de demande de licence, délais), conjugués à de faibles incitations financières, compte tenu de la marge de rentabilité réputée faible de ce type de commerce. Ce sont pourtant bien les commerces privés qui ont porté la hausse de l'offre, même si elle a été plus lente que dans d'autres provinces. Si le premier magasin ouvert en Colombie-Britannique, le jour de l'entrée en vigueur de la réforme, le 17 octobre 2018, était public⁴³, la croissance des points de vente a très majoritairement été assurée par les acteurs privés qui représentent 93 % de l'offre de vente au détail (en 2019, 2020 et 2021) (voir figure 1).

Figure 1. Évolution du nombre et de la structure des points de vente en Colombie-Britannique (2018-2021)



40. Par exemple, la municipalité de New Westminster (banlieue de Vancouver) autorise 5 boutiques maximum sur sa juridiction.

41. Whistler, West Vancouver, Richmond, Delta, Burnaby, Coquitlam, Pitt Meadows, Surrey, the Township of Langley, the City of Langley, Abbotsford and Hope.

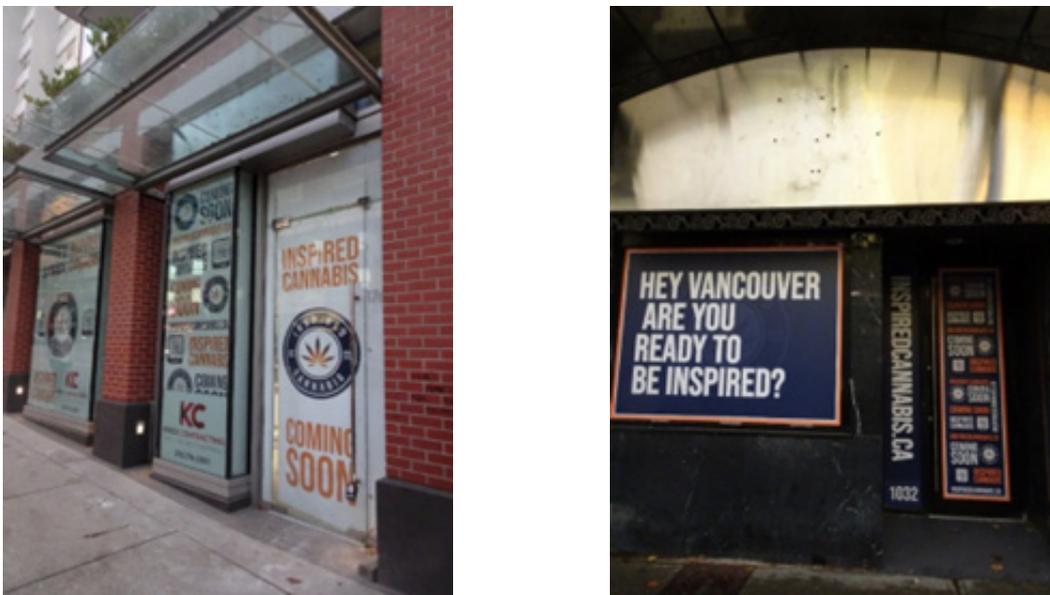
42. Aucun magasin à Richmond ou Surrey vs 17 à Vernon, alors qu'elles comptent 5 à 13 fois plus d'habitants.

43. Dans la ville de Kamloops, dans le centre commercial Columbia Place.

Ainsi, sous l'effet conjugué des lenteurs bureaucratiques de l'attribution des licences et des réticences de certaines municipalités quant à l'implantation de points de vente, neuf mois après la réforme, la Colombie-Britannique se distinguait par **le plus faible taux de ventes par habitant du pays**. Celles-ci représentaient en Colombie-Britannique 19,5 millions de dollars de chiffre d'affaires, sans commune mesure avec l'Alberta (123 millions de dollars), l'Ontario (121 millions de dollars) ou le Québec (119 millions de dollars). Même la petite province de l'Île-du-Prince-Édouard enregistrait 10,7 millions de dollars de ventes légales de cannabis.

Cependant, au cours des trois premières années de mise en œuvre de la réforme, la dynamique d'ouverture de boutiques a connu **deux accélérations significatives** : la première au 4^e trimestre 2019 (+ 70 points de vente) ; la deuxième, après la sortie de la crise sanitaire, en 2020-2021 (à l'image de la prolifération des pancartes *coming soon* annonçant l'ouverture de magasins, voir illustration 3). Toutefois, cette croissance s'est poursuivie de façon disparate, l'offre légale restant concentrée dans les zones urbaines.

Illustration 3. Annonces d'ouverture de magasins privés à Vancouver en 2021



Copyright I. Obradovic

Un accès physique au cannabis légal en progression

L'accès aux ventes physiques a notablement progressé en trois ans, avec 8 boutiques pour 100 000 habitants en 2021 (voir tableau 3). Cependant, ce ratio traduit de fortes disparités territoriales. Dans les débuts de la mise en œuvre de la réforme, la Colombie-Britannique se classait au 3^e rang des provinces canadiennes en termes d'accessibilité des points de vente physiques, derrière l'Alberta et Terre-Neuve-et-Labrador. À la sortie de la dynamique d'essor de 2021, la Colombie-Britannique comptait parmi les provinces les mieux dotées en points de vente, la ville de Vancouver figurant parmi les premières villes canadiennes en termes d'accessibilité physique des boutiques, devenues très visibles dans l'espace public.

Tableau 3. Évolution de l'accessibilité physique des points de vente (2018-2021)

	2018 (dernier trimestre)	2019	2020	2021
Ratio de boutiques pour 100 000 habitants	0,1	2,8	5,9	8

Une dynamique de marché étouffée par une régulation trop stricte ?

La lenteur de l'ouverture de l'offre légale de cannabis s'explique en partie par le contrôle public exercé sur l'offre. Interrogés lors des entretiens, les acteurs économiques de ce marché émergent invoquent des freins multiples (complexité des procédures d'autorisation, lourdeurs administratives, coûts de gestion, etc.) et dénoncent, parfois même, des pratiques de concurrence déloyale de la part du secteur public. Cet aspect constitue un aspect original des acteurs de ce marché, partagés entre stricte compliance et revendications d'une régulation atténuée.

Des opérateurs privés tiraillés entre compliance et frustration

L'essor des points de vente s'est accompagné d'une **concurrence exacerbée entre opérateurs** (entre opérateurs privés, mais également avec les boutiques publiques), **qui se joue dans un contexte réglementaire jugé contraint**. Globalement, les détaillants privés évoquent une « désillusion », soulignant les « nombreuses barrières » à leur activité, à commencer par les « obstacles bureaucratiques » contrariant une accession rapide au marché légal. Ils déplorent, par exemple, les délais d'obtention d'une licence de vente au détail « en moyenne 6 mois pour avoir une première réponse ». Ils mettent également en cause les règles « de nature à décourager les initiatives privées » : règles restrictives d'implantation et de localisation de points de vente, vitrines de magasins opacifiées, etc. Enfin, ils dénoncent la concurrence jugée déloyale des boutiques du secteur public (BCCS) qui, en rognant leurs marges de profit pour faire concurrence au marché noir, ont contribué de facto à les évincer du marché, car il est difficile pour eux de s'aligner sur les prix très bas pratiqués par les boutiques publiques.

Les détaillants privés dénoncent une démarche de « **dumping** » de la part des magasins publics (BCCS), qu'ils vont jusqu'à qualifier de « prédation ». Selon eux, les BCCS bénéficient non seulement d'un accès privilégié à l'offre, puisqu'ils sont en lien direct avec le distributeur de gros (la BCLDB), mais, étant subventionnés, ont l'avantage de pouvoir pratiquer également des prix plus bas que les magasins privés, ce qui les amène à accroître leur part de marché au détriment des opérateurs privés. Ainsi, la directrice exécutive de l'Association canadienne des détaillants de cannabis (ACCRES), qui représente les petits détaillants privés en Colombie-Britannique, affirme que les prix fortement réduits pratiqués par les magasins publics ont affecté l'ensemble des magasins privés de la province : elle estime que 90 % des points de vente privés seraient menacés dans leur existence même (*they are concerned about the economic viability of their business*). En Colombie-Britannique, de nombreux détaillants privés de cannabis considèrent qu'ils sont « chassés par les magasins gouvernementaux » qu'ils accusent de « dumping par les prix » : selon certains détaillants, la LDB pratiquerait des « prix d'éviction », en fixant délibérément des prix bas, dans le but d'évincer ses concurrents et d'augmenter ensuite les prix. Ils se disent préoccupés par leur viabilité économique et leurs chances de maintien sur le marché, à l'image de Paul Taylor, propriétaire d'un point de vente de cannabis à Vancouver⁴⁴, devenu une figure médiatique⁴⁵, qui estime que les prix pratiqués par les points de vente publics, indexés sur de faibles marges de profit par rapport aux coûts de gros⁴⁶, sont considérés comme des prix injustes, sur lesquels les détaillants privés ne sauraient raisonnablement s'aligner (*unsustainable*), ce qui les pousse hors du marché. Il précise que de nombreux détaillants

44. A Bud Above Craft Boutique (4914 Victoria Drive).

45. Interrogé régulièrement par CBC News et Radio-Canada.

46. De l'ordre de 25 % en général, mais qui peuvent baisser jusqu'à 7 % selon les produits.

peinent à garantir une rentabilité minimale à leur activité, tout particulièrement lorsque des magasins de cannabis publics ouvrent dans le même périmètre, offrant des rabais que les magasins privés ne sauraient égaler. Un autre détaillant de Vancouver, interrogé par les médias locaux⁴⁷, confirme ces propos en témoignant de la déperdition des clients dès l'ouverture d'un magasin public dans la même rue, ce qu'il impute aux prix observés dans les BCCS « si bas qu'ils sont impossibles à égaler ». Certains détaillants soulignent ainsi que, pour tenter de survivre, ils seraient obligés de « réduire [leurs] dépenses et licencier du personnel juste pour rester à flot ». Fin 2021, ACCRES estimait que 15 % des magasins de détail privés en Colombie-Britannique étaient appelés à fermer dans les six mois suivants, faute de rentabilité.

De surcroît, les détaillants privés déplorent le fonctionnement jugé « opaque » du système de distribution de gros centralisé par la BCLDB, qui poserait des problèmes de régularité d'approvisionnement : en pratique, il serait difficile pour les points de vente privés de proposer une gamme stable de produits, et donc difficile pour les clients de retrouver les mêmes produits d'une séquence d'achat à l'autre, y compris dans le même magasin. Les détaillants sont donc privés de la possibilité d'anticiper sur les produits qui seront disponibles ou non à l'échelle du semestre suivant, les livraisons étant effectuées à flux tendus, sans capacité de stockage sur site. À l'évidence, cette incertitude quant à l'offre proposée dans les rayons des magasins privés de cannabis limite aussi la possibilité de fidéliser les clients. L'ensemble de ces freins tend à décourager les initiatives privées et les investisseurs, ce qui se traduit par une diminution nette du nombre de candidatures pour ouvrir un point de vente : alors que la LCRB recensait plus de 25 demandes par mois en 2019, elle n'en comptait plus que 73 pour l'ensemble de l'année 2021.

La physionomie de l'offre reflète ce système hybride, faisant cohabiter les secteurs public et privé, et ce jeu de concurrences. Pour élargir leur clientèle, tout en respectant la réglementation, les détaillants privés s'attachent à différencier leur offre de celle des magasins publics. Ils entreprennent donc de valoriser au mieux leurs produits tout en étant limités par la réglementation sur le marketing et la publicité. Ils développent diverses stratégies sur le choix de la localisation, le style des boutiques, la présentation des produits, les techniques d'accueil du client, les incitations commerciales, etc. Le cas de la Colombie-Britannique offre un laboratoire d'observation de ces stratégies commerciales alternatives qui exploitent les points aveugles et les non-dits de la législation.

En Colombie-Britannique, les magasins privés se démarquent des magasins publics par plusieurs traits. Ils sont plus souvent implantés en centre-ville, dans des zones très passantes (par exemple sur des artères commerciales) ou dans des quartiers en voie de gentrification. En effet, fin 2021, les boutiques publiques restaient encore peu présentes dans les grandes villes (aucune à Vancouver, une seule à Victoria ou Nanaimo). En outre, leur devanture apparaît souvent plus apprêtée, plus attractive, moins monochrome, de même que l'intérieur des magasins, spacieux, stylisés, soignant la présentation des produits et l'éclairage. Si les règles fédérales interdisent un accès physique aux produits, que les clients ne peuvent ni toucher ni humer, cette contrainte a été intégrée de façon à ne pas faire obstacle à la mise en valeur des produits, souvent présentés sous cloche ou sous verre, sur des présentoirs jouant sur l'esthétique (du bois, des matières brutes, du style industriel) ou des supports à base de matériaux réputés nobles ou écologiques (bois d'olivier ou de chêne, béton brut, acier, etc.) évoquant des produits de luxe (voir illustration 4). À l'appui de ces représentations, certaines gammes de produits sont présentées comme issues du terroir (*BC Bud*), et vantées par les vendeurs (*budtenders*) comme du « cannabis premium ».

D'autres caractéristiques des boutiques de cannabis contribuent à **donner aux clients le sentiment de faire partie d'une clientèle triée sur le volet** : filtrage à l'entrée (contrôle d'identité pour vérifier que les clients sont majeurs), service personnalisé (avec parfois un service au comptoir, comme dans un bar), etc. Sans faire appel au marketing des produits stricto sensu, ces boutiques multiplient les références à la qualité et à la distinction de leurs produits. Les magasins privés jouent également sur les effets de mode, à travers des gimmicks vantant le caractère naturel ou bio des produits, le respect des normes d'écologie (bois), le design (bois/acier), etc. (voir illustration 4).

47. Ehren Richardson, copropriétaire d'une boutique de cannabis (Sunrise Cannabis, sur Kingsway).

Illustration 4. Exemples de magasins de cannabis en Colombie Britannique

Des choix de localisation différents entre boutiques publiques et privées

Boutiques publiques (en périphérie)



Boutiques privées (en centre-ville ou dans des quartiers gentrifiés)



La tentation du marketing dans les boutiques privées

Modalités de présentation des produits (sous verre ou sous cloche)





Copyright I. Obradovic

Mise en scène d'une confiserie artisanale pour valoriser du cannabis alimentaire



Copyright I. Obradovic

Au-delà de cette attention aux détails formels, on peut relever **diverses stratégies de contournement des règles d'interdiction de la promotion et de la valorisation des produits à base de cannabis** (voir illustration 5). Contraints par les règles de visibilité publique visant à éviter le prosélytisme (*no transparent windows*), les magasins privés développent parfois des **stratégies discrètes de promotion**, par exemple en déployant des panonceaux sur le trottoir invitant le chaland à entrer dans le magasin (voir illustration 5). Ils développent également des tactiques de contournement de la règle d'invisibilisation des produits de l'extérieur du magasin (présumée protéger les mineurs). Ces stratégies d'euphémisation de la règle d'invisibilité sont multiples : vitrines en verre dépoli (*frosted windows*) laissant apercevoir des couleurs et des points lumineux, plantes vertes luxuriantes en vitrine évoquant le cannabis sans le montrer. Par ailleurs, sur leur site Internet, certaines entreprises proposent une visite 3D de leurs boutiques et vantent la variété de leur offre en détaillant les produits⁴⁸. Enfin, les noms des magasins privés sont de plus en plus diversifiés, convoquant volontiers des représentations positives aux consommateurs : références exotiques ou rassurantes à la culture du cannabis (Dutch Love, Cannabis Connection, Green Culture, etc.), assignation à l'image valorisante d'un club d'amateurs éclairés (Club Cannabis, Cannabis Society, etc.), flattant l'imaginaire du consommateur et son appétit d'ivresse (Muse, Inspired Cannabis), voire de « défonce » (High5 Cannabis, Highway Cannabis, The Higher Path, Earth to Sky Cannabis, etc.). On peut relever aussi

48. Voir par exemple : <https://originalfarm.com/locations/farm-hillside/#3dtour>

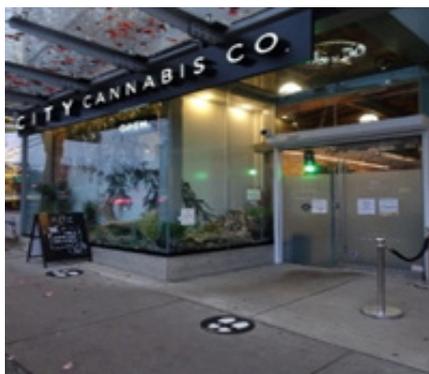
la diversification des types de magasins, du modèle *fast food* (The Original Farm) au modèle de luxe avec des noms de boutiques promettant la qualité et une expérience d'exception (First Cannabis, Prime Cannabis). Enfin, leurs horaires sont plus extensibles, s'étirant souvent jusqu'à 23 heures, y compris le dimanche, les limites légales d'heures d'ouverture en Colombie-Britannique étant de 9 h à 23 h.

Illustration 5. Une offre qui ne renonce pas à être attractive : la gestion des contraintes de visibilité publique par les points de vente privés

Panonceaux incitant à franchir le seuil de la boutique (sur le trottoir)



Invisibilisation de l'intérieur des boutiques avec du verre dépoli (frosted window)



Stratégie de contournement n° 1 : un écran de plantes vertes en vitrine



Stratégie de contournement n° 2 : disposition des produits à distance de la vitrine



Copyright I. Obradovic

De la même manière, **les producteurs contournent l'interdiction du marketing en développant des stratégies d'identification de leurs produits**, visant à se singulariser par une image de marque, à être facilement repérables (de façon à fidéliser les clients) et à se différencier de leurs concurrents. À l'image de Tweed, les entreprises productrices de cannabis distribuées en Colombie-Britannique jouent volontiers sur des codes et des gimmicks afin de se distinguer et de capitaliser sur un effet de notoriété : typographie caractéristique, couleurs pastel, etc. qui permettent d'éviter les « images attractives pour les mineurs » tout en sollicitant l'imaginaire (voir illustration 6).

Illustration 6. Gamme de produits Tweed (groupe Canopy Growth) et slogans associés

<p>Herbe</p> <p><i>We've got all your favourite strains On a toutes vos variétés préférées</i></p>	<p>Les « quickies » (joints préroulés)</p> <p><i>Good to go, right out of the package Préroulés pour que tout roule pour vous</i></p>
<p>Boissons (iced tea, eaux pétillantes, etc.)</p> <p><i>Have a nice tomorrow Passez un bon lendemain</i></p>	<p>Bonbons à la gélatine (gummies)</p> <p><i>Gushing with flavour Jaillissant de saveurs</i></p>
<p>Vapoteuses</p> <p><i>100 % terpenes and cannabis Cannabis et terpènes à 100 %</i></p>	<p>Huiles/Sprays</p> <p><i>Big CBD. Big THC. Small bottle Pleine de CBD. Pleine de THC. Une petite bouteille.</i></p>
<p>Produits alimentaires (edibles)</p> <p><i>No smell. No cal. No kidding Sans odeur. Sans calories. Sans blague.</i></p>	<p>Source : site de l'entreprise (https://www.tweed.com/en/all-cannabis-formats)</p>

En quête de respectabilité : l'émergence contrariée d'un « marché contesté »

En Colombie-Britannique, le chiffre d'affaires de l'industrie du cannabis a quadruplé dans les trois ans suivant la légalisation du cannabis (octobre 2018-octobre 2021). Ce bilan apparemment favorable à l'industrie masque toutefois une réalité plus contrastée. L'installation des acteurs économiques dans ce secteur d'activité économique émergent reste incertaine, du fait d'un sentiment général de « déception ».

Tout d'abord, les industriels estiment que **l'interdiction du marketing (labelling laws) de toute forme de promotion des produits du cannabis** constitue une entrave majeure pour développer et élargir leur clientèle. Ils arguent que les règles en vigueur ne permettent pas de décrire précisément les propriétés distinctives des produits multiples développés à partir de la plante de cannabis (*the plant's attributes cannot be mentioned*) et ne favorisent pas la bonne information du consommateur (en particulier parmi les entreprises qui revendiquent de produire du « cannabis premium » et se réclament d'une réputation d'excellence auprès de leurs clients). Ils considèrent également que le niveau de restrictions sur le conditionnement des produits (*packaging*) est excessif : s'ils reconnaissent l'intérêt des emballages sécurisés pour des produits alimentaires infusés au THC pour éviter l'effet d'attraction des mineurs, en particulier des confiseries ou des biscuits, ils désavouent l'application uniforme de ces règles à tous les produits, y compris les fleurs, considérant que la règle de base des consommateurs est de pouvoir voir le produit qu'ils achètent. Enfin, les tests sur les pesticides et les métaux lourds, auxquels sont soumis tous les produits, sont jugés « lourdement contraignants », car ils imposent de consentir des investissements importants pour se doter des équipements biotechnologiques nécessaires pour garantir une composition stable et des produits standardisés, répondant aux normes juridiques.

Bien qu'ils aient toutes les apparences d'un marché capitalistique classique (bâti sur des *business models*, mobilisant des compétences variées, des ingénieurs de production jusqu'aux emplois peu qualifiés, objectifs de résultats, etc.), **les entrepreneurs du cannabis, en particulier les entreprises de production, soulignent que le marché légal du cannabis reste un « marché difficile »**, qui présente la plupart des traits d'un « marché contesté » (Steiner et Trespeuch, 2015). Même si le cannabis n'est pas sujet à une controverse morale en Colombie-Britannique, ils arguent que sa commercialisation et les dispositifs de marché mis en place ont été construits de façon à rendre difficile l'émergence du marché, en l'astreignant à des limites, en contestant la légitimité de ses profits et en affirmant un rôle régulateur de l'État, voire une « emprise publique », selon leurs propres termes. Ces contraintes sont particulièrement perçues par les producteurs de cannabis (*LPs*) qui, dans les entretiens, font certes valoir les opportunités qu'ils perçoivent dans ce marché, mais surtout les « empêchements » auxquels ils sont astreints dans l'exercice de leur activité économique, ce qui ferait du marché légal du cannabis, selon eux, **un marché « atypique », voire « stigmatisé »**.

Ce sentiment d'être « pénalisé par le contrôle public », parfois même désigné comme une « discrimination économique », est redoublé par les **difficultés d'accéder aux prêts bancaires pour financer l'activité économique**, les banques craignant d'être poursuivies pour blanchiment du fait du classement du cannabis comme stupéfiant au niveau international. Les acteurs industriels du secteur du cannabis dénoncent l'attitude des banques canadiennes qui les traiteraient « comme des parias », privant selon eux l'économie locale d'un marché prometteur. Ces contestations se sont structurées peu à peu et ont donné lieu, en février 2023, à une action collective contre plusieurs grandes banques canadiennes pour avoir « pratiqué une discrimination financière » envers les acteurs de ce secteur d'activité⁴⁹. Le recours judiciaire soutient que ces institutions financières refusent l'ouverture de comptes bancaires, des opérations internationales et l'accès à différents outils financiers comme des prêts hypothécaires et des marges de crédit pour les entreprises de l'industrie du cannabis qui exercent des activités pourtant désormais légales.

Les producteurs soulignent également la **surveillance renforcée dont ils font l'objet** de la part des autorités locales (*permanent security screening*) par comparaison avec d'autres acteurs économiques plus « classiques » : vidéosurveillance de tous les locaux affectés aux différentes étapes de production des produits à base de cannabis par un bureau fédéral (*Security program division*), risque de recall de produits en cas d'inspection sur site (rappel de produits jugés défectueux ou de taux de THC jugé non conforme à l'étiquetage), risque d'injonction fédérale à détruire les produits invendus. Certains vont jusqu'à juger que la stigmatisation naguère réservée aux usagers de cannabis s'est désormais reportée sur les producteurs légaux et dénoncent la « stigmatisation » dont ils feraient l'objet de la part des autorités publiques : **ils seraient empêchés de faire du profit et, selon certains, « tenus en laisse » par des contraintes particulières**. Selon eux, le développement d'une entreprise de cannabis se heurte, d'abord, à des contraintes bureaucratiques spécifiques, mentionnées par tous les entrepreneurs du cannabis, allant de pair avec une charge administrative supérieure à une activité économique classique : procédure de demande de licence, délais, etc. Dans ce contexte, plusieurs associations ont été créées pour soutenir ces entrepreneurs, pour aider les vendeurs au détail – Association of Canadian Cannabis Retailers (ACCRES) – ou les producteurs – Cannabis cultivators of British Columbia. De plus, une activité économique dans le secteur du cannabis requiert, selon eux, une main-d'œuvre nombreuse pour assurer toutes les tâches non mécanisées et les vérifications de conformité en bout de chaîne : temps de préparation des colis à destination de chaque province (timbres d'accise, etc.).

D'une façon générale, les opérateurs du marché du cannabis évoquent leur déception face à la réforme et dénoncent **des principes de régulation qu'ils jugent « désuets », voire « hostiles à la logique de marché » (*business-unfriendly*)**. Parmi les représentants d'entreprises de production de cannabis rencontrés, l'une évoque ainsi un *old school regulatory regime*, alors que les autocultivateurs soulignent les effets adversatifs du mode de régulation, peu favorables selon eux aux intérêts et aux revendications des acteurs privés (*adversial way of regulating, British Columbia Cannabis Cultivators*).

49. Le requérant est Gabriel Bélanger, fondateur et principal actionnaire d'Origami Extraction, une entreprise de microtransformation du cannabis. La Banque Nationale, la Banque de Montréal, la Banque TD, la Banque Royale, la Banque CIBC et le Mouvement Desjardins sont visés par l'action collective.

Ces **contraintes spécifiques au marché du cannabis** sont perçues par beaucoup d'acteurs du secteur du cannabis comme des **freins à l'initiative** (imposés aux niveaux fédéral et provincial), d'autant plus que leurs attentes de rentabilité étaient fortes. Les entrepreneurs du marché du cannabis qui, à la veille de la réforme, affinaient depuis des mois leurs stratégies de conquête de ce marché potentiellement lucratif⁵⁰, font ainsi valoir leur « profonde déception ».

L'effet d'aubaine perçu par les opérateurs privés opérant déjà sur le marché du cannabis à usage médical avant la réforme a donc été rapidement tempéré. Alors que les mouvements de fusions-acquisitions⁵¹ se sont succédé dès l'annonce de la réforme, pour anticiper une augmentation de la capacité de production et occuper le marché, particulièrement dans les provinces autorisant l'intégration verticale, cette bulle spéculative a éclaté du fait de la limitation du marché. Le marché canadien étant restreint (38 millions d'habitants), ces groupes industriels pariaient sur une évolution du statut légal du cannabis à court terme qui n'a pas eu lieu : ils s'attendaient d'abord à une légalisation au niveau fédéral aux États-Unis, mais aussi à une multiplication des marchés du cannabis médicinal en Europe⁵². Ils espéraient également un déclassement du cannabis comme stupéfiant au niveau international. Si plusieurs pays européens ont effectivement légalisé le cannabis à usage médical depuis 2018, les autres prédictions se sont révélées infructueuses. De ce fait, l'offre rehaussée de cannabis s'avère très supérieure aux volumes de consommation, le pays faisant face à une situation de surproduction à défaut d'écouler les stocks sur le marché domestique. Cette bulle spéculative a déçu les promesses de développement économique et d'emplois.

L'embellie financière attendue, qui s'est traduite par une envolée boursière à la veille de la légalisation⁵³ – la valorisation boursière cumulée de Canopy Growth, Aurora Cannabis⁵⁴, Tilray et Aphria a assez vite dépassé le milliard de dollars canadiens⁵⁵ –, a donc laissé place à la déception, en Colombie-Britannique et plus largement au Canada. Cette déception peut prendre la forme d'un retrait du marché. Par exemple, en mars 2020, un des géants canadiens du cannabis, Canopy Growth, a annoncé la fermeture de deux sites de production sous serre en Colombie-Britannique, à Delta et Aldergrove, jugés insuffisamment rentables, ce qui a représenté 500 suppressions d'emplois. De même, en mars 2022, l'entreprise pionnière du cannabis thérapeutique canadien, Tilray, a vendu un de ses derniers sites de production installé à Nanaimo, sur l'île de Vancouver, ouvert après les promesses faites par le candidat pressenti vainqueur aux élections fédérales, Justin Trudeau, de légaliser le cannabis. La fermeture de ce site s'est traduite par la perte d'environ 170 emplois locaux, alors que l'activité de ce site aurait apporté l'équivalent de 25 millions de dollars à l'économie locale durant la première année d'ouverture, selon la chambre de commerce du Grand Nanaimo. Cette décision fait suite à la fusion de Tilray avec Aphria. Au printemps 2022, Tilray recentrait ainsi ses opérations en Colombie-Britannique à une seule usine, Broken Coast, à Duncan, sur l'île de Vancouver. Autrement dit, même parmi les groupes industriels déjà installés sur le marché de la production du cannabis (à usage médical), qui se pressaient pour obtenir un avantage concurrentiel avant l'entrée en vigueur de la réforme, l'effet d'emballement a été suivi d'une déception.

Certes, il existe désormais un marché légal du cannabis, mais celui-ci reste un marché « contesté » qui, pour gagner en légitimité, mise sur les signes de professionnalisation.

50. Évalué, au niveau national, à 22,6 milliards de dollars canadiens (16,1 milliards d'euros) par le cabinet Deloitte.

51. Adoptant cette stratégie, Canopy Growth a annoncé, en juillet 2018, l'acquisition, pour environ 250 millions de dollars, de Hiku Brands Ltd., dont les activités sont concentrées sur la vente au détail et les stratégies de marques. Cette acquisition a permis d'étendre la présence de Canopy au secteur de la vente au détail dans différentes provinces (Alberta, Manitoba, Ontario), alors qu'elle était déjà implantée en Colombie-Britannique.

52. Une des entreprises rencontrées indique avoir des objectifs de vente ciblés par pays (en particulier les Pays-Bas et l'Allemagne) : elle a spécialement recruté un négociateur néerlandais pour impulser et préparer, le plus en amont possible, l'introduction de produits de cannabis sur le marché des Pays-Bas.

53. Avec une valorisation à la Bourse de Toronto des entreprises du cannabis en hausse galopante dès l'annonce du projet de loi en mars 2017 : Canopy Growth (1,3 milliard de dollars de capitalisation boursière, projection des ventes estimée à 302 millions pour 2019), Aphria (730 millions de dollars de capitalisation boursière, projection des ventes estimée à 43 millions pour 2018), Aurora (environ 730 millions de dollars de capitalisation boursière, projection des ventes estimée à 128 millions pour 2018).

54. Aurora Cannabis a racheté 23 % des actions de l'entreprise The Cann Group, le plus important producteur de cannabis médicinal en Australie, dans le cadre d'un partenariat stratégique. Les médias australiens ont avancé qu'Aurora faisait des démarches pour devenir l'actionnaire de contrôle de cette entreprise évaluée à 500 millions de dollars canadiens.

55. Le ressort de valorisation boursière de ces entreprises est moins lié au marché intérieur qu'au potentiel d'exportation de cannabis médicinal, notamment en Europe (en particulier en Allemagne, qui a légalisé le cannabis thérapeutique en mars 2017, perçue comme la principale porte d'entrée vers le marché européen du cannabis à usage médical).

Un secteur d'activité qui se professionnalise. Des acteurs économiques hypervigilants

Un des indices de professionnalisation du secteur du cannabis tient à la **physionomie des sites de production en Colombie-Britannique, souvent modernes et ultrasécurisés**. L'enquête de terrain réalisée en octobre-novembre 2021 a permis de visiter deux sites de production dans la commune de Delta (à 20 km au sud-est de Vancouver), développés par deux entreprises distinctes par leur *business model* et par leur stratégie de conquête du marché et les clientèles ciblées (ici anonymisées). Leur comparaison illustre la diversité des approches commerciales dans ce secteur émergent.

La première, qui s'est affirmée comme un des premiers producteurs de la province, a développé trois sites de culture, entre mars 2018 et mai 2020, sur des terres anciennement dévolues à la culture intensive de tomates (qui comptait alors 70 employés). Aujourd'hui, ce site de production et de transformation de cannabis emploie 600 personnes. En octobre 2021, l'entreprise disposait d'une surface de culture de 1,1 million de *square feet* (10,2 hectares), correspondant à une capacité de production de 75 tonnes de cannabis par an (avec un objectif d'extension à 150 tonnes dans les trois années suivantes). L'entreprise était alors titulaire de deux licences, pour la production et la transformation de produits à base de cannabis à usage non médical (dès lors qu'elle commercialise toute la gamme des formes autorisées depuis 2018 : herbe et fleurs de cannabis, huiles, produits alimentaires (*edibles*), concentrés). Elle fournissait au total quatre provinces au Canada (Alberta, Ontario et Saskatchewan en plus de la Colombie-Britannique). Son objectif est de développer et de diversifier au maximum sa production, afin d'accroître sa part de marché.

La seconde a été créée en 2014 : après avoir obtenu une licence de production de cannabis à usage médical, elle a, en 2019, élargi son activité à la production et à la transformation de cannabis à usage non médical à la faveur de la réforme de légalisation du cannabis (avec deux nouvelles licences obtenues auprès des autorités fédérales). Elle fournit au total huit provinces au Canada (en particulier l'Ontario, l'Alberta, le Québec et le Nouveau-Brunswick, en plus de la Colombie-Britannique), dans des volumes bien inférieurs à la première entreprise. L'entreprise disposait, en octobre 2021, d'une surface de culture de 125 000 *square feet* (1,16 hectare), correspondant à une capacité de production de 11 tonnes de cannabis par an. Son objectif stratégique était centré, au contraire, sur la spécialisation, avec une gamme beaucoup plus limitée de produits et de marques⁵⁶ (ne produisant pas de produits alimentaires, par exemple), revendiquant un savoir-faire bio (*organic certified*) et une image de « cannabis premium » permettant de maximiser ses marges de profit. Malgré sa petite taille (120 employés, dont 50 % de saisonniers titulaires d'un permis temporaire de travail), elle se classait alors au 10^e rang canadien en termes de chiffre d'affaires. En 2021, ses produits étaient réputés être les plus chers du marché (50 dollars pour 3,5 g), revendiquant une réputation d'excellence avec l'objectif explicite de viser une clientèle aisée (une des marques est présentée comme *the best organic cannabis in Canada*). Ainsi, l'entreprise revendique de ne cultiver que sous serre (*no hydroponics*), sans pesticides, mobilisant à la fois des techniques de culture ancestrales, les savoir-faire importés du monde de l'entreprise (l'un de ses dirigeants étant issu de PricewaterhouseCoopers) et les hautes technologies de l'agroalimentaire (*a real unique combination of cannabis legacy experience, strong corporate governance, from Pricewaterhouse Coopers, and high tech agriculture*).

Par-delà des stratégies commerciales différentes, ces deux entreprises présentent plusieurs traits communs. Tout d'abord, elles se caractérisent par la **modernité des infrastructures et le haut niveau d'investissement** qu'elles ont requis. Elles reposent également sur une **ingénierie de production sophistiquée** et le **professionnalisme** des équipes rencontrées – des agents techniques (nombreux et très spécialisés) aux directeurs opérationnels et aux agents chargés de la communication (public relations), souvent issus de l'industrie agroalimentaire. Une des illustrations de ce professionnalisme, qui témoigne aussi du caractère sensible de cette activité économique,

56. L'entreprise exploite seulement cinq marques : Simply Bare. Organic (bio), Lab Theory (concentrés), 1964 Supply Co™, décrite comme une *middle brand* (fleurs et résine, en référence à l'année 1964, l'année où le THC a été découvert et synthétisé par l'équipe du chercheur israélien Raphael Mechoulam), Wildflower (produits à base de CBD) et Homestead Cannabis Supply™ (gamme qui se présente comme *mainstream*).

se trouve dans les **exigences de sécurité sanitaire** imposées lors des visites. Revêtu d'une combinaison antibactérienne ou d'une blouse, le visiteur ne saurait franchir les portillons d'accès au site de production sans un badge de sécurité, accompagné de plusieurs membres du personnel, après avoir satisfait à différentes procédures : passage sous une douche d'air pour chasser les impuretés, port de surchaussures et d'une charlotte (protections capillaires), gants lorsqu'il s'agit de toucher les feuilles et les plants de cannabis. Les badges doivent être utilisés à l'entrée et à la sortie de chaque pièce pour retracer les allées et venues de chaque salarié ou visiteur. L'accès aux salles de culture, derrière des gigantesques portes blindées, est réservé aux employés, leurs badges étant désactivés dans tout autre entrepôt. Tous les entrepôts sont équipés de caméras de surveillance, dont les images sont conservées pendant six mois.

De même, le processus de production obéit à des **procédures codifiées et strictes**. Dans la première entreprise par exemple, le développement des plants de cannabis se déploie dans différents types d'entrepôts dont chacun est affecté à un stade bien particulier du cycle de culture – salles de mise en bouture (*nursery*), salles de floraison (*flowers rooms*), salles de séchage (*dry rooms*), etc. (voir illustration 7). Le cycle de croissance du cannabis, qu'on peut suivre en passant d'une salle à l'autre, s'étale sur trois mois. Il relève d'un processus ultra standardisé, qui repose sur le réglage précis d'au moins quatre paramètres : la température, l'humidité (avec un système d'arrosage et de drainage monitoré), l'éclairage (en continu pour favoriser la reproduction) et la ventilation. Ainsi, le taux d'humidité est variable selon le stade de développement de la plante (atteignant 95 % à certaines étapes), combiné avec une luminosité variable, à l'image des systèmes d'éclairage installés au plafond qui colorent les salles alternativement de lumière blanche, orange ou mauve (ultraviolets). Il s'agit d'assurer aux plants un éclairage optimal selon leur stade de développement. L'eau qui leur est distribuée par un écheveau de tubes est purifiée, avant qu'un dosage de minéraux leur soit administré, le tout sous un monitoring informatique décrit ironiquement comme « digne de la NASA ». Rien n'est laissé au hasard, afin d'obtenir strictement le même produit avec, pour chaque récolte, une concentration identique de THC. Du fait de cette standardisation, dans chaque entrepôt visité, les plants s'élevaient à une hauteur identique et présentaient très peu de défauts physiques visibles. Enfin, au-delà de la culture, le processus de production comprend d'autres étapes relevant de la transformation : séchage, broyage et manucure des fleurs (*trimming*), préparation des produits finis (roulage des joints, etc.), emballage et mise sous carton et entreposage sur palette pour l'expédition vers le centre de distribution public de la province (ou d'autres provinces, selon le timbre d'accise apposé sur le carton). Au-delà des tâches qui se prêtent à une certaine mécanisation, c'est le roulage des joints et l'emballage des produits qui requiert de la main-d'œuvre en nombre, peu qualifiée, mais indispensable (voir illustration 8).

Le second trait commun de ces entreprises tient au **souci constant de leurs dirigeants de donner des gages de sérieux**. Ainsi, les représentants d'entreprises rencontrés se sont tous réclamés, avec insistance, voire avec emphase, du respect des normes, de la réglementation, des obligations fédérales. Ce souci de compliance a également été relevé par les régulateurs, qui soulignent que l'accès et le maintien sur le marché du cannabis dépendent de la bonne volonté démontrée par les opérateurs titulaires de licences. De ce fait, il est rare qu'une licence professionnelle soit révoquée.

Le respect scrupuleux des normes de surveillance et de qualité amène les entrepreneurs interrogés à exprimer une certaine fierté quant à leurs efforts de compliance, au point de se déclarer « déçus de ne pas faire l'objet de contrôles plus systématiques ». Ils déplorent explicitement l'absence d'inspections (*no enforcement action so far*), perçue comme une **occasion d'obtenir une reconnaissance fédérale de leurs qualités entrepreneuriales**, les privant du brevet d'excellence qu'ils estiment mériter et de la réputation de « bons élèves du système ». Ce besoin de reconnaissance est d'autant plus vif que les investissements requis par la mise aux normes ont été parfois massifs. Ainsi, le directeur des opérations d'une de ces deux entreprises nous a montré, avec enthousiasme, en fin de visite, « son » générateur d'électricité nouvelle génération dans lequel l'entreprise venait d'investir pour garantir un niveau stable d'humidité, à hauteur de 3 millions de dollars.

Ainsi, une des spécificités de l'industrie du cannabis tient au contraste entre, d'une part, ce recours aux hautes technologies, à des investissements conséquents et à des compétences scientifiques et techniques de pointe, qui font du secteur du cannabis un secteur économique apparemment ordinaire et, d'autre part, le souci constant de souligner les spécificités de cette activité. Il s'agit, soit

d'en euphémiser le caractère sensible, en gommant le caractère sulfureux du business à travers des stratégies de discrétion⁵⁷ (voir illustration 7) ; soit, au contraire, de souligner que l'activité sur ce marché relève d'un parcours du combattant, de façon à valoriser le mérite des entrepreneurs de ce secteur.

Illustration 7. Au sein d'une infrastructure de production (Delta, British Columbia)

Accès et devanture insoupçonnable



Salles de floraison de l'intérieur (flowers rooms)

Nursery room (semis et boutures)



Plateaux de séchage (dry rooms)



Copyright I. Obradovic

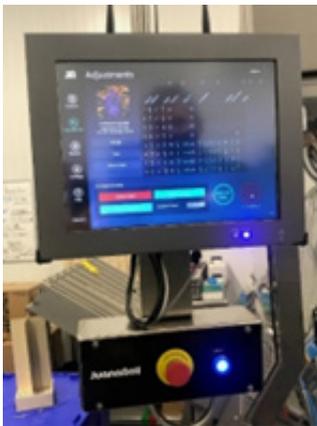
57. Un des signes de cette euphémisation est la quête de discrétion des sites de production dans l'espace public : signalés avec une simple pancarte en bordure de route, sans indication routière pour y accéder, ils sont souvent entourés de fils barbelés et recourent à diverses stratégies d'invisibilisation de leur propre présence (devanture insoupçonnable, neutralisation de l'odeur dégagée par les plants de cannabis avec des charbons actifs).

Illustration 8. Chaîne de fabrication des joints préroulés

Machine à rouler des joints semi-automatique (Juana Roll, marque américaine)



Monitoring et réglages



Finition imparfaite à la sortie des machines requérant une intervention manuelle



Taylorisation et besoin de main-d'œuvre (peu qualifiée) : le tri manuel des joints



Objectifs de production hebdomadaire consignés sur un tableau d'équipe (objectif : 20 000 joints roulés par jour)



Copyright I. Obradovic

Small is beautiful? L'inclusion difficile des petits cultivateurs (*legacy market*)

Les petits cultivateurs déplorent, eux aussi, leurs **difficultés à accéder au marché légal** et à légitimer une activité économique jusqu'alors illicite. En particulier, les autocultivateurs d'hier, qui se désignent comme des agriculteurs (*farmers*), invoquent les difficultés à trouver un appui institutionnel et financier pour s'insérer sur le marché légal (*eligibility*) alors même qu'ils souhaiteraient le rallier. Certains d'entre eux évoquent un marché surréglementé, voué à l'échec (*It's so overly regulated, it seems built to fail*, D. Hurford). Certes, en théorie, l'accès au marché est relativement ouvert : il n'est pas disqualifiant d'avoir été sur le marché noir ou gris, contrairement à l'Alberta par exemple où les antécédents judiciaires constituent un motif de refus de licence. Mais, en pratique, les **coûts d'entrée sur le marché de la production de cannabis**, qu'ils soient financiers ou symboliques, s'avèrent incommensurables pour un certain nombre d'acteurs qui seraient pourtant candidats. Il en va ainsi de tous les acteurs du marché gris, composé de *homegrowers* qui cultivaient pour eux-mêmes ou pour des proches, ou qui vendaient aux *compassion clubs* : dans les trois années suivant la réforme de régulation du cannabis, peu d'entre eux étaient parvenus à entrer sur le marché légal (seulement 60 licences auraient été accordées à des cultivateurs dans les trois premières années de la légalisation).

De nombreux autres obstacles à l'entrée sur le marché sont cités : difficultés d'ordre administratif (pour ouvrir un compte bancaire ou obtenir un contrat d'assurance professionnelle pour une activité liée au cannabis) ; insuffisance de financement pour investir dans des infrastructures de production respectant les normes fédérales (environnementales, vidéosurveillance, etc.) et des formations professionnelles qualifiantes ; réticences à la levée de l'anonymat exigée par la loi fédérale (de la part d'acteurs parfois marqués par des antécédents judiciaires et des expériences négatives avec les forces de l'ordre) . Enfin, selon le cultivateur Marshall Anselmo, qui se présente dans les médias comme un *small craft grower*⁵⁸, l'absence d'accès direct entre producteurs et consommateurs empêche la relation de confiance et de fidélité entre fournisseurs et clients, alors même que cette relation directe, déterminante pour préserver la marge de choix du consommateur, existait avant la légalisation. Le rôle d'intermédiaire joué par la BCLDB interviendrait donc comme un perturbateur de la relation d'achat, contribuant à couper l'offre de la demande. Elle irait également de pair avec une politique différentielle : parmi les 6 500 cultivateurs autorisés jusqu'alors à cultiver du cannabis à usage médical (*medically licensed growers*), une minorité aurait été intégrée au marché légal du cannabis à usage non médical, au profit des gros groupes industriels (*only a fraction have transitioned due to an over-the-top regulatory and licence regime that favours big corporations with deep pockets*). Cet effet de concentration est confirmé par les chiffres : au cours de l'année fiscale 2020-2021, la BCLDB a acheté l'équivalent de 91,9 millions de dollars de cannabis à seulement cinq gros producteurs⁵⁹ – 129,1 millions aux 10 premiers producteurs. En Colombie-Britannique, en 2021, 94,9 % des ventes ont été réalisées par 10 % des producteurs sous licence.

58. Dirigeant de l'entreprise de production Grass Roots située sur l'île de Vancouver.

59. Aurora Cannabis (marques San Rafael, Whistler Cannabis Co., Daily Special), Tweed, Aphria (marques Good Supply, BINGO, Solei, RIFF, Broken Coast), Zenabis (marques Namaste, Re-Up, Blazery) et High Park.

PREMIERS EFFETS OBSERVÉS ET DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE

Cette section détaille les évolutions observées en Colombie-Britannique après quatre années complètes de mise en œuvre de la réforme du cannabis (de 2019 à 2022). Elle rend compte des défis identifiés par les régulateurs, les intervenants de santé publique et les acteurs économiques, en partie communs, mais plus souvent divergents.

En préambule, il faut signaler l'attention aux données d'évaluation revendiquée par les autorités de régulation en Colombie-Britannique, qui soulignent leur vigilance quant aux conséquences en termes de santé publique et de sécurité : « *The Province is continually monitoring the impact of cannabis legalization on the health and safety of British Columbians* »⁶⁰. C'est un des points qui distingue le Canada des États-Unis : un dispositif d'évaluation de la réforme a été décidé et impulsé au niveau fédéral, relayé par l'action des provinces. Outre l'évaluation au niveau fédéral (attendue en 2023), certaines provinces comme la Colombie-Britannique ont déployé un dispositif de pilotage de la réforme, à travers un monitoring d'indicateurs, qui a été construit par le groupe de préparation de la réforme. Par ailleurs, comme au Québec, une enquête dédiée de prévalence en population générale, la British Columbia Cannabis Survey, a été mise en place par le Cannabis Secretariat, afin de mesurer les prévalences tous les trois ans, à partir d'un niveau T0 - en 2018, année de référence (*baseline*). S'il existe plusieurs sources d'enquête sur l'évolution des comportements de santé en Colombie-Britannique (voir annexe), de nombreuses données restent cependant indisponibles, relatives en particulier aux effets de la légalisation du cannabis sur la criminalité liée aux drogues.

La lente restructuration des marchés du cannabis

Des ventes de cannabis en hausse régulière

Les ventes annuelles de cannabis en Colombie-Britannique n'ont cessé de progresser depuis 2018 : 2,9 millions de dollars au dernier trimestre 2018 (dans les trois premiers mois d'application de la réforme) ; 96,7 millions de dollars en 2019 ; 370 millions de dollars en 2020 ; **554 millions de dollars en 2021**. Le rythme de cette hausse tend toutefois à ralentir. L'augmentation des ventes traduit à la fois la hausse de l'offre physique (nombre de points de vente) et la diversification des produits à base de cannabis disponibles sur le marché (British Columbia Liquor Distribution Branch, 2021).

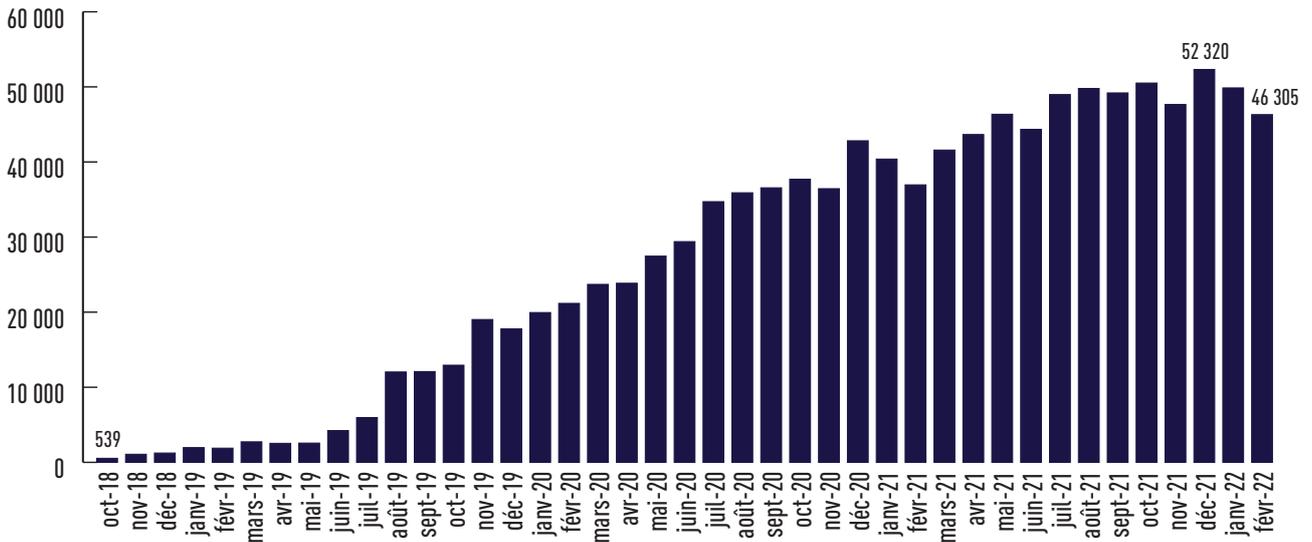
Les ventes mensuelles au détail ont également connu une croissance quasi continue, passant, en Colombie-Britannique, de 1,2 million de dollars en décembre 2018 à 18 millions en décembre 2019, puis à 43 millions en décembre 2020 et 52 millions de dollars en décembre 2021. **Depuis juillet 2020, les ventes dépassent systématiquement 30 millions de dollars par mois.**

Les ventes de cannabis en Colombie-Britannique ont connu trois accélérations significatives (voir figure 2) : d'abord dans le premier été suivant la légalisation, en août 2019, le mois d'août étant plus propice aux achats et aux consommations de cannabis, comme le confirment les données étatsuniennes ; puis au printemps 2021 ; enfin, à partir de juillet 2021, après la sortie du confinement. Cette hausse s'explique par deux facteurs : la hausse des points de vente d'une part, l'autorisation de la vente en ligne et de la livraison à domicile pour les vendeurs privés à partir du 15 juillet 2021.

Si les ventes légales de cannabis ont augmenté dans toutes les provinces après la réforme, les dynamiques de marché s'avèrent contrastées. La hausse des ventes observée en Colombie-Britannique est du même ordre qu'en Alberta ou au Québec, mais bien en deçà de l'essor constaté dans l'Ontario (voir figure 3). En février 2022, la Colombie-Britannique se classait au 3^e rang national en termes de ventes mensuelles, derrière l'Ontario, l'Alberta et dépassant de peu le Québec.

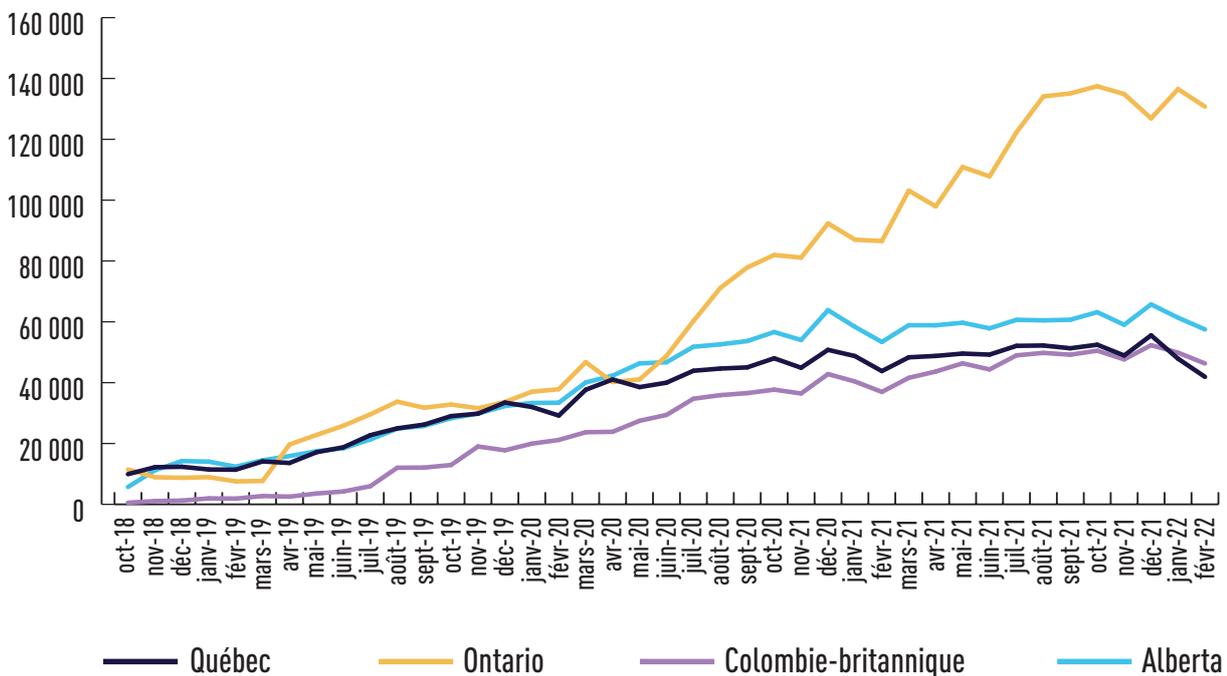
60. « La province mesure attentivement et en permanence l'impact de la légalisation du cannabis sur la santé et la sécurité des Britanno-Colombiens ».

Figure 2. Évolution du montant des ventes mensuelles de cannabis au détail en Colombie Britannique depuis la légalisation (en milliers de dollars canadiens)



Source : Statistique Canada

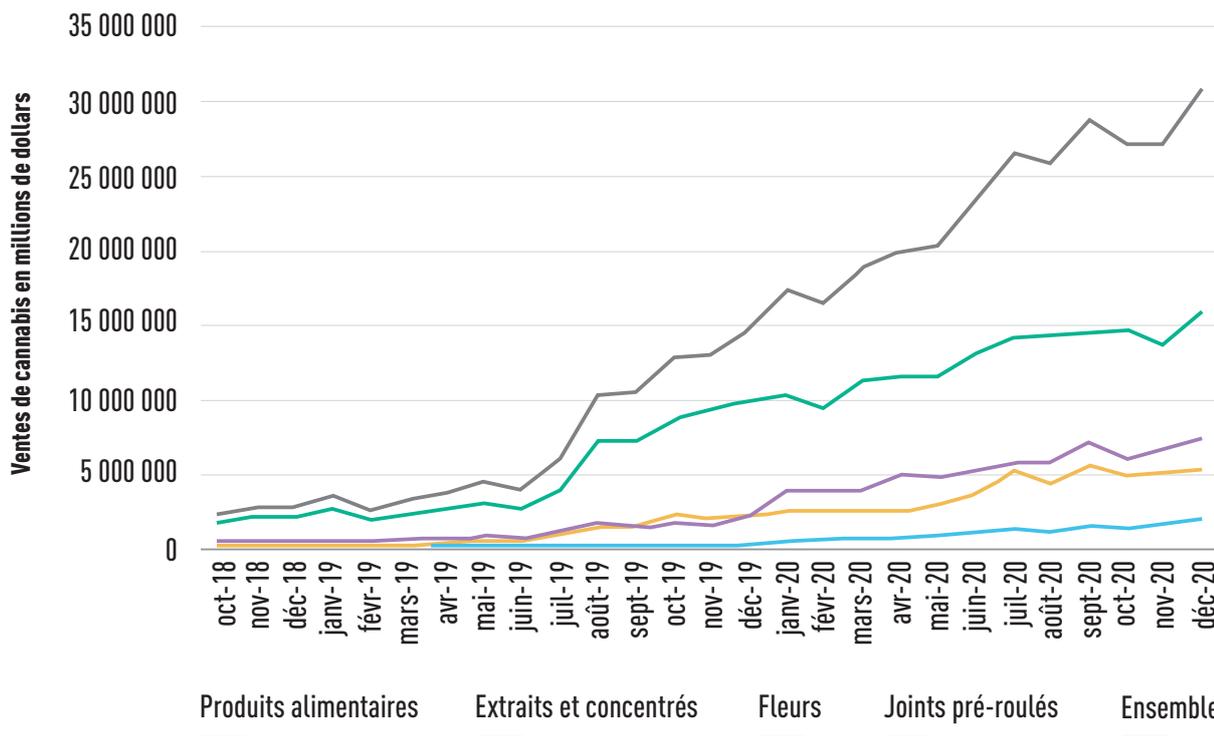
Figure 3. Évolution comparée des ventes mensuelles de cannabis au détail dans 4 provinces (valeurs en milliers de dollars canadiens)



Source : Statistique Canada

En Colombie-Britannique comme dans les autres provinces, la majorité des ventes de cannabis concerne les fleurs, devant les extraits et les concentrés, puis les joints pré-roulés, et enfin les produits alimentaires (voir figure 4).

Figure 4. Évolution des ventes mensuelles de cannabis en Colombie Britannique par type de produit (2018-2020)



Source : Naimi et al., 2021

La hausse des ventes est allée de pair avec l'augmentation des volumes de THC mis en vente : un rapport du Canadian Institute for Substance Use Research (CISUR) de l'université de Victoria montre en effet que **les volumes de vente de THC ont doublé entre 2019 et 2020, passant de 64 mg de THC par personne (âgée de 15 ans ou plus) à 129 mg en un an.**

Le cannabis représente un chiffre d'affaires en constante augmentation (voir tableau 4). À l'échelle de l'année fiscale (qui se termine le 31 mars), il a généré un chiffre d'affaires de 18 millions de dollars canadiens en 2018-2019, 136 millions en 2019-2020 et 327 millions en 2020/2021 (12 fois moins que l'alcool pour cette dernière année) pour environ 54 tonnes de cannabis vendues.

Tableau 4. Ventes de cannabis en Colombie-Britannique

Année fiscale (au 31 mars)	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Part des ventes dans les magasins publics (en %)	78,3	23,8	19,5
Part des ventes dans les magasins privés (en %)	21,7	76,2	80,5
Total des ventes (en millions de dollars)	17 992	135 923	327 278
Total des ventes (en volume/kg)	2 083	17 618	54 266

Source : LDB Oracle Financial System.

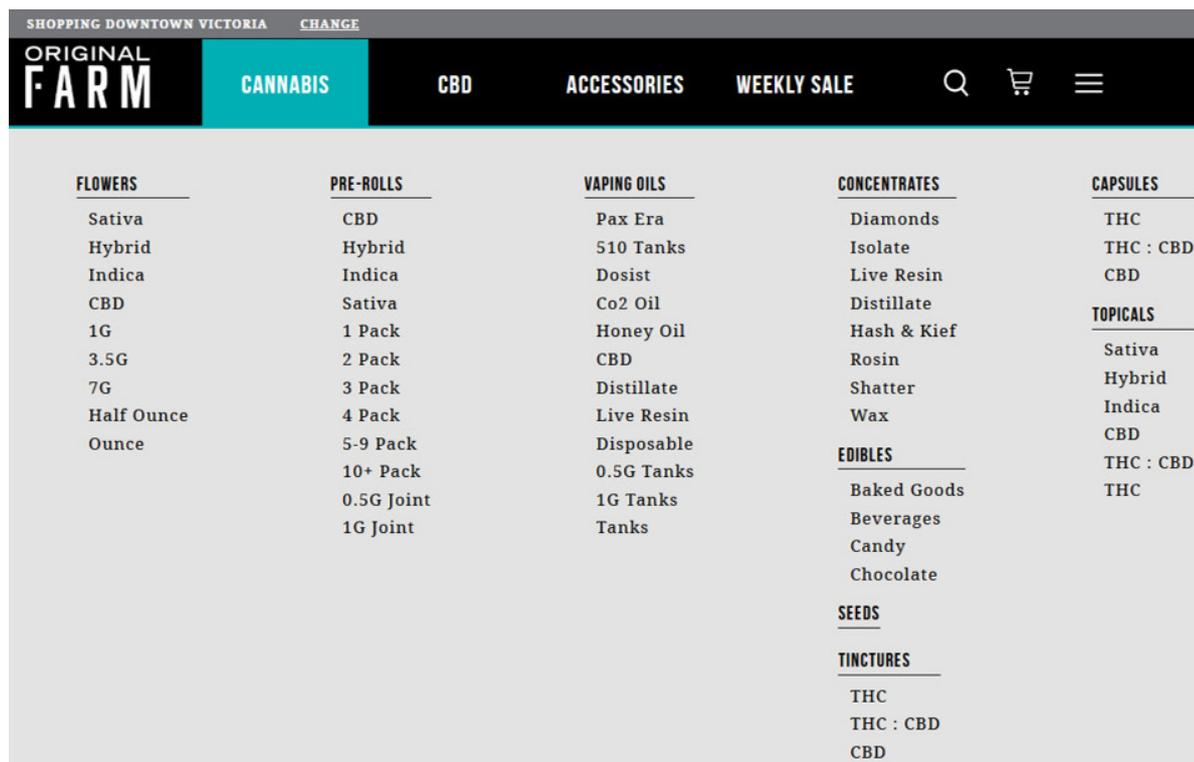
Une diversification croissante des produits à base de cannabis

Comme dans tous les marchés légaux du cannabis, la réforme est allée de pair avec **une diversification des produits disponibles à la vente, qui s'est accélérée après octobre 2019 (autorisation du « cannabis 2.0 » sous forme alimentaire, d'extraits ou de produits « topiques »).** En Colombie-Britannique, les ventes en gros de cannabis ont plus que doublé au cours des deux premières années complètes d'ouverture du marché (+ 71 %), passant de 191,4 millions de dollars canadiens lors de l'année fiscale 2019/2020 à 327,3 millions lors de l'année fiscale 2020-2021. Dans

le même temps, le nombre de produits mis sur le marché a doublé lui aussi, passant de 591 produits (de 50 producteurs sous licence) à 1 062 (de 99 producteurs différents) (British Columbia Liquor Distribution Branch, 2021).

L'offre de cannabis s'est donc considérablement amplifiée et diversifiée en trois ans. Le « menu » affiché par les enseignes publiques et privées illustre cette démultiplication de l'offre, avec une dizaine de catégories de produits disponibles légalement, avec un choix croissant de produits selon la forme, l'espèce (Sativa, Indica, hybride), le titrage en THC et en CBD, la marque, etc. (voir illustration 9).

Illustration 9. « Menu » affiché sur le site de vente Original Farm



Source : <https://originalfarm.com/>

Au vu des données transmises par la BCLDB, qui liste les 854 produits mis en vente en Colombie-Britannique début 2021 (destinés à la vente en ligne ou en magasin), il apparaît que les fleurs représentent près de la moitié de l'offre mise en service (45 %), devant les extraits à inhaler (33 %) et les joints pré-roulés (22 %). **La gamme des produits mis en vente inclut des produits dont la concentration en THC varie de 0,3 % à 96 %**, alors que la concentration en CBD varie de 0 % à 86 %. Le taux maximal de THC se retrouve dans les extraits à inhaler : 960 mg/g (soit 96 %) vs 350 mg/g (35 %) pour les fleurs et 340 mg/g (34 %) pour les joints pré-roulés.

Sur le site Internet des magasins publics de cannabis (www.bccannabisstores.com), plusieurs filtres permettent au consommateur de s'orienter dans l'offre proposée (Province of British Columbia, 2023), parmi 6 catégories de produits (*flower, edibles, vapes, extracts, topicals, accessories*) :

- par marque (119 *brands* différentes) ;
- par dosage de THC ou de CBD ;
- par méthode de consommation (ingestion, inhalation ou voie fumée, cosmétique) ;
- par arôme (63 types, allant des arômes de fruits – banane, mûre, framboise, melon, etc. – à des évocations de goûts - chocolat, cola, bonbon (*candy, cream soda*), de qualité (*fuel, gas, diesel*), de sensations résumées par un adjectif (*earthy, floral, fresh, pungent, spicy, sweet, tropical...*) ;

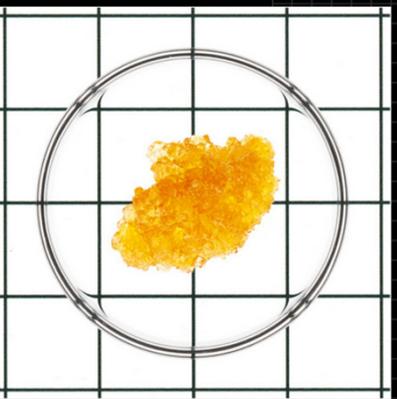
- par unité (10 options possibles, de 0,5 g à 28 g pour l’herbe, jusqu’à 30 ml pour les boissons) ;
- par origine du producteur (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Québec, Saskatchewan, autre) ;
- par type (4 options : dominante *Sativa*, dominante *Indica*, hybride ou mélange).

Au-delà des catégories génériques de recensement, la variété des produits à base de cannabis donne à voir une diversification des formes de consommation. **La catégorie des concentrés, par exemple, s’est largement étoffée, incluant désormais des sous-catégories de produits ciblant des clientèles de connaisseurs**, sur la base d’arguments de qualité aromatique (« profil de terpène », concentration en THC, etc.) : au-delà des extraits concentrés (huiles, différents types de résine, shatter/wax, etc.), on trouve désormais sur le marché des types de produits présentés comme du « cannabis premium », appelés diamants, caviar, résine vivante (*live resin*)... (voir illustration 10). Ainsi, selon le directeur du cannabis d’une des entreprises rencontrées chargé de contrôler la qualité des produits (Director of cannabis), **la gamme de concentrés a été nettement étendue, traduisant une segmentation du marché : il s’agit de différencier au maximum les clientèles afin de répondre aux attentes d’une palette élargie de consommateurs** – incluant de potentiels nouveaux venus. Suivant cette logique, il indique « travailler sur le développement de nouveaux arômes », désignés comme des profils de terpènes, par exemple les « variétés dessert » (*dessert strains*) pour accompagner la fin d’un repas en se substituant à un dessert le cas échéant (*ice cream cake, Gelato, Mochi, Cherry Pie, Lemon Cake, Blueberry Pie, Mango Brûlée...*).

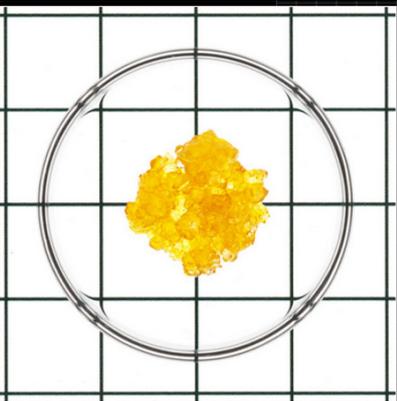
Selon les producteurs rencontrés lors des entretiens, **le produit le plus rentable reste la fleur de cannabis, offrant 35 à 60 % de marge de profit, deux à trois fois plus que les autres produits** qui nécessitent plus de transformation et donc plus de main-d’œuvre.

Illustration 10. Exemples de concentrés de la gamme Lab Theory de Rubicon Organics ciblant une clientèle de connaisseurs (« diamants » et « caviar » de cannabis).

DIAMONDS 	
STRAIN:	PJP#8
SPECIES:	INDICA HYBRID
LINEAGE:	PURPLE PUNCH X GRAPE JELLY
THC:	85–95%
TERPENE PROFILE:	β-Caryophyllene, Limonene, α-Humulene, Linalool
AVAILABLE IN:	0.5G
BURN TEMP:	450–550°F



CAVIAR 	
STRAIN:	SOUR CKS
SPECIES:	SATIVA HYBRID
LINEAGE:	GSC X SOUR DIESEL
THC:	75–90%
TERPENE PROFILE:	trans-β-Ocimene, β-Myrcene, Limonene, β-Caryophyllene
AVAILABLE IN:	0.5G & 1G
BURN TEMP:	440–540°F



Source : site de Rubicon Organics, <https://www.labtheory.com/>

Une baisse généralisée des prix du cannabis

Comme dans tous les marchés légaux du cannabis observables aujourd'hui, le prix moyen du cannabis a nettement baissé après la réforme au Canada et en Colombie-Britannique. Cette baisse intervient alors même que les prix sur le marché illégal étaient déjà parmi les plus bas du Canada.

Avant la légalisation (en 2015-2016), la Colombie-Britannique se distinguait par un prix du cannabis sur le marché illégal parmi les plus compétitifs au Canada : 7,70 dollars le gramme d'herbe, le prix le plus bas avec le Québec (7,31 dollars), en deçà de la moyenne canadienne (8,32 dollars). Ce prix moyen masquait de fortes disparités locales, avec des prix encore plus bas dans certaines municipalités (6,70 dollars à Victoria vs 8,26 dollars à Vancouver). Dans les années précédant la légalisation, le prix du cannabis était orienté à la baisse, en particulier en Colombie-Britannique.

En 2021, le prix d'achat moyen de produits séchés en fonction du contenu en THC déclaré par les consommateurs de Colombie-Britannique était le plus bas du Canada (5,44 dollars canadiens) (Hammond *et al.*, 2022). D'après une étude du CISUR regroupant les données de marché disponibles, (Naimi *et al.*, 2021) **les prix du cannabis ont continué de diminuer encore plus rapidement après la légalisation, à la fois sur le marché légal et illégal, ces deux évolutions s'alimentant mutuellement du fait de la concurrence**. Sur le marché légal, entre 2018 et 2021, le prix médian du cannabis au détail est passé, pour les fleurs, de 0,30 dollar à 0,21 dollar par unité de 5 mg (- 30 %) et, pour les joints pré-roulés, de 0,48 à 0,30 dollar (- 38 %). **En 2021, un joint contenant 20 mg de THC coûtait environ 50 cents**. Selon l'organisme privé Headset, couvrant 4 provinces (Ontario, Alberta, Saskatchewan et Colombie-Britannique), le prix au gramme des fleurs aurait chuté de 16 % en Colombie-Britannique en une seule année, passant de 6,74 dollars canadiens (5,40 dollars US) en janvier 2021 à 5,70 dollars canadiens en décembre 2021. L'évolution générale des prix à la baisse est confirmée par la LDB, qui l'explique par des conditionnements à l'unité plus importants (*larger format offerings such as ounces*) et un volume de production à écouler plus important sur le marché légal.

La baisse des prix du cannabis légal vise à concurrencer le marché noir. Elle conduit néanmoins à un **mouvement général de baisse des prix, contribuant à augmenter l'accessibilité financière du cannabis**. Dans les trois premiers mois suivant la légalisation (du 17 octobre au 31 décembre 2018), le prix moyen sur le marché légal s'établissait à 9,70 dollars le gramme, selon Statistique Canada, par comparaison avec un prix au gramme de 6,51 dollars sur le marché illégal (soit un écart de 3,19 dollars). En 2019, dans l'année suivant la légalisation, le prix du cannabis légal en Colombie-Britannique avait légèrement baissé, avoisinant 9,32 dollars le gramme, contre 5,95 dollars sur le marché illégal (Statistique Canada, 2020). Plus largement, à l'échelle du Canada, les prix du cannabis légal et illégal ont tendance à converger.

Le cannabis vendu légalement tend donc à être moins cher, mais aussi plus fortement concentré en THC (voir figure 6), ce qui n'est pas sans effet sur la santé publique : **le ratio entre prix et quantité de THC ayant baissé, le prix relatif d'un milligramme de THC a baissé depuis la légalisation**.

La segmentation du marché du cannabis évoquée plus haut est également perceptible à travers l'étalement de la gamme des prix, qui traduit une diversification des clientèles. Ainsi, sous forme de fleurs, le « cannabis premium » coûte deux à trois fois plus cher que le cannabis d'entrée de gamme (voir tableau 5).

Tableau 5. Prix moyen au gramme du cannabis légal en Colombie Britannique, par catégorie et par segment de marché (en dollars canadiens)

Segment du marché	Fleurs séchées	Joints préroulés	Huiles (unité de 15 ml)	Capsules (paquet de 15)
Entrée de gamme (Good)	5-6	6-7	12-15	12-15
Catégorie intermédiaire (Better)	6-7	7-9	15-25	15-20
Catégorie supérieure (Best)	7-9	9-10	25-40	20-25
Catégorie de luxe (Premium)	9-14	10-14	40-60	30-40

Source : <https://www.bcldbcanabisupdates.com/opportunities/retailers>

Un recul progressif du marché noir, plus modéré que dans d'autres provinces

Il existe peu de données disponibles quant aux effets de la légalisation sur le marché noir, mais elles sont convergentes. L'Enquête nationale sur le cannabis (ENC) montre **un passage progressif des consommateurs du marché illégal au marché légal**.

Entre décembre 2019 et décembre 2020, la part des achats illicites de cannabis (*unregulated cannabis market*) a baissé en Colombie-Britannique, passant de 55 % à 51 % (voir tableau tableau 6). Cependant, la transition vers le marché légal s'avère plus lente en Colombie-Britannique : la part des achats illicites de cannabis a reculé trois fois moins vite que dans l'ensemble du Canada, - où elle est passée de 52 % à 40 % (- 4 points vs - 12 points).

En parallèle, la part des achats de cannabis uniquement par la voie légale progresse, passant de 12 % en 2018 à 17 % en 2019, soit 5 points de plus en une année (tableau 6). Ces évolutions sont confirmées par une enquête plus récente, la British Columbia Cannabis Use Survey (BCCUS)⁶¹, qui interroge plus précisément les comportements d'approvisionnement : en 2021, les consommateurs de cannabis à usage « récréatif » dans l'année s'approvisionnaient majoritairement auprès de sources légales, soit en proscrivant complètement les achats illicites (55 %), soit en combinant les deux (19 %). À l'inverse, seuls 8 % de ces usagers s'approvisionnaient exclusivement sur le marché illicite. À noter qu'une part non négligeable des usagers (plus de 15 %) s'approvisionnent autrement (autoculture, partage avec des amis, etc.).

Tableau 6. Évolution des sources d'approvisionnement du cannabis déclarées par les consommateurs en Colombie Britannique (2018-2021)

Indicateur	2018	2019	2021
Accès au cannabis par une voie légale , 12 derniers mois	23,2 [17,6-29,9]	36,6 [30,9-42,6]	52,9 Q1/2021
Accès au cannabis par une voie illégale , 12 derniers mois (%)	54,5 [47,3-61,5]	51,4 [45,2-57,6]	nd
Accès au cannabis uniquement par la voie légale , 12 derniers mois (%)	11,6 [7,8-17,0]	16,8 [12,7-21,9]	nd
Culture à des fins personnelles (ou par un tiers), 12 derniers mois (%)	8,6	12,5	nd

Source : National Cannabis Survey (enquête nationale sur le cannabis)

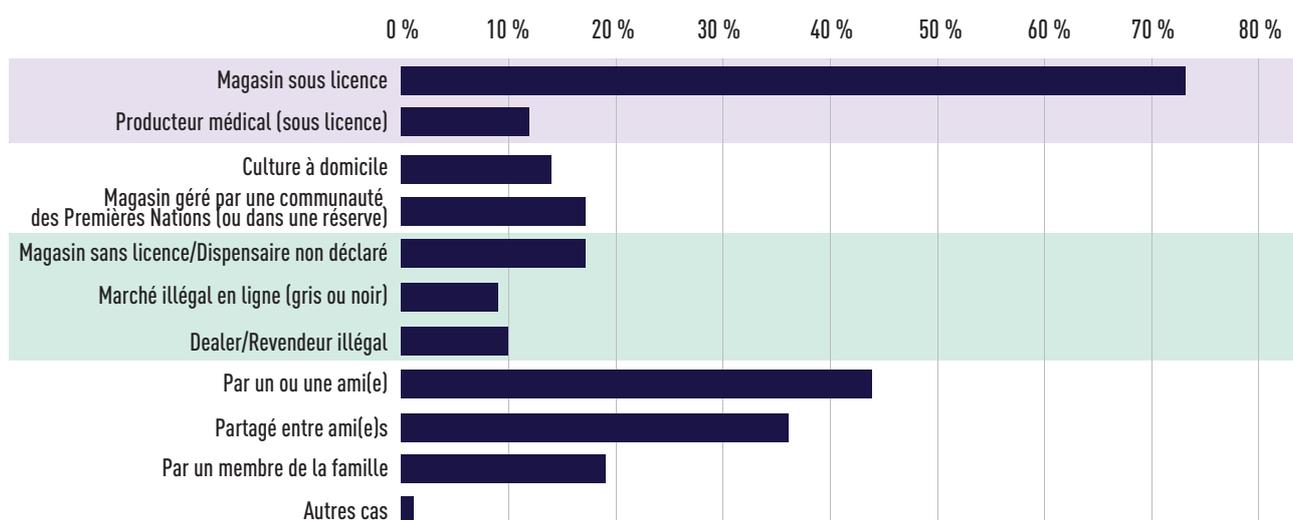
Cette résilience des marchés illicites, plus marquée en Colombie-Britannique que dans d'autres provinces, tient à divers facteurs. Tout d'abord, au début de la vente au détail, les lacunes dans l'accessibilité et la diversité des produits ont soutenu le rôle continu du marché illégal. Les pénuries d'approvisionnement et les coûts d'établissement dans le système réglementé font aussi en sorte que les prix du marché illégal sont considérablement plus bas. Les prix du marché légal devraient toutefois diminuer avec le temps. La persistance des ventes informelles s'explique aussi par l'historique de la production et de la culture du cannabis dans cette province (voir 1^{re} partie), où les marchés illicites sont démultipliés, incluant le marché noir (deal de rue, revente de cannabis cultivé à domicile, ventes illicites en ligne, etc.), mais aussi le marché gris, ancré, désigné comme le *legacy market* (Naimi *et al.*, 2021). Ce marché gris regroupe les points de vente de cannabis à usage médical, couramment appelés « dispensaires », dont certains sont sans licence (*unlicensed stores*) : très répandus en Colombie-Britannique, ils sont tolérés par les autorités publiques, qui les considèrent explicitement comme des *tolerated buyers* (selon les termes du Cannabis Secretariat). Il regroupe également des points de deal plus classiques ou la vente illicite sur Internet, qui s'est développée depuis la légalisation (Boyd et Reid, 2022 ; Décary-Hétu, 2022). L'importance de ce marché gris en Colombie-Britannique, qui bénéficie en quelque sorte d'une « prime d'antériorité », explique la survivance des pratiques d'achat illicite de cannabis.

61. L'élaboration de cette enquête a associé l'ensemble des acteurs de la régulation et des partenaires (ministère provincial de la Santé, Prevention Health Office, Road Safety, etc.). Impulsée par le Cannabis Secretariat, la BCCUS a prévu une première mesure des prévalences d'usage de cannabis en février 2018, quelques mois avant l'entrée en vigueur de la réforme (*baseline assessment*), suivie d'une deuxième, trois ans plus tard (2021). L'enquête 2021 qui a compté 24 794 répondants repose sur un échantillonnage par quotas, et se divise en 30 questions posées par téléphone et 30 questions posées en ligne.

L'approvisionnement par la voie légale se fait majoritairement par l'achat en magasin (70 % des usagers dans l'année), souvent parmi d'autres formes d'approvisionnement (voir figure 5). Le deuxième mode d'approvisionnement le plus fréquent n'inclut aucune transaction commerciale : approvisionnement auprès d'amis (près de 45 %) ou d'un membre de la famille, don dans le cadre d'une consommation partagée, etc. Les modes d'achat illégal restent cependant un vecteur d'approvisionnement non négligeable : plus de 15 % des usagers dans l'année s'achalandent auprès d'un dispensaire non déclaré (*compassion club*), environ 10 % auprès d'un revendeur illégitime (*dealer*) et près de 10 % sur le marché noir en ligne (*unlicensed online source*).

Les préférences d'achat sont différenciées selon le profil des consommateurs, en particulier la fréquence de consommation. La BCCUS 2021 montre que les usagers de cannabis qui se tournent le plus volontiers vers le marché légal sont les usagers réguliers, mais non quotidiens. Plus généralement, **le recours aux sources illicites augmente avec la fréquence d'usage de cannabis** (31 % parmi les usagers quotidiens vs 6 % parmi les usagers dans le mois). Les préférences d'achat sont également déterminées par l'âge : **les plus jeunes adultes se tournent plus volontiers vers le marché légal (*licensed store*)**, l'approvisionnement dans le cercle amical et familial ou l'achat en ligne sur des sites illicites, alors que les plus anciens sont surreprésentés parmi les cultivateurs à domicile et les acheteurs en dispensaire illégitime (*compassion club*).

Figure 5. Sources d'approvisionnement déclarées par les usagers de cannabis dans l'année en 2021 (Colombie-Britannique)



N.B. : les pourcentages peuvent dépasser 100 %, car plusieurs réponses étaient possibles.

Source : BCCUS, 2018-2021

La fidélité des consommateurs aux achats illicites s'explique par trois facteurs, selon les acteurs interrogés en Colombie-Britannique : **le délai rapide de livraison** (parfois dans l'heure) ; un prix souvent plus avantageux que sur le marché légal (sans taxes afférentes), même si cette motivation est de moins en moins mise en avant à mesure que l'écart de prix s'atténue ; enfin, l'image du produit, épargné par la répulsion qu'inspire, chez certains consommateurs, l'idée d'un **cannabis gouvernemental**. La lutte contre le marché noir implique en effet de prendre acte de la perception positive des cultivateurs de cannabis de longue date, désignés d'ailleurs très couramment par un terme à connotation positive (*legacy market*), faisant référence à un véritable « patrimoine du cannabis ».

Conséquences sanitaires et sociales de la légalisation

Santé publique : des effets encore difficiles à estimer

En termes de santé publique, la consommation de cannabis fréquente et intense était un des principaux sujets d'inquiétude liés à la légalisation. Tous les acteurs interrogés soulignent que les effets de santé publique restent difficiles à appréhender dans les premières années suivant la légalisation du cannabis : outre la difficulté classique d'imputer des évolutions propres à une réforme, le contexte particulier lié à la crise sanitaire de la Covid-19 a bouleversé l'ordre des priorités de santé publique et l'attention prêtée à la réforme du cannabis. Les préoccupations autour du cannabis ont donc été tempérées de facto. Néanmoins, les enquêtes montrent une hausse de la consommation de cannabis, en particulier dans les tranches de population plus âgée. Il faut toutefois rappeler que la mesure des prévalences d'usage repose sur des enquêtes déclaratives, ce qui appelle une précaution d'interprétation s'agissant d'un produit devenu légal. La mesure n'a donc pas été effectuée à biais constants, le statut légal du cannabis ayant changé dans l'intervalle.

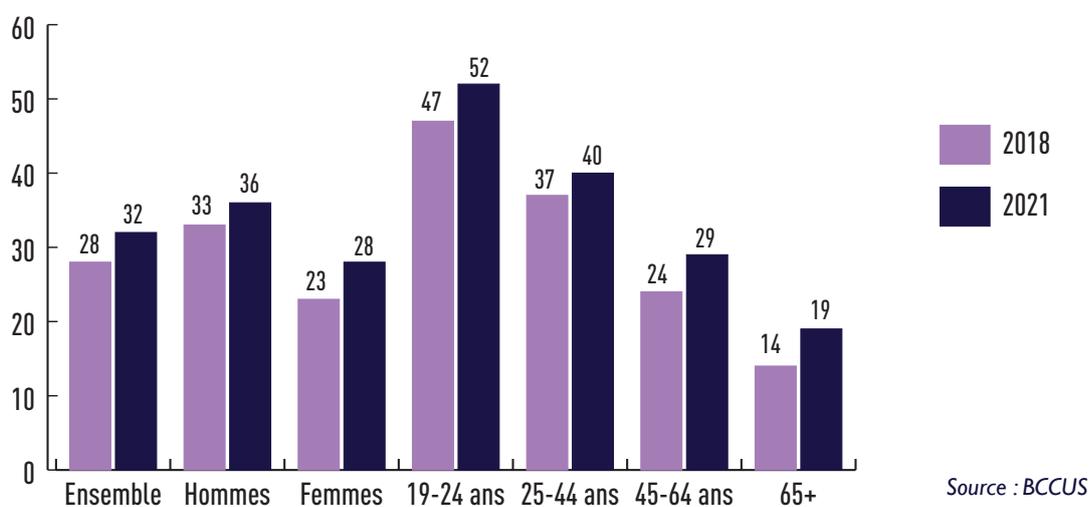
Quelques travaux pointent également des évolutions considérées comme défavorables à la santé. À noter que la Colombie-Britannique se distingue d'autres provinces par un souci constant d'évaluer les retombées de la légalisation en termes de consommation de drogues et de risques sanitaires : hormis le Québec, c'est la seule province canadienne qui a mis en place une enquête représentative dédiée au suivi des comportements d'usage et des perceptions du cannabis en population adulte, la BCCUS. Cette enquête ad hoc, à l'échelle provinciale, vient compléter le dispositif d'information statistique national, étoffé depuis février 2018 dans un souci de monitoring continu de la réforme, offrant des chiffres par province, en particulier la Canadian Cannabis Survey (CCS), menée chaque année⁶², et l'ENC, menée tous les trois mois⁶³.

Une hausse de l'usage de cannabis concentrée dans certaines catégories d'adultes

Tout comme la légalisation du cannabis à usage médical est allée de pair avec une hausse des prévalences d'usage de cannabis dans toutes les provinces canadiennes, en particulier à partir de 2014⁶⁴, on pouvait s'attendre à une nouvelle augmentation de la consommation de cannabis après la réforme de 2018. Qu'en est-il au regard des données épidémiologiques ?

L'enquête BCCUS montre que **l'usage de cannabis dans l'année a significativement augmenté parmi les adultes entre 2018 et 2021**, passant de 28 % à 32 % (+ 14 %) (figure 6)⁶⁵. Cette hausse est particulièrement nette parmi les femmes (+ 22 %) et les adultes à partir de 45 ans.

Figure 6. Évolution de l'usage de cannabis dans l'année en Colombie Britannique (2018-2021), par sexe et par tranche d'âge



62. Pour un descriptif des objectifs et de la méthode de l'enquête, voir Statistique Canada, 2021.

63. Questionnaire en ligne.

64. Année de l'attribution de licences à des entreprises de production de cannabis à usage médical.

65. N = 8 473 sur 24 794 répondants.

D'autres enquêtes confirment cette hausse. L'ENC montre que la part des adultes qui ont consommé du cannabis dans les trois derniers mois a augmenté de près de moitié en deux ans après la légalisation (voir tableau 7), à l'image de la tendance nationale, mais de façon particulièrement marquée en Colombie-Britannique. De même, la CCS montre la hausse de l'usage dans l'année parmi les adultes, qui est passée de 26 % à 31 % entre 2018 et 2022 (voir tableau 8).

Tableau 7. Part des usagers de cannabis dans les trois derniers mois (15 ans et plus)

	Avant la légalisation		Après la légalisation	
	1 ^{er} trimestre 2018	1 ^{er} trimestre 2019	4 ^e trimestre 2020	
Colombie-Britannique	17,1 %	19,1 %	24,8 %	
Total Canada	14,0 %	17,5 %	20,0 %	

Source : Enquête nationale sur le cannabis (ENC) / National Cannabis Survey (NCS)⁶⁶

La hausse de la consommation parmi les adultes concerne à la fois des usagers qui consommaient déjà avant la légalisation, mais aussi des « convertis ». Parmi les personnes déjà familières du cannabis, plus d'un quart déclarent avoir consommé plus souvent (28 %) – la plupart n'ayant pas consommé plus (62 %), voire moins (10 %). Par ailleurs, 14 % des usagers actuels déclarent avoir essayé le cannabis depuis qu'il est devenu légal, surtout parmi les jeunes adultes (45 % parmi les 19-24 ans). Le profil de ces nouveaux utilisateurs est en cours d'analyse par l'unité Data du Cannabis Secretariat.

À l'inverse, les prévalences d'usage du cannabis sont en forte baisse parmi les mineurs : la part des 16-19 ans qui ont consommé du cannabis dans le dernier mois a nettement diminué depuis la légalisation, passant de 53 % en 2019 à 33 % en 2021 (- 20 points en deux ans). Autrement dit, **un plus grand nombre de personnes essaient le cannabis depuis la légalisation, en particulier dans les générations plus âgées, mais l'usage baisse parmi les mineurs.** Ainsi, l'âge moyen d'initiation au cannabis est plus tardif en 2022 qu'en 2018.

La hausse de l'usage est donc concentrée dans certains groupes de population : les adultes au-delà de la quarantaine (en particulier les seniors), une partie des jeunes adultes (19-24 ans) initiés au cannabis depuis la légalisation et les femmes. Les adolescents ont donc tendance à beaucoup moins consommer, tandis que les jeunes adultes sont plus nombreux à expérimenter le cannabis et à en faire une consommation occasionnelle. S'agissant des seniors, des informations supplémentaires seront nécessaires pour déterminer si l'augmentation est liée aux avantages allégués pour la santé du CBD, comme le suggèrent la demande pour ces produits et les déficits d'approvisionnement qui en résultent. D'autres travaux relèvent, à l'échelle de la province, une augmentation de la consommation dans certains segments de population, par exemple parmi les patients d'une clinique de soins de santé (Steinberg *et al.*, 2021), chez des femmes souffrant de douleurs pelviennes (Geoffrion *et al.*, 2021) ou en phase de préconception (Bayrampour et Asim, 2021), ou encore parmi des patients atteints de cancer (Hawley *et al.*, 2020).

En termes de fréquence d'usage de cannabis, **la Colombie-Britannique continue de se distinguer par une part importante d'usagers réguliers, voire quotidiens.** Selon la NCS/ENC (Q4 2020), c'était la seule province, avec la Nouvelle-Écosse, à dépasser 10 % de consommateurs quotidiens ou quasi quotidiens dans les trois derniers mois (indicateur de l'usage problématique). Depuis la légalisation, la part d'usagers quotidiens ou quasi quotidiens s'est encore élevée, passant de 24 % à 31 % de la population âgée de plus de 15 ans entre 2018 et 2021, avant un recul en 2022 (tableau 8).

66. Citée par Rotermann, 2021.

Tableau 8. Évolution des principaux indicateurs de santé publique en Colombie Britannique (2018-2021)

Indicateur		2018	2019	2020	2021	2022
1. Prévalence de la consommation	Usage, 12 derniers mois, 16 ans et plus (%)	25,6 [23,5-27,9]	28,9 [26,8-31,0]	29,4 [27,1-31,9]	29,6 [27,3-32,0]	31 nd
	Usage, 12 derniers mois, 16-19 ans (%)	nd	52,6 [43,7-61,3]	39,5 [30,9-48,9]	32,7 [25,6-40,7]	nd
	Âge moyen d'initiation au cannabis	18,5	19,3	20,6	20,4	20,8
2. Tendances de consommation	Usage quotidien ou quasi quotidien, 12 derniers mois, 16 ans et plus (%)	23,7 [19,7-28,2]	25,5 [21,9-29,4]	27,3 [23,2-31,8]	31,4 [27,2-36,0]	31 nd
	Fumé du cannabis séché, 12 derniers mois (%)	87,7 [84,1-90,6]	80,9 [77,2-84,1]	79,4 [75,2-83,0]	72,9 [68,4-76,9]	nd
3. Modes de consommation	Vaporisateurs portables, 12 derniers mois (%)	35,4 [30,7-40,4]	32,8 [28,9-36,9]	27,7 [23,7-32,0]	29,6 [25,5-34,0]	nd
	Produits comestibles, 12 derniers mois (%)	47,9 [42,9-52,9]	49,8 [45,3-54,3]	51,9 [47,2-56,6]	55,3 [50,4-60,1]	nd

Source : Canadian Cannabis Survey

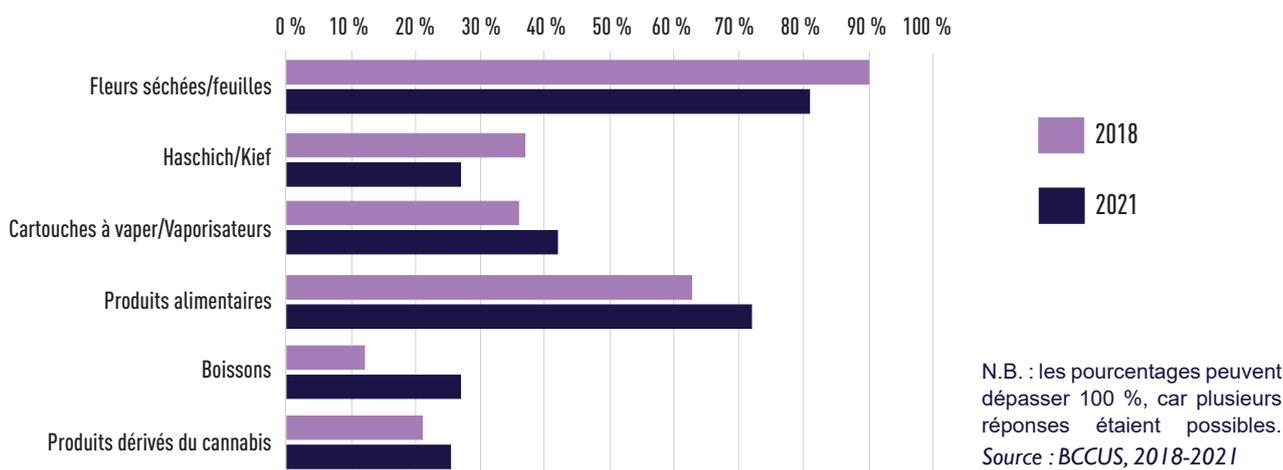
nd : données non disponibles

Élargissement des modes d'usage et des habitudes de consommation du cannabis

Au-delà de la fréquence d'usage, les comportements de consommation de cannabis ont évolué du fait de la diversification des formes de cannabis disponibles sur le marché depuis la légalisation. La dynamique de l'offre a eu pour effet de contribuer à élargir les clientèles.

La BCCUS montre la **montée en charge des produits alimentaires infusés au cannabis (aliments, boissons), des produits de vapotage et des cosmétiques (topicals)** (voir figure 7). Ces catégories incluent les produits à base de CBD, très en vogue. Un représentant du ministère provincial de la Santé estime ainsi que « **la mode du CBD** » s'est imposée d'une manière très prégnante (*CBD became like all the rage*), alimentée par des stratégies de présentation des produits convoquant des images et de figures d'identification, de façon à créer une « **mythologie autour du CBD** » (*mythology about CBD*). Il souligne également que la légalisation du cannabis est allée de pair avec une industrialisation des produits, qui permet d'en produire de plus larges volumes à des prix plus bas, et une standardisation, qui assure aux consommateurs de retrouver une qualité identique d'un achat à l'autre, ce qui n'est pas le cas sur les marchés illicites. Il compare ainsi l'évolution intervenue autour du cannabis à la marchandisation du tabac au xx^e siècle, marquée par le passage des cigarettes roulées aux cigarettes manufacturées. La mise en marché de joints pré-roulés (*pre-rolled*) participe selon lui de cette évolution. **Ainsi, en 2021, près d'un usager de cannabis sur cinq ne déclare aucune forme fumée de cannabis dans ses habitudes de consommation.**

Figure 7. Évolution des formes de consommation déclarées par les usagers dans l'année (usage non médical) (2018-2021)



La hausse du vapotage parmi les mineurs constitue une source particulière de préoccupation parmi les intervenants de santé publique. Une étude récente publiée dans le JAMA Pediatrics montre que, entre 2013 et 2020, la prévalence du vapotage a doublé parmi les adolescents nord-américains : à 17 ans (*grade 12*), un jeune sur trois déclare désormais avoir vapoté (Lim *et al.*, 2022). Le vapotage de produits à base de cannabis (sous forme d'huiles) a progressé encore plus rapidement : il a été multiplié par sept dans la même période, atteignant 8,4 % des adolescents.

Effets sur la consommation d'autres substances

Dans quelle mesure la légalisation du cannabis au Canada a-t-elle contribué à réduire la consommation d'autres substances considérées comme plus dommageables à la santé, en particulier les opioïdes et l'alcool ? Il ne s'agissait pas d'un objectif explicite de la légalisation du cannabis, mais, compte tenu de l'ampleur de l'épidémie d'opioïdes, les attentes étaient manifestes à l'égard d'un possible effet de transfert entre produits. Il reste cependant difficile d'établir un lien de causalité.

La BCCUS 2021 montre deux évolutions significatives dans ce domaine. D'une part, plus du tiers des consommateurs de cannabis à usage « récréatif » (au moins un usage dans l'année) déclarent avoir réduit leur consommation d'alcool en accédant plus facilement à du cannabis par la voie légale. D'autre part, une part non négligeable des usagers de cannabis dans une visée médicale déclarent avoir réduit sa consommation d'antidouleurs, notamment sous forme d'opioïdes (un quart).

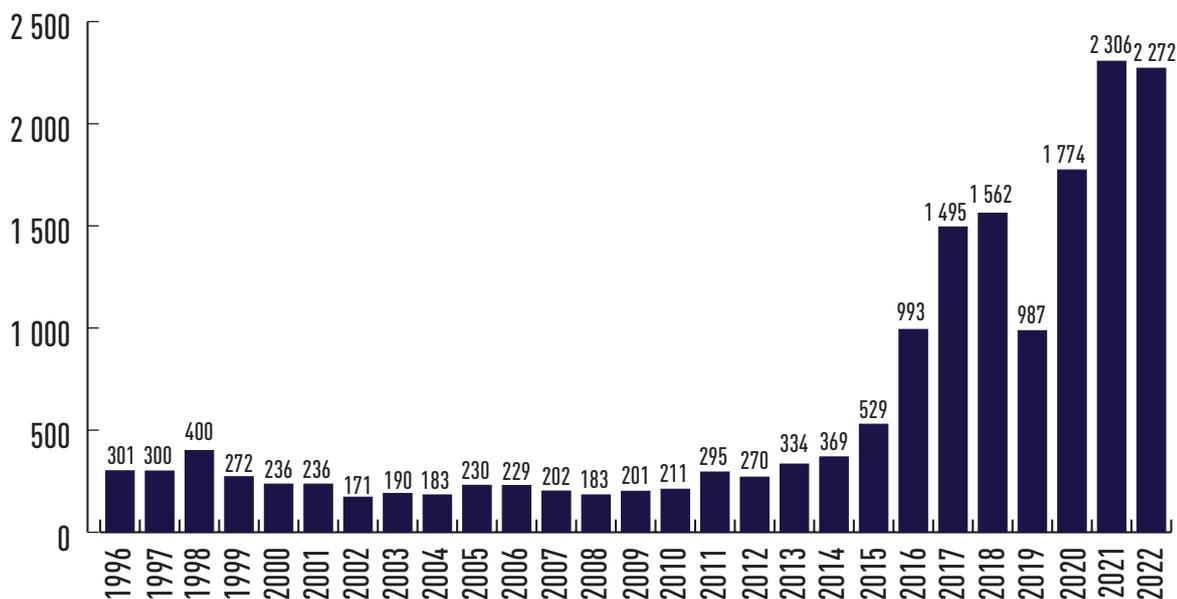
La légalisation du cannabis n'a cependant pas infléchi les tendances de consommation d'opioïdes en cours. Le Canada reste le deuxième plus grand consommateur d'opioïdes par habitant dans le monde : avant la légalisation, la mortalité consécutive à une surdose d'opioïdes atteignait le chiffre record de 3 987 décès au Canada (en 2017, soit + 34 % en un an). Le phénomène de la consommation d'opioïdes touche tout particulièrement certaines provinces comme la Colombie-Britannique, souvent désignée comme « l'épicentre canadien de la crise des opioïdes »⁶⁷. Avant la légalisation du cannabis (2017), la Colombie-Britannique déplorait près de 1 500 décès par an liés aux opioïdes. En 2022, ce chiffre n'avait pas diminué (près de 2 300 décès), alors que l'état d'urgence sanitaire a été déclaré par le gouvernement provincial en 2016 (voir figure 8)⁶⁸. En 2021, la seule ville de Vancouver a enregistré 2 224 décès dus à des surdoses, soit en moyenne 6 par jour. Depuis 2016, près de 10 000 personnes sont décédées des suites d'une consommation de drogues illégales en Colombie-Britannique, ce qui représente une mortalité supérieure à toute autre cause de mort non naturelle.

La majorité des études s'intéressant à la consommation d'autres substances psychoactives n'ont pas relevé d'effet défavorable de la réforme. Une étude a révélé une absence de changement significatif dans les tests positifs parmi les conducteurs de véhicules motorisés ayant subi un traumatisme suite à une collision, que ce soit pour l'alcool ou pour la combinaison alcool-THC (Brubacher *et al.*, 2022). Une autre étude pointe l'absence de changement significatif dans la prévalence de consommation de tabac, d'alcool ou de « drogues de rue » pendant la grossesse, et pendant la préconception (Bayrampour et Asim, 2021). Toutefois, le taux de prescription de cannabinoïdes reconnus (détenant un numéro d'identification) a décru (Steinberg *et al.*, 2021), ce qui a été interprété comme défavorable à la santé, car semblant avoir été réalisé au profit de l'achat de produits ne faisant pas l'objet d'un suivi par le pharmacien. Une décroissance du tabagisme des femmes pendant la grossesse a aussi été mesurée (Bayrampour et Asim, 2021).

67. Voir par exemple Lasalle, 2020. Les raisons invoquées sont multiples : la situation géographique de la province (à moins de provenir de laboratoires clandestins, le fentanyl vendu dans la rue transite par le port de Vancouver, souvent acheminé depuis l'Asie) ; la forte concentration de personnes en situation d'itinérance, venues s'établir en Colombie-Britannique pour des raisons climatiques jugées propices à des modes de vie alternatifs (contrairement à d'autres régions du pays) ; le changement apporté en 2014 au programme de méthadone, sans consultation des professionnels, qui a limité l'accès à ce traitement et orienté environ 18 000 personnes de la méthadone au médicament Methadose, dont 75 à 80 % ont rechuté dans une consommation de drogues.

68. Ontario, Alberta... d'autres étant relativement épargnées (Québec).

Figure 8. Évolution de la mortalité liée aux drogues d'usage illicite en Colombie Britannique



Source : British Columbia Coroners Service, 2023

Recettes fiscales : une manne financière bien en deçà des prévisions

Même si l'apport de recettes fiscales n'était pas un objectif explicite de la loi sur le cannabis, les autorités de régulation des provinces canadiennes anticipaient une augmentation de leurs revenus avec la légalisation. Dans la plupart des cas, cette crainte ne s'est pas réalisée. Pratiquement toutes les provinces ont réduit significativement leurs prévisions initiales de recettes. Toutefois, particulièrement en Colombie-Britannique, ces données sont considérées comme « particulièrement difficiles à obtenir » (formule récurrente dans nos entretiens), même si une partie d'entre eux sont accessibles⁶⁹.

Pour mémoire, les recettes fiscales escomptées par le gouvernement de Colombie-Britannique sont alimentées par trois sources :

- la taxe perçue sur les ventes de la Liquor Distribution Branch (LDB), qui incluent les ventes au détail dans les magasins publics (British Columbia Cannabis Stores) et la vente en gros aux opérateurs de vente privés sous licence ;
- la taxe provinciale sur les ventes (PST) ;
- la part de la taxe d'accise fédérale (GST) revenant à la province, soit 75 % (les 25 % restants abondant le budget fédéral) (1 dollar par gramme de cannabis vendu 10 dollars ou moins, et 10 % pour les produits vendus plus de 10 dollars canadiens).

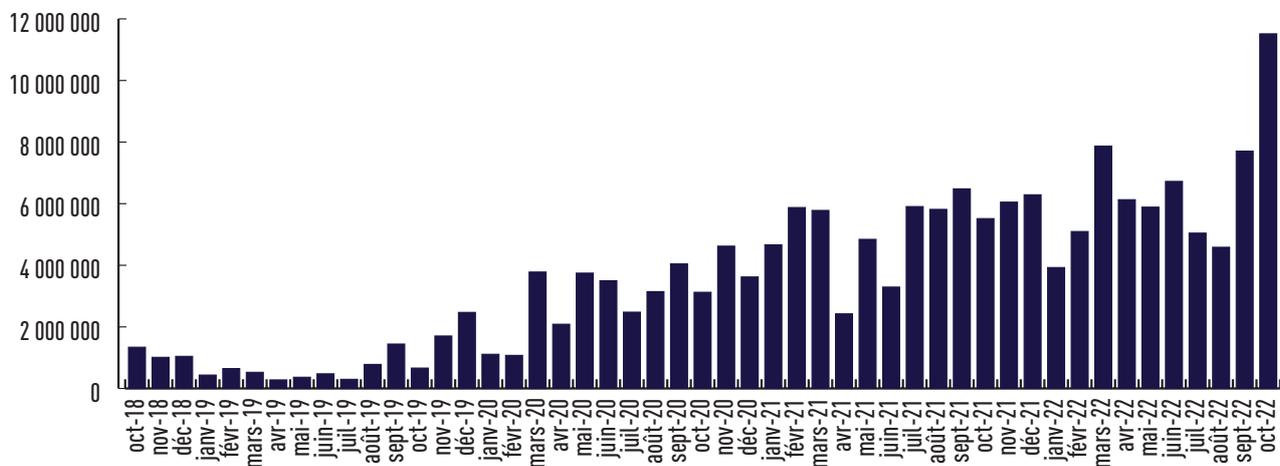
Le montant des deux premières taxes, sur les ventes, n'a pas été rendu public à ce jour. Seule la part provinciale de la taxe d'accise fédérale (GST) a été publiée.

69. En suivant un lien difficile à trouver, mais communiqué par le Cannabis Secretariat au cours d'un entretien avec l'unité Data de l'agence de régulation mené en juin 2022.

Les recettes fiscales effectivement perçues se sont révélées très inférieures aux montants prévisionnels, bien qu'elles connaissent une forte montée en charge, passant de 3,4 millions de dollars canadiens en 2018 à plus de 64 millions en 2022. Dès le premier mois suivant la légalisation, la part provinciale de la taxe d'accise versée par le gouvernement fédéral à la province (1,3 million de dollars en octobre 2018) s'est avérée bien inférieure aux montants escomptés (8,3 millions de dollars par mois, 50 millions de dollars pour les 6 premiers mois⁷⁰) (voir figure 9).

De ce fait, les prévisions budgétaires ont été substantiellement révisées par le ministère des Finances de la province. Alors que le budget prévisionnel 2018-2019 de la Colombie-Britannique tablait sur une estimation de 200 millions de dollars dans les trois années suivant la légalisation (soit 75 millions par an dans les deux années complètes suivant la réforme, en 2019 puis en 2020), **les prévisions fiscales ont été revues à la baisse, estimées à 68 millions de dollars en trois ans (soit deux tiers de moins)**.

Figure 9. Évolution de la taxe d'accise fédérale reversée au gouvernement de Colombie Britannique dans l'année suivant la légalisation du cannabis (octobre 2018-octobre 2022)



Source : (Treasury Board Staff, 2019)

Logiquement, les recettes fiscales ont progressé au fil de l'ouverture de nouveaux magasins privés, ce qui explique les pics successifs. Ainsi, la première augmentation significative a été enregistrée entre octobre et décembre 2019 (+ 273 %), période dans laquelle 80 boutiques de cannabis ont été ouvertes et où, en parallèle, l'offre a été élargie au cannabis 2.0 (*edibles, extracts, vape pens, topical cannabis products*).

L'allocation de ces ressources fiscales reste un point aveugle. La Colombie-Britannique fait partie des 7 provinces où il n'y a pas eu d'accord formel sur le partage des recettes fiscales avec les municipalités. En octobre 2019, l'Union des municipalités (UBCM) a appelé le gouvernement provincial à formaliser un accord de redistribution fiscale avec les gouvernements locaux (*cannabis-tax sharing agreement with local governments*) (UBCM, 2019), parmi d'autres enjeux portés à l'attention des pouvoirs publics⁷¹.

70. Ces prévisions portaient sur l'année de mise en route de la réforme, alors attendue au 1er juillet 2018, soit 6 mois complets (de juillet à décembre 2018).

71. Espaces de consommation, circuit court de ventes (farm-gate sales), possibilité de livraisons à domicile (*direct delivery*), cannabis à usage médical (<https://www.ubcm.ca/policy-areas/cannabis-regulation>).

Sécurité publique : un bilan en demi-teinte

Les effets de la légalisation sur la sécurité routière constituaient une des principales préoccupations dans le débat public. Le gouvernement de Colombie-Britannique prévoit la tolérance zéro pour les apprentis conducteurs et une suspension de permis de 90 jours pour les conducteurs sous influence. En outre, la province a créé une série de charges relatives aux infractions liées au cannabis prévoyant des amendes allant de 2 000 à 100 000 dollars canadiens et des peines allant jusqu'à un an d'emprisonnement. Après quatre ans de mise en œuvre de la réforme, il reste difficile de trancher sur les évolutions observées, les résultats étant en partie contradictoires.

Selon les données disponibles (enquête CCS), **la légalisation n'a pas donné lieu à une hausse des comportements de conduite à risque après avoir consommé du cannabis** : la proportion d'usagers de cannabis ayant pris le volant moins de deux heures après avoir consommé du cannabis a même baissé, tout comme la proportion de personnes déclarant avoir été convoyées par un conducteur qui avait consommé du cannabis dans les deux heures précédentes (voir tableau 9). La BCCUS confirme ces résultats : la part des usagers de cannabis dans l'année ayant conduit peu après avoir consommé a nettement baissé entre 2018 et 2021, passant de 28 % à 15 %, de même que la part des passagers déclarant avoir été convoyés par une personne ayant consommé du cannabis (38 % à 28 %). Cette évolution se retrouve dans la quasi-totalité des provinces canadiennes⁷². Une partie de cette baisse peut probablement s'expliquer par la prévention des risques liés à la conduite pour les usagers de cannabis. On ne peut toutefois exclure que cette baisse traduise aussi en partie la limitation des déplacements dans la période marquée par la gestion de la crise sanitaire autour du Covid-19, au moins pour l'année 2020 (confinements de la population).

En revanche, les centres d'accueil d'accidentés de la route relèvent une augmentation de la file active des patients dépistés avec un taux de THC au-delà de la limite fédérale autorisée au volant (2 ng/ml de sang). Selon une étude réalisée en Colombie-Britannique auprès de 4 339 conducteurs admis dans quatre centres de ce type (*trauma centres*), la proportion de conducteurs dépistés avec un taux de THC au-delà de la limite fédérale autorisée après la légalisation a doublé après la légalisation, passant de 3,8 % à 8,6 % entre 2013 et 2020 (Brubacher *et al.*, 2022). La proportion de conducteurs dépistés avec un taux de THC supérieur à 5 ng/ml de sang a triplé, passant de 1,1 % à 3,5 %. La plus forte hausse concerne les hommes et les conducteurs de plus de 50 ans, ce qui souligne l'intérêt d'actions de prévention ciblées sur ces groupes de population. L'éducation du public demeure une priorité : plusieurs sondages indiquent que la moitié des Canadiens jugent dangereux de conduire dans les trois heures suivant la consommation de cannabis.

Tableau 9. Évolution de la conduite sous l'effet du cannabis et accidents liés en Colombie Britannique

Indicateur	2018	2019	2020	2021	Variation (2018-2021)
Conduite moins de deux heures après avoir consommé du cannabis, dans les trois derniers mois, parmi les usagers de cannabis dans l'année (%)	43,9 [39,0-48,9]	32,0 [28,1-36,1]	27,5 [23,4-32,0]	24,1 [20,3-28,4]	- 45,1 %
Avoir été passager dans une voiture dont le conducteur avait consommé du cannabis depuis moins de deux heures, 12 derniers mois	35,9 [33,6-38,3]	35,0 [32,8-37,3]	28,0 [25,7-30,4]	30,7 [28,4-33,1]	- 14,5 %
Taux d'interpellations pour conduite avec facultés affaiblies par des drogues, hors alcool (pour 100 000 habitants)	nd	32	nd	nd	nd

Source : *Canadian Cannabis Survey (données par province)*

72. À l'exception du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui enregistrent une hausse entre 2020 et 2021.

Quatre ans après : controverses et points de débat

Le modèle de régulation de la Colombie-Britannique sous le feu croisé des critiques

En Colombie-Britannique, le cannabis était déjà largement diffusé et toléré par les autorités publiques avant la légalisation. De ce fait, **les attentes des acteurs locaux à l'égard de la légalisation étaient plus ciblées qu'ailleurs, centrées sur la reprise en main d'un marché très présent mais non régulé**. Trois à quatre ans après, les entretiens réalisés révèlent un contraste entre la relative satisfaction des autorités de régulation et les critiques récurrentes exprimées par les opérateurs du marché légal du cannabis.

La réception peu enthousiaste de la réforme par les entrepreneurs privés du cannabis, sur laquelle on va revenir, contraste avec la tonalité des entretiens réalisés auprès des régulateurs et des autorités publiques, qui se réjouissent au contraire de la « fluidité » de la mise en œuvre et soulignent qu'il n'y a pas eu de « surprise » dans les trois ans suivant la légalisation (*no great surprises, no big surprises, etc.*). Selon eux, la mise en œuvre de cette réforme s'est déroulée de manière relativement apaisée. Comme le résume un représentant du ministère de la Santé provincial : « jusqu'ici tout va bien » (*so far so good*), aucun « problème majeur » n'a été rapporté, les principaux indicateurs sous surveillance n'affichant pas de hausse significative, qu'il s'agisse des prévalences d'usage de cannabis chez les jeunes ou de la conduite routière sous influence (*no major increases, no increase in cannabis-impaired driving, no major problems*).

Les autorités de régulation et une partie des acteurs relèvent par ailleurs que l'attention accordée à la légalisation et à ses suites a été « écrasée par le Covid », au point que le cannabis a été un « non-sujet » pendant la campagne pour les élections fédérales et, plus généralement, depuis l'adoption de la réforme en 2018. **Tout se passe comme si, une fois légalisé, le cannabis était devenu un sujet neutralisé dans le débat public.**

Par contraste avec ces évaluations favorables, la mise en place de la légalisation cristallise de **forts mécontentements parmi quatre types d'acteurs spécialisés engagés dans la mise en œuvre du marché légal du cannabis (insiders)** : les producteurs (LPs) ; les points de vente privés ; les autocultivateurs du marché gris d'hier, qui peinent à s'aligner sur les conditions d'accès au marché légal ; enfin, les patients du cannabis à usage médical. Si les critiques de la réforme restent confinées dans ces segments limités de population, elles sont congruentes sur au moins trois points : la fiscalité du cannabis, le modèle hybride de vente (mettant de fait en concurrence opérateurs publics et privés) et les conditions d'accès au cannabis à usage médical.

Elles se rejoignent d'abord pour dénoncer **une réglementation jugée « trop stricte » et une taxation « prohibitive »**, en particulier sur les produits de vapotage et, plus généralement, sur tous les produits ne relevant pas d'un usage médical (qui font l'objet d'une taxation différenciée).

Les critiques les plus soutenues de la taxation proviennent des **producteurs industriels**. Plusieurs lobbies ont ainsi émergé, dans le but de changer la réglementation dans un sens plus favorable aux intérêts économiques. Certains producteurs se sont donc regroupés au sein d'une association, la Cannabis Council of Canada, pour mener un travail concerté de lobbying sur les règles de taxation et celles entourant la vente de boissons infusées au THC, etc.

Cette taxation élevée est également critiquée par les **petits producteurs**, qui lui reprochent d'offrir un avantage concurrentiel aux plus gros producteurs (*senior players*) à leur détriment (*Small micro-growers are getting taxed at the same rate as multimillion-dollar corporations*). Selon eux, il existe un paradoxe dans le choix d'une régulation ne tenant pas compte des acteurs locaux du marché du cannabis préexistant, pourtant réputés pour leur savoir-faire (*We have the best farmers in the world, and they are being shut out*⁷³) (Baker, 2022b). Les acteurs du marché « traditionnel », comme ils se définissent, déplorent l'absence de soutien fédéral et provincial pour favoriser leur inclusion, en accompagnant l'accès au marché légal par des subventions au titre de leur antériorité sur le marché

73. « Nous avons les meilleurs cultivateurs du monde, et ils sont exclus du marché »

local du cannabis. Ils constatent par ailleurs que **la baisse générale des prix du cannabis redouble leur fragilité financière**, ce qui ne les encourage pas à investir le marché légal. Cette distorsion de concurrence serait d'autant plus marquée que les prix du cannabis sur le marché légal ne cessent de baisser pour défier le marché noir et le marché gris, alors que les taxes restent inchangées. Les petits producteurs revendiquent donc une **progressivité des taxes**, ou une taxation indexée sur les ventes plutôt que sur le prix au gramme, dans un souci d'équité entre opérateurs de production.

Pour porter ces revendications, une coopérative de petits producteurs a été créée en 2019 (British Columbia Craft Cannabis Co-op) afin de structurer les intérêts professionnels de ces acteurs qui se perçoivent comme des laissés-pour-compte de la légalisation du cannabis. Elle organise des congrès annuels⁷⁴, rédige des argumentaires à l'attention des pouvoirs publics et plaide pour une politique plus favorable aux petits producteurs et aux artisans (*small batch growers*), voire une position de leadership de la Colombie-Britannique dans la production de cannabis, à l'image des propos de D. Hurford : « *We want British Columbia to be seen as a cannabis leader, and that can only happen if craft producers are part of the equation* »⁷⁵.

Il faut souligner, enfin, que **les critiques sur la taxation ne proviennent pas uniquement des acteurs privés du marché**. Ainsi, plusieurs acteurs de la santé publique jugent le système de taxation retenu « contre-productif en termes de protection des populations » : indexé sur l'unité de vente et le poids du produit, plutôt que sur le dosage en THC, il encouragerait de fait la production et la vente de produits très concentrés. Sur la base d'arguments économiques, et aussi de santé publique, plusieurs types d'acteurs suggèrent donc de réviser la fiscalité sur le cannabis : en réduisant la fiscalité applicable aux producteurs ; en asseyant la base de taxation sur la concentration en THC, s'agissant par exemple des boissons infusées au THC, etc.

Les **craintes des détaillants privés quant au risque de devoir fermer boutique** du fait de la concurrence des boutiques publiques (BCCS) semblent également faire consensus. Le risque de voir les commerces légaux de cannabis délaissés par leurs exploitants est, selon eux, « très élevé », sauf à rétablir des règles de concurrence « plus équitables » : « Si nous voulons vraiment les prix les plus bas et les meilleures valeurs, alors il devrait y avoir un terrain de jeu égal entre tous les concurrents dans l'espace de vente au détail de cannabis, y compris le gouvernement »⁷⁶. Ils rappellent avoir plaidé pour la légalisation et aidé à la mise en place de la réforme pour finalement ne pas y trouver leur compte. À l'initiative de l'association ACCRES, la cause de la distorsion de concurrence entre magasins publics et privés a donné lieu à une controverse publique relayée par la presse locale, qui a obligé un ministre du gouvernement provincial à répondre. En mai 2022, répondant aux critiques, le ministre de la Sécurité publique, Mike Farnworth, a souligné qu'« une fluctuation des prix est normale dans les affaires » et que les magasins publics de cannabis de la Colombie-Britannique ne sont pas « subventionnés ». En parallèle, dans un communiqué, la LDB a indiqué que les BCCS s'attachaient à « maintenir des marges minimales entre 23 et 25 % pour tous les produits préroulés et florales », même si certains produits pouvaient être vendus en deçà de ce prix « pour éliminer les stocks ou lorsque les ventes sont médiocres », assumant de rechercher « le prix optimal » afin de se placer « en concurrence avec un marché noir florissant ». Afin de justifier la politique gouvernementale, le ministre de la Sécurité publique a réaffirmé que « les BCCS doivent trouver un équilibre entre le besoin d'être rentables et de rester compétitifs avec le marché illicite, qu'il faut éliminer ».

Au-delà des récriminations visant les boutiques publiques, les détaillants privés dénoncent leur « **position impossible** », **pris en tenailles entre les boutiques publiques (qui leur font concurrence en offrant des marges infimes et insoutenables) et le secteur illégal (qui a perduré)**. Ils s'émeuvent de la tolérance dont feraient preuve les pouvoirs publics à l'égard des dispensaires illégaux, en particulier dans les territoires peuplés par les communautés des Premières Nations, qui les privent d'espaces de vente. En retour, les porte-voix des Premières Nations soulignent qu'elles ont eu un accès limité au marché légal, alors même qu'il existe dans ces communautés des producteurs historiques de cannabis à usage médical (*legacy market*), qualifiés et expérimentés. Ainsi, trois à quatre ans après la réforme, l'enjeu d'un redressement de la réforme était pointé comme une

74. <https://www.bccraftfarmerscoop.com/>

75. « Nous voulons que la Colombie-Britannique soit considérée comme un leader du cannabis, et cela ne peut se faire que si les producteurs artisanaux font partie de l'équation ».

76. Ehren Richardson, cité par (Québec News, 2022).

nécessité par l'ACCRES, qui regroupe les détaillants privés de la Colombie-Britannique : selon sa directrice exécutive, il s'agit surtout de favoriser l'intégration du secteur professionnel du cannabis dans l'économie ordinaire afin de le normaliser comme un secteur d'activité agroalimentaire comme un autre (elle établit une comparaison avec l'industrie laitière en suggérant de sortir le cannabis de la marginalité (*take cannabis out of the silos*) et de peser sur le gouvernement local pour assouplir le cadre réglementaire⁷⁷, notamment en utilisant les médias.

Les insatisfactions des acteurs-relais⁷⁸ de la régulation du cannabis nourrissent de **nouveaux types de contentieux**, contestant par exemple l'application par le gouvernement provincial de la loi sur le cannabis. Ainsi en 2022, quelques détaillants privés, dénonçant une situation qu'ils jugent désavantageuse, ont déposé plainte auprès du Bureau de la concurrence, un organisme canadien indépendant chargé de maintenir la concurrence sur les marchés. En parallèle, en avril 2022, à l'initiative d'un groupe de 14 détaillants de cannabis sous licence⁷⁹, une plainte a été déposée devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, considérant que le gouvernement provincial n'applique pas la loi sur le contrôle et l'octroi de licences de cannabis dans les réserves des Premières Nations. Dénonçant la prolifération de points de vente au détail sans licence dans les réserves, ce groupe de plaignants souligne la **politique différentielle** du gouvernement⁸⁰, qui a pris des mesures contre plus de 70 détaillants de cannabis sans licence et retiré environ 25 millions de dollars de produits du marché d'ici la fin de 2021, sans qu'aucune de cette application ne vise les vendeurs sans permis dans les réserves. Le collectif affirme pourtant avoir dénombré jusqu'à 50 vendeurs de cannabis illégaux opérant dans les réserves de l'Okanagan. Les plaignants réclament des mesures d'exécution contre les vendeurs dans les réserves, des dommages-intérêts (40 millions de dollars) et une ordonnance forçant la province à interdire la vente de cannabis sans licence dans les réserves.

Enfin, les **associations de patients du cannabis médicinal** soulignent que l'accès au cannabis serait devenu plus difficile. Un premier indicateur de retrait (voire de défiance) des usagers de cannabis médicinal du marché tient à la **baisse du nombre de patients de cannabis à usage médical**, qui est passé de 370 000 patients enregistrés en septembre 2020 à 276 000 fin 2021 (pour 15 000 *homegrowers*). Les associations de patients et d'usagers de cannabis à usage médical s'alarment des difficultés d'accès au produit rencontrées depuis la réforme de régulation du cannabis de 2018. Ils rapportent des ruptures de stock sur certains produits, la difficulté de compter sur une offre stable et la garantie de retrouver les mêmes produits, jugés efficaces pour soulager certaines pathologies. Plus généralement, du fait de l'ouverture du marché, les patients font les frais de la pénurie de produits qu'ils utilisaient auparavant dans un cadre médical. Enfin, une partie des producteurs de cannabis à usage médical auraient réorienté leur activité vers la production de produits plus rentables, sur le marché plus large du cannabis à usage « récréatif » : selon la directrice d'ACCRES, les fournisseurs de cannabis à usage médical auraient déserté le marché du récréatif (*medical providers shifted to the recreational market, there are no more medical providers*). Au-delà de cette observation, elle juge la réforme patient-unfriendly.

Ces observations sont corroborées par les résultats de l'enquête BCCUS, qui montre que **le recours au cannabis à usage « récréatif », devenu légalement accessible, a supplanté le recours au cannabis à usage médical** (36 % vs 25 % en 2021), même si la situation la plus courante est celle des usagers qui combinent ces deux voies d'approvisionnement (39 %). Elle montre aussi que la plupart des patients, qui voient dans l'usage de cannabis un moyen d'automédication, s'approvisionnent par des canaux illicites, même après la légalisation : seulement un usager médical sur dix (11 %) est enregistré auprès de Santé Canada. D'autant que les motivations à rester dans le système médical auraient notablement faibli, selon un patient interrogé dans le cadre de cette enquête, faisant usage de cannabis médicinal depuis plus de trente ans. Outre ces difficultés d'accéder à des produits auxquels ils prêtent des bénéfices thérapeutiques, les usagers de cannabis médicinal seraient, pour certains, pénalisés par les règles d'emballage des produits : destinées à

77. Pour un aperçu des activités de lobbying de l'ACCRES, voir : <https://accres.ca/accres-publications/>

78. Classiquement définis, en analyse des politiques publiques, comme des acteurs qui ne sont pas des agents publics tout en se faisant garants de la réussite d'une réforme gouvernementale.

79. De l'Okanagan et de Shuswap. Entreprises localisées à Kelowna, Vernon, Penticton, Salmon Arm et quelques autres communautés de la région.

80. En l'occurrence, l'Unité de la sécurité communautaire du ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général. L'avis de réclamation juge que le cannabis vendu dans les réserves n'est pas produit conformément au régime réglementaire énoncé dans la loi fédérale sur le cannabis.

protéger les enfants (*childproof packaging*), elles auraient pour inconvénient de rendre l'ouverture des emballages compliquée pour certains patients, atteints de sclérose en plaques par exemple, privés de leur faculté de plier les doigts.

Néanmoins, selon les acteurs interrogés, la réforme comporte au moins **deux avantages pour les patients de cannabis médicinal**. Tout d'abord, elle a ouvert l'accès à une gamme plus large de produits et de formes de cannabis. De plus, elle est allée de pair avec une meilleure couverture des coûts pour certains patients, notamment les vétérans.

Présentée par les uns comme une réforme « qui ne va pas assez loin », par les autres comme une « légalisation pour de faux » (*fake legalization*), qui non seulement n'a pas tenu ses promesses, mais s'est même révélée hostile aux acteurs historiques du marché du cannabis (*legacy market*), la réforme de 2018 fait donc l'objet de critiques alimentant un sentiment général de frustration. Toutefois, la mise en œuvre de cette réforme a également fait émerger un espace de propositions.

« *A missed opportunity* » ? « Déverrouiller » le potentiel économique de la *BC Bud*

A missed opportunity (« une chance ratée de développement économique ») : cet avis général sur la réforme du cannabis se retrouve dans plusieurs entretiens de petits producteurs, dans les mêmes termes. La représentante des petits producteurs de cannabis (British Columbia Micro License Association et Cannabis Growers of Canada) et des détaillants privés (ACCRES) évoque ainsi une « occasion manquée significative » (*a significant missed opportunity*). D'autres acteurs renchérisent en soulignant que les occasions ont été multiples et unilatéralement défavorables aux producteurs en milieu rural (*How many opportunities have we missed, especially in rural British Columbia where it's been such a difficult year?*).

Pourquoi la réforme de 2018 aurait-elle constitué une chance économique ratée ? Il faut d'abord rappeler l'**enjeu de développement perçu par les acteurs locaux autour du « cannabis terroir », particulièrement valorisé dans cette province** (voir p. 9). Dans tous les entretiens, la qualité du cannabis de la Colombie-Britannique (*BC Bud, British Columbia grown*) est toujours présentée comme une singularité, cette qualité exceptionnelle étant imputée à des conditions de culture particulièrement propices liées, tout à la fois, à l'ensoleillement, à l'abondance de ressources en eau et au coût relativement faible de l'énergie hydroélectrique dans cette province. Le nombre important de collines et de forêts expliquerait par ailleurs l'extension des surfaces de culture *outdoor* pendant la période de prohibition du cannabis, alimentant un savoir-faire ancestral dans les zones les plus rurales de la province (comme la région de Kootenay). Cette légende locale du cannabis est cimentée par les promesses économiques perçues derrière la légalisation : dès 2000, un rapport parlementaire estimait la valeur de l'industrie du cannabis de la Colombie-Britannique autour de 6 milliards de dollars par an (Nolin et Kenny, 2003, p. 35), représentant 40 % du marché canadien (O'Neill, 2007) et une ressource économique potentielle considérable (*making cannabis among the most valuable cash crops in the province*). Pourtant, malgré le potentiel de la *BC Bud* (herbe de Colombie-Britannique), largement mis en avant dans les boutiques privées (voir illustration 11), en 2022, un tiers seulement des revenus fiscaux de l'industrie légale du cannabis en Colombie-Britannique provenait de la production locale (33,7 % des recettes fiscales collectées entre le 30 janvier 2022 et le 5 mars 2022, selon la BCLDB).

Pour mieux tenir compte des avantages naturels et hérités de la province, les cultivateurs de la Colombie-Britannique avancent donc **diverses revendications pour faire fructifier la *greenfield opportunity***, qui se jouerait non plus seulement dans les cultures indoor mais également outdoor et sous serre. Ils arguent que le développement de la *BC Bud* (herbe de Colombie-Britannique) pourrait être calqué sur celui des microbrasseries. Faisant écho aux contestations quant à un marché bridé, surréglementé défavorable aux intérêts des acteurs locaux, **la Chambre de commerce de la province** a publié, en janvier 2022, un rapport dont le titre même recommande de « déverrouiller l'industrie du cannabis en Colombie-Britannique » (*Unlocking British Columbia's Cannabis Industry*) (British Columbia Chamber of Commerce, 2022). La chambre de commerce a établi un parallèle entre l'industrie du cannabis et l'industrie viticole et les microbrasseries, invitant à davantage soutenir les petits producteurs de cannabis et développer une filière ouverte à des acteurs plus diversifiés. Le rapport préconise de faire évoluer la réglementation de façon à encourager l'accès au cannabis légal des consommateurs, diminuer les coûts de régulation et de la taxation, et dynamiser le marché

local pour mieux exprimer le potentiel du secteur du cannabis de la province. Ce rapport a émis 13 recommandations très précises, invitant notamment à : supprimer la taxe de 20 % sur les produits de vapotage ; autoriser les détaillants privés à assurer des livraisons par transporteur public et par les applications en ligne (telles Uber Eats ou Skip the Dishes) ; accélérer la vente directe de cannabis auprès des producteurs et petits cultivateurs autorisés (à travers un *farm-gate program*, facilitant le rapport direct entre producteurs et consommateurs) ; ajouter un mandat économique sur le cannabis au niveau ministériel ; retravailler la taxe d'accise sur le cannabis ; supprimer ou réviser le plafonnement du nombre de boutiques d'un même opérateur ; autoriser les détaillants privés à transférer des stocks de produits d'une boutique à une autre.

Pour répondre à ces revendications, le gouvernement local a adapté sa position, en affirmant sa volonté d'encourager et de soutenir un secteur local du cannabis. Il a revu son discours en plaidant plus fermement pour une industrie locale et pour un apport économique direct de la légalisation. Le ministre de la Sécurité publique et garde des Sceaux (*Minister of Public Safety and Solicitor General*), Mike Farnworth, a ainsi déclaré : « *We are continuing to develop made-in-British Columbia approaches to ensure we have a strong and diverse cannabis sector while working to keep organized crime out of the industry (...) Legal British Columbia cannabis businesses contribute to local economies and generate tax revenues that help pay for the schools, hospitals and services we all rely on* »⁸¹. Concrètement, le changement de position du gouvernement provincial s'est traduit par l'**autorisation de la vente directe au consommateur à partir de 2022 (farm-gate sales)**, afin de favoriser la reconnaissance des petites marques, incluant les populations autochtones et les petits détaillants.

Illustration 11. Le marketing du local. La mise en avant des produits locaux dans les boutiques privés (mentions « British Columbia grown », « Produced in British Columbia », etc.)



Copyright I. Obradovic

Pour défendre les intérêts de groupes professionnels institutionnellement faibles, divers lobbies de petits producteurs se sont formés. Ils revendiquent d'accélérer la normalisation du cannabis, qui leur permettrait d'accéder plus facilement au marché légal. Ils se manifestent dans l'espace public sous diverses formes, par exemple par des affiches placardées sur la devanture des magasins

81. « Nous continuons à développer des approches propres à la Colombie-Britannique pour garantir un secteur du cannabis fort et diversifié, tout en s'efforçant de tenir le crime organisé à l'écart de l'industrie (...). Les entreprises légales de cannabis en Colombie-Britannique contribuent à l'économie locale et génèrent des recettes fiscales qui aident à financer les écoles, les hôpitaux et les services dont nous dépendons tous ».

(voir illustration 12). Une association de petits cultivateurs a ainsi été créée (Cannabis Growers of Canada), prolongée ensuite par une autre création d'association plaidant pour un développement des licences de microculture (British Columbia Micro License Association).

Au-delà de la Colombie-Britannique, les appels à créer des **licences de microculture** ont rapidement essaimé dans plusieurs provinces, ce qui a conduit le gouvernement fédéral à segmenter les licences de production de cannabis (culture standard, microculture, pépinière, culture de chanvre industriel). Initialement, la loi canadienne sur le cannabis encadrait les sites de culture à grande échelle, autorisés par un processus standardisé, mais dont les coûts bureaucratiques de procédure étaient dissuasifs pour les plus petites entreprises : l'ouverture de licences de microculture par Santé Canada tient compte du fait que les petites entreprises fonctionnent avec des budgets réduits et moins d'employés. Les exigences en matière de stockage et de surveillance ont donc été réduites et les frais réglementaires abaissés. Ainsi est-il désormais permis aux producteurs de cultiver jusqu'à 200 mètres carrés de cannabis. La première entreprise à demander une licence de microproduction se situait en Colombie-Britannique et, sur les 23 premières demandes de licences de microculture, cinq émanaient de Colombie-Britannique. En 2021, à l'échelle du Canada, sur 262 nouvelles licences accordées, la moitié (130) étaient des microlicences (culture et/ou standard). Aujourd'hui, les licences de microculture de cannabis sont le type de licence le plus populaire au Canada (plus de 310 microlicences sur un total de 859 licences actives). D'une façon générale, le cas de la Colombie-Britannique illustre l'émergence d'un secteur professionnel du cannabis articulé autour de types d'acteurs qui n'ont cessé de se diversifier.

Cependant, l'accès aux microlicences s'avère lui-même risqué et contraint : le coût d'une telle licence dépasse 500 000 dollars, sans garantie d'acceptation. Le risque de perte financière est d'autant plus élevé que les municipalités, chargées de définir le périmètre d'autorisation (*zoning regulations*) ont un pouvoir de veto. Or, pour demander une licence, une installation de microculture doit avoir construit et sécurisé le site, avant d'obtenir l'approbation fédérale. Par ailleurs, la baisse générale des prix du cannabis et la hausse des coûts du foncier en Colombie-Britannique (où les terrains sont nettement plus chers qu'en Alberta) expliquent que l'accès au marché légal soit un « cap difficile à franchir » pour les microcultivateurs (*small growers have a hard hill to hoe*, selon Marshall Anselmo, de l'entreprise de production Grass Roots, *small craft grower* situé sur l'île de Vancouver).

D'une façon générale, la revendication principale des petits producteurs est centrée sur un desserrement des contraintes de régulation. Réunis lors d'un congrès de trois jours à Kelowna, co-organisé par la British Columbia Craft Farmers Co-Op et l'ACCR, les cultivateurs ont appelé à des changements de la loi fédérale permettant la promotion et la croissance de l'industrie du cannabis (*changes in federal law that would allow for more promotion and growth in the weed industry*) (Szeto, 2020), afin de laisser une chance de développement à l'économie verte, incluant la production, mais aussi le tourisme et l'agritourisme autour du cannabis (*bud and breakfast*) (CBC Radio, 2018).

Illustration 12. Revendications des petits acteurs économiques locaux. L'exemple d'une boutique de cannabis située sur Davie Street (Vancouver)



Accès au marché et équité sociale

Au-delà de l'objectif de diversifier les opérateurs du marché pour enrayer l'effet de concentration industrielle, la réforme promettait aussi d'ouvrir le marché aux communautés qui ont fait les frais de la guerre à la drogue, dans une logique de réparation. Cet objectif cible tout particulièrement les **représentants des Premières Nations**, qui se définissent eux aussi comme des exclus du marché légal. Pourtant, leur intégration au marché légal est devenue un objectif *per se* de la régulation – à l'image de la création d'une unité dédiée à l'inclusion de ce groupe de population au marché légal du cannabis au sein du Cannabis Secretariat. Au cours des entretiens, les représentants des autorités de régulation se sont montrés particulièrement attentifs à la représentation des populations autochtones dans le paysage de l'offre légale de cannabis, citant par exemple une filiale de magasins affiliée à ces communautés comme gage d'inclusion des Premières Nations dans le périmètre de vente : l'enseigne *Seed and Stone* (dépositaire de 3 boutiques à Victoria, une à Chilliwack, etc.) a ainsi été présentée comme le signe d'une ouverture du marché aux populations autochtones, considérées comme les principales victimes de la guerre à la drogue (voir illustration 13).

Illustration 13. Boutiques Seed and Stone, situées dans le centre-ville de Victoria



Copyright I. Obradovic

Dans les entretiens, les autorités de régulation revendiquent ouvertement d'introduire, à la faveur de la légalisation du cannabis, des mécanismes de correction des inégalités sociales dans la politique de lutte contre le trafic. Suivant cette logique, le 20 septembre 2020, **trois programmes de discrimination positive**, présentés comme des sales programs, ont été mis en place, pour favoriser : les communautés indigènes (*Indigenous Shelf Space program*), avec un démarrage prévu en 2021 ; les petits producteurs locaux (*Direct delivery sales program*) et les communautés rurales (*Farm-gate sales program*), avec un démarrage programmé en 2022 (Reid *et al.*, 2020). D'une façon générale, le LCRB évoque des « contraintes qui se desserrent » sur la réglementation du marché du cannabis (*more relaxed requirements*), même si certains producteurs locaux regrettent que ces changements interviennent « si tard ».

L'objectif de justice sociale de la légalisation semble donc à l'agenda, même si la rhétorique des inégalités continue d'alimenter les récriminations des **militants historiques du cannabis**, dispensaires ou acteurs du marché gris du cannabis, qui mettent l'accent sur les disparités sociales et les inégalités d'accès au marché et au cannabis légalement vendu (illustration 14). Ils dénoncent également la poursuite de la répression des jeunes consommateurs (âgés de moins de 19 ans), des usagers de cannabis conducteurs de véhicules et des autocultivateurs sans licence. Ils pointent également la concentration industrielle du secteur du cannabis, en évoquant l'émergence d'un cartel des riches, soutenu par le gouvernement fédéral et provincial. Ils s'érigent également contre les descentes de

police dans les dispensaires et parmi les cultivateurs sans licence. Ils soulignent, ensuite, l'intérêt écologique, selon eux, d'un encouragement à l'industrie du chanvre pour développer les énergies fossiles. Ils dénoncent, enfin, le discours public qui souligne le lien entre consommation de cannabis et problèmes de santé publique, en récusant l'existence de psychose liée au cannabis. Tout se passe comme si la Colombie-Britannique faisait face à une régulation qui, comme en Uruguay, par acquit de prudence, s'est aliéné une partie de ses soutiens (Obradovic, 2022). Quoi qu'il en soit, les luttes pour la définition du périmètre de la régulation suivent donc leur cours.

Illustration 14. Affichette dans le magasin historique de Vansterdam



Copyright I. Obradovic

Une politique de prévention mieux dotée ?

Du côté des intervenants de la santé publique, deux points de vue se font jour. Le premier déplore la **faiblesse des moyens dédiés à la prévention, à l'information du consommateur et à la réduction des risques**, qui étaient pourtant une des promesses de la légalisation. Au-delà des supports d'information mis en ligne par le ministère provincial de la Santé, sur un site dédié⁸², ils s'étonnent du peu d'initiatives de prévention sélective.

La seconde critique porte sur le **sort des patients enregistrés au titre du cannabis médicinal**, assortie de la proposition consistant à réserver une partie de la production de cannabis aux patients enregistrés et de leur ouvrir un accès à la vente de cannabis en pharmacie. Selon eux, cela permettrait également de garantir aux patients de trouver un interlocuteur compétent et assermenté et de bénéficier d'une information personnalisée sur les produits.

82. Voir par exemple le guide à destination de l'acheteur (intitulé Before you buy) : https://www.health.gov.bc.ca/library/publications/year/2018/cannabis101_panels.pdf

Une redistribution plus transparente des recettes fiscales ?

Une autre source de critiques majeures et de propositions provient des **municipalités**. Sous l'égide de l'Union des municipalités de Colombie-Britannique (*Union of British Columbia Municipalities*, UBCM), celles-ci ont exprimé leurs insatisfactions dans un rapport chiffrant les coûts induits par la légalisation pour les gouvernements locaux, qui n'ont pourtant reçu aucune aide compensatoire. Ce rapport demande au gouvernement provincial de formaliser un accord sur la redistribution des taxes incluant les municipalités (UBCM, 2019). Il revendique également des incitations financières pour les municipalités à autoriser des points de vente, de façon à permettre un accès au cannabis légal qui ne soit pas territorialement différencié. L'enjeu de la redistribution des revenus aux gouvernements locaux (*revenue allocation*) fait donc partie des problématiques saillantes : enrôlées dans la mise en œuvre de la réforme, sans contrepartie financière malgré les promesses, les municipalités ont multiplié les revendications de retour sur investissement. Initialement, en effet, les recettes fiscales issues de la légalisation devaient être réparties pour moitié entre gouvernements fédéral et provinciaux. Suite aux critiques des provinces et des territoires, qui ont fait valoir qu'ils assuraient, avec les villes, les coûts de distribution, de santé publique, mais aussi les contrôles de police, cette marge fiscale a été révisée et devait être répartie de la façon suivante : 75 % aux gouvernements provinciaux et territoriaux contre 25 % au gouvernement fédéral. En laissant la plus grande part des recettes fiscales de la vente de cannabis aux provinces et territoires, le gouvernement prétendait leur permettre de gérer équitablement leurs coûts, mais il ne faisait aucune référence explicite aux municipalités. Par ailleurs, le gouvernement avait annoncé qu'il limiterait sa ponction à 100 millions de dollars par an, tout montant de recettes fédérales supérieur étant reversé aux provinces et aux territoires. Aux termes de cette entente, le gouvernement fédéral s'attendait à ce qu'une partie substantielle des revenus tirés de cette manne fiscale reversée aux provinces et aux territoires soit transférée aux municipalités et aux collectivités locales, qui sont en première ligne de la légalisation. L'estimation des recettes fiscales s'élevait à plusieurs centaines de millions de dollars canadiens dès 2018⁸³, l'estimation variant selon les provinces de 5,8 millions de dollars (Terre-Neuve-et-Labrador) à 75 millions (Colombie-Britannique), jusqu'à 100 millions pour le Québec (pour 2018-2019). Autrement dit, en pratique, trois ans après la mise en œuvre de la réforme, les municipalités attendaient toujours des engagements financiers de la part des autorités fédérales et dénonçaient le manque de transparence sur l'allocation des recettes fiscales. Selon l'UBCM, les revendications de recettes fiscales avaient fait l'objet de plusieurs notes au gouvernement provincial, fin 2021, toutes restées sans réponse.

Vers des lieux publics de consommation autorisée ?

Pour restrictif qu'il soit, le régime de régulation du cannabis ne cesse de connaître des ajustements. Ainsi, le gouvernement de la Colombie-Britannique a été un des premiers au Canada à envisager l'ouverture de lieux de consommation autorisés et d'espaces dédiés aux consommateurs (*cannabis consumption spaces*), incluant des salons professionnels et des espaces de dégustation (*tasting rooms*), des lieux publics de consommation autorisée (*cannabis lounges*) et des événements spéciaux agréés (*special events*). Avec l'Ontario, ce sont les seules provinces, début 2023, à ouvrir des espaces publics de consommation autorisée. En annonçant ce type de mesure, l'objectif affiché par le gouvernement, par la voix du ministre de la Sécurité publique et garde des Sceaux, était d'éviter les pratiques clandestines (Ministry of Public Safety and Solicitor General, 2022a) : autrement dit, il s'agit d'un argument de l'ordre de la santé publique et de la sécurité. En effet, il s'agit d'éviter aux consommateurs d'enfreindre les règles d'interdit de consommation fixées par les bailleurs (*land-use decisions*). Afin de mettre cette piste à l'épreuve, le gouvernement a lancé une consultation publique sur le sujet, ouverte du 6 avril au 8 mai 2022 (Public Safety and Solicitor General, 2022).

83. Selon l'institut CD Howe.

Des enjeux environnementaux encore sous-estimés

Un des impensés de la régulation, plusieurs fois mentionné dans les entretiens, concerne les enjeux écologiques et de développement durable. L'industrie du cannabis est réputée gourmande en eau et en électricité (s'agissant de la culture sous serre) et son empreinte écologique est évoquée comme un point de vigilance par les militants de la légalisation, en particulier lorsqu'il s'agit de production à grande échelle. Une enquêtée évoque ainsi « l'empreinte considérable de la grosse industrie » (*huge footprint of the big industry*) de nature à créer un « cauchemar environnemental » (*environmental nightmare*) en l'absence de contrôle fédéral suffisant. D'où l'intérêt, selon elle, de multiplier les inspections des sites de production et les normes des bonnes pratiques de fabrication (*GMP standards*).

Les règles particulièrement strictes de *testing* et de contrôle des produits dérivés du cannabis rendent cependant cette industrie vulnérable. Ainsi, une des usines de production visitées dans le cadre de cette enquête, à Delta British Columbia, a été contrôlée négativement par les services fédéraux, du fait de la propagation abondante par les sous-sols de pesticides provenant d'un champ de myrtilles à proximité.

CONCLUSION

Dans la palette des régimes de régulation du cannabis mis en place en Amérique du Nord, l'exemple de la Colombie-Britannique témoigne d'une approche de régulation prudente, centrée sur une mise en marché progressive du cannabis, qui se veut raisonnée et guidée par l'évaluation pas à pas de la réforme (*start low and go slow*). Ainsi, en décembre 2022, le gouvernement de la Colombie-Britannique a suspendu la vente de produits contenant du delta-8 THC (notamment des cartouches à vaper, des *edibles*, des boissons, des huiles et des produits topiques), invoquant un principe de précaution quant aux effets potentiels de ce cannabinoïde mineur sur la santé. Dans ce sens, le cas de la Colombie-Britannique contraste avec l'expérience du Colorado, aux États-Unis, identifiée comme un « anti-modèle », relevant d'une approche trop libérale et décomplexée. Cependant, si le type de régulation mis en place « convient bien aux régulateurs », pour reprendre les propos d'un enquêté, il cristallise des critiques substantielles de la part des opérateurs du marché.

Les opérateurs du marché légal du cannabis dénoncent un marché « trop réglementé », ayant conduit selon eux à une concentration industrielle (le marché étant confisqué par quelques grandes entreprises, considérées comme des *senior players*) et à une faible inclusion des acteurs traditionnels (*legacy market*), du fait des contraintes bureaucratiques créées par la légalisation (procédures, coûts d'assurance, difficultés d'accès aux prêts bancaires). Ils soulignent également le régime dérogatoire réservé au cannabis, dont les contraintes de régulation s'avèrent beaucoup plus restrictives que pour l'alcool. Ainsi, parmi les acteurs légaux, certains petits entrepreneurs du secteur du cannabis vont jusqu'à dénoncer une stigmatisation à leur égard, alors que les représentants d'entreprises de plus grande taille se plaignent d'être « tenus en laisse ». Ces critiques conjointes témoignent de la difficulté à atteindre l'objectif prioritaire qui était assigné à la légalisation dans cette province canadienne : organiser la transition d'un marché illicite (décliné sous diverses nuances de gris) vers le secteur légal. Comme en Californie, où des marchés du cannabis médicinal fortement développés et peu régulés existent depuis de nombreuses années, l'implantation d'un cadre strict en Colombie-Britannique fait l'objet d'une adhésion mitigée des consommateurs – ce qui pose la question de l'adéquation de l'approche *start low and go slow* au-delà d'une certaine taille critique du marché noir (ou gris).

Cette déconnexion entre les objectifs de la réforme et les attentes des acteurs économiques contribue donc à expliquer la résilience du marché noir, historiquement bien ancré dans cette province et qui perdure plus qu'ailleurs au Canada. Les enquêtes montrent en effet qu'un segment de consommateurs se maintient sur le marché gris, voire sur le marché noir, où il « trouve son compte » davantage que sur le marché légal. Tout se passe donc comme si, en Colombie-Britannique, la réforme de 2018 avait de facto contribué à une démultiplication et une superposition des marchés du cannabis, faisant coexister des strates d'activités licites et illicites – plus qu'elle n'a réussi à intégrer l'ensemble du marché dans la sphère légale – entre marché noir, marché gris, marché légal (réparti entre privé et public), marché de l'autoculture (elle-même légalement autorisée par le biais d'une licence ou tolérée hors licence). Cette surenchère de l'offre a contribué à complexifier la lisibilité de l'offre et de redoubler la concurrence entre acteurs économiques.

Une autre observation marquante, du côté des consommateurs, tient à la restructuration des habitudes et des préférences d'achat et d'approvisionnement. La diversification de l'offre de cannabis générée par la légalisation est allée de pair avec un renouveau des pratiques d'usage, suscitant certaines inquiétudes des professionnels de santé s'agissant, d'une part, du vapotage parmi les jeunes et, d'autre part, de l'accessibilité croissante de produits fortement concentrés en THC. Plus globalement, ils craignent une normalisation du cannabis dans les représentations sociales, allant de pair avec une minimisation des risques. La catégorisation des boutiques de cannabis comme commerce essentiel pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a également contribué à normaliser les représentations sociales du cannabis. Cette neutralisation de l'enjeu est également apparue lors de la campagne des élections fédérales de 2021 : compte tenu des préoccupations sanitaires liées à la gestion de la crise sanitaire, le sujet de la légalisation du cannabis n'a pas fait débat à l'approche du troisième anniversaire de la réforme.

Enfin, une des caractéristiques de la réforme du cannabis est de donner lieu à de permanents ajustements, pour répondre aux revendications de diverses catégories d'acteurs, qui se sont, pour certains, structurés en lobbies. Par exemple, pour satisfaire les petits producteurs du cannabis, qui se déclaraient pénalisés par des difficultés d'accès au marché légal, l'attribution de microlicences de culture a été développée (au niveau fédéral) et, depuis novembre 2022, des licences spécifiques en Colombie-Britannique permettent la vente directe aux consommateurs (*farm-to-gate sales*). Plus généralement, le gouvernement de la Colombie-Britannique a développé une politique plus favorable aux circuits courts et à la production artisanale. Par ailleurs, l'ouverture de *cannabis lounges* a été autorisée.

Au-delà de la réforme du cannabis, l'action publique en matière de drogues continue d'évoluer en Colombie-Britannique, faisant de la province un laboratoire d'expérimentation à l'échelle du Canada et un cas d'école des débats politiques sur les drogues. À l'échelle locale, dès les années 2000, la ville de Vancouver, avait été à la pointe de la promotion des politiques de réduction des risques, ouvrant par exemple son premier site de consommation supervisée autorisant l'usage de drogues illégales dans un environnement sous surveillance médicale (2003). Cette tradition d'innovation s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, en mai 2022, le gouvernement fédéral a autorisé celui de la Colombie-Britannique à dépénaliser la possession de petites quantités de drogues illicites (cocaïne, opioïdes, méthamphétamines, ecstasy, etc.), afin de répondre à la hausse des surdoses mortelles liées aux opioïdes. Sur la base de l'argument du pragmatisme et de l'efficacité, le gouvernement de la province a obtenu une exemption provisoire à la loi fédérale (du 31 janvier 2023 jusqu'au 31 janvier 2026). Il ne s'agit pas de légalisation : la production, le trafic et l'exportation de ces drogues restent illégaux. Mais, en pratique, les adultes de la Colombie-Britannique (à partir de 18 ans) qui détiennent une quantité maximale de 2,5 g de drogues illicites à usage personnel ne font plus l'objet de poursuites pénales. L'objectif de cette mesure expérimentale est triple : freiner la crise des surdoses ; réduire la stigmatisation des usagers de drogues afin d'encourager le recours aux soins sans crainte de poursuites ; recentrer l'activité des forces de l'ordre « sur le crime organisé et les trafiquants de drogue plutôt que sur les utilisateurs individuels », selon les termes de la ministre de la Santé de la Colombie-Britannique. Sur ce sujet également, des voix contraires dénoncent un seuil jugé trop faible par rapport à la proposition initiale d'un seuil de 4,5 g (qui éviterait aux consommateurs de chercher à se procurer des drogues plusieurs fois par jour, augmentant la probabilité de rencontre avec un mauvais produit) et un long délai d'application. Par-delà la légalisation du cannabis, le sujet des drogues reste, en Colombie-Britannique, un enjeu de conflictualité et de débats.

BIBLIOGRAPHIE

Liens accessibles au 13/03/2023

Angus Reid Institute (2016a) [Divisions exist over whether legalization should also erase previous criminal records for possession.](#)

Angus Reid Institute (2016b) [Marijuana release tables.](#)

Angus Reid Institute (2018) [Half say their province isn't ready as October 17th deadline for legalization approaches.](#)

Angus Reid Public Opinion (2010) [Majority of Canadians would legalize marijuana, but not other drugs](#), 6 p.

Baker R. (2022a) ['Hype, hope and dreams': B.C.'s craft cannabis industry stunted.](#) CTV News Canada, 31 janvier.

Baker R. (2022b) [Nipped in the bud: B.C.'s potential as a craft cannabis hot spot failing to grow.](#) Canada's National Observer, 27 janvier.

Bayrampour H., Asim A. (2021) [Cannabis use during the pre-conception period and pregnancy after legalization.](#) Journal of Obstetrics and Gynaecology Canada, Vol. 43, n° 6, p. 740-745.

British Columbia Centre for Disease Control (2023) [British Columbia COVID-19 data.](#)

British Columbia Chamber of Commerce (2022) [Unlocking British Columbia's cannabis industry. Report for British Columbia Chamber of Commerce,](#) 33 p.

British Columbia Coroners Service (2023) [Illicit drug toxicity deaths in British Columbia . January 1, 2012 to December 31, 2022,](#) Ministry of Public Safety & Solicitor General, 24 p.

British Columbia Liquor Distribution Branch (2021) [2020/21 Annual service plan report,](#) 76 p.

Benoit M. (2023) La régulation du cannabis au Canada : Études de cas bilan de la mise en œuvre de la légalisation du cannabis au Québec (2018-2022). Paris, OFDT, 57 p.

Boyd N., Reid A. (2022) Présentation 5 : La légalisation du cannabis au Canada en 2018 : examen de l'incidence sur l'application de la loi. In : [Sécurité publique et cannabis : l'état des connaissances depuis la légalisation. Compte rendu d'un symposium virtuel sur la recherche et les politiques sur le cannabis,](#) CCDUS (Dir.). Ottawa, ON, Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances, p. 15.

Brubacher J.R., Chan H., Erdelyi S., Staples J.A., Asbridge M., Mann R.E. (2022) [Cannabis legalization and detection of tetrahydrocannabinol in injured drivers.](#) New England Journal of Medicine, Vol. 386, n° 2, p. 148-156.

CBC Radio (2018) [Bud and Breakfast: Canada's cannabis tourism industry is about to take off.](#) CBC Radio, 19 octobre.

CCLAT (2004) [Enquête sur les toxicomanies au Canada \(ETC\). Points saillants.](#) Ottawa, ON, Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, 14 p.

Cooke M., Milicic S., MacDonald J.A., Asbridge M., Guindon E., Muhajarine N., MacDonald M., Wild C., Elton-Marshall T., Mancuso M., Montreuil A., Hammond D., Grootendorst P., Porath A., Konefal S., Douglas O., Tariq U., Burkhalter R., Propel Centre for Population Health Impact (2020) [Provincial patterns and trends in cannabis use among youth: British Columbia.](#) Waterloo, ON, University of Waterloo and Canadian Centre on Substance Use and Addiction, 9 p.

- Décary-Héту D. (2022) Présentation 2 : Le commerce illicite en ligne au Canada : trois ans après la légalisation de l'herbe de cannabis à des fins récréatives. In : [Sécurité publique et cannabis : l'état des connaissances depuis la légalisation. Compte rendu d'un symposium virtuel sur la recherche et les politiques sur le cannabis](#), CCDUS (Dir.). Ottawa, ON, Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances, p. 5-8.
- Easton S.T. (2004) [Marijuana growth in British Columbia](#). Public Policy Sources, The Fraser Institute, n° 74, 40 p.
- Fischer B., Murphy Y., Rudzinski K., MacPherson D. (2016) [Illicit drug use and harms, and related interventions and policy in Canada: A narrative review of select key indicators and developments since 2000](#). International Journal of Drug Policy, Vol. 27, p. 23-35.
- Geoffrion R., Yang E.C., Koenig N.A., Brotto L.A., Barr A.M., Lee T., Allaire C., Bedaiwy M.A., Yong P.J. (2021) [Recreational cannabis use before and after legalization in women with pelvic pain](#). Obstetrics and Gynecology, Vol. 137, n° 1, p. 91-99.
- Glenny M. (2008) [Canada's spreading cannabis crop](#). BBC News, 22 Juillet.
- Gouvernement du Canada (2023) [Les peuples autochtones en Colombie-Britannique](#).
- Government of Canada (2021) [Canadian Tobacco, Alcohol and Drugs \(CTADS\) Survey: 2017 detailed tables. Table 16: Illegal drug use \(past 12-month and lifetime\), by province, 2017](#).
- Hamilton A. (2004) [This bud's for the U.S.](#) Time, 15 août.
- Hammond D., Corsetti D., Goodman S., Iraniparast M., Danh Hong D., Burkhalter R., ICPS Research Team (2022) [International Cannabis Policy Study: Canada 2021 summary](#), University of Waterloo, 50 p.
- Hawley P., Gobbo M., Afghari N. (2020) [The impact of legalization of access to recreational cannabis on Canadian medical users with cancer](#). BMC Health Services Research, Vol. 20, art. 977, doi : 10.1186/s12913-020-05756-8.
- Lasalle G. (2020) [Pourquoi la Colombie-Britannique compte-t-elle plus de surdoses que le reste du Canada ?](#) Radio-Canada, 25 juillet.
- Lévesque D. (2022) [La consommation de marijuana pourrait être permise en public en C.-B.](#) Radio-Canada, 7 avril.
- Lévesque G. (2023) La régulation du cannabis au Canada : Études de cas mise en œuvre de la politique sur le cannabis en Ontario (2018-2022). Paris, OFDT, 52 p.
- Lim C.C.W., Sun T., Leung J., Chung J.Y.C., Gartner C., Connor J., Hall W., Chiu V., Stjepanović D., Chan G.C.K. (2022) [Prevalence of adolescent cannabis vaping: A systematic review and meta-analysis of US and Canadian studies](#). JAMA Pediatrics, Vol. 176, n° 1, p. 42-51.
- MacDonald J. (2010) [The Canada-U.S. border](#). Canadian Geographic, July/August.
- Ministry of Public Safety and Solicitor General (2022a) [Non-medical cannabis consumption space engagement. Discussion paper](#). Government of British Columbia, 10 p.
- Ministry of Public Safety and Solicitor General (2022b) [What we heard report 2022. Cannabis consumption spaces public engagement](#). Government of British Columbia, 28 p.
- Naimi T., Vallance K., Churchill S., Callaghan R., Stockwell T., Farrell-Low A. (2021) [Sales and revenue from regulated cannabis products: British Columbia, October 2018 – December 2020](#). Victoria, British Columbia, Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria, 38 p.

- Nolin P.C., Kenny C. (2003) [Cannabis: Report of the Senate Special Committee on Illegal Drugs](#). Toronto, University of Toronto Press, 229 p.
- O'Neill J. (2007) [Canada leads 'rich' world in using marijuana: UN](#). The Vancouver Sun, 10 juillet.
- Obradovic I. (2018) [La légalisation du cannabis au Canada. Genèse et enjeux de la réforme](#). Note 2018-04. Saint-Denis, OFDT, 26 p.
- Obradovic I. (2022) [La légalisation du cannabis en Uruguay. Innover dans l'adversité : les défis d'une réforme sous surveillance internationale](#). Psychotropes, Vol. 28, n° 1, p. 11-32.
- Office of the Parliamentary Budget Officer (2016) [Legalized cannabis: Fiscal considerations](#). Ottawa, ON, 77 p.
- Office of the Provincial Health Officer, British Columbia Centre for Disease Control (2021) [Examining the consequences of the COVID-19 pandemic: Problematic alcohol use](#), 15 p.
- Plecas D., Malm A., Kinney B. (2005) [Marihuana growing operations in British Columbia revisited: 1997-2003](#). Abbotsford, British Columbia, Department of Criminology and Criminal Justice, University College of the Fraser Valley ; International Centre for Urban Research Studies (ICURS), University College of the Fraser Valley, 64 p.
- Province of British Columbia (2017) [Cannabis regulation in B.C.: What we heard public and stakeholder engagement. September 25 – November 1, 2017](#), 34 p.
- Province of British Columbia (2023) [British Columbia cannabis stores](#).
- Public Safety and Solicitor General (2022) [B.C. seeks public input on cannabis consumption spaces](#). British Columbia Gov News, 6 avril.
- Québec News (2022) [Les détaillants de cannabis de la Colombie-Britannique disent qu'ils sont chassés par les magasins gouvernementaux à prix très réduits](#). Québec News, 11 mai.
- Reid M., McDonald M., Dakha M. (2020) [British Columbia Government announces new sales programs for the cannabis industry in 2021 and 2022](#). DLA Piper, 21 septembre.
- Rotermann M. (2021) [Regard rétrospectif en 2020, l'évolution de la consommation de cannabis et des comportements connexes au Canada](#). Statistique Canada - Rapports sur la santé, Vol. 32, n° 4, p. 3-16.
- Savas D. (2001) [Public opinion and illicit drugs. Canadian attitudes towards decriminalizing the use of marijuana](#). Vancouver, British Columbia, The Fraser Institute, 12 p.
- Statistique Canada (2015) [Enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues](#).
- Statistique Canada (2018a) [Compte économique sur le cannabis, 1961 à 2017](#), Le Quotidien, jeudi 25 janvier, 3 p.
- Statistique Canada (2018b) [Comptes économiques provinciaux et territoriaux sur le cannabis, 2017](#).
- Statistique Canada (2018c) [Consommation du cannabis par habitant](#).
- Statistique Canada (2020) [Prix moyen du cannabis, selon la province, 2019](#).
- Statistique Canada (2021) [Enquête nationale sur le cannabis](#).

Steinberg S., Meng Y., Kapanen A.I., Reardon J., Yuen J. (2021) [Impact of recreational cannabis legalization on patient self-reporting of cannabis use at a pharmacist-led primary care clinic](#). Journal of the American Pharmacists Association, Vol. 61, n° 6, p. 813-818.e811.

Steiner P., Trespeuch M. (Dir.) (2015) Marchés contestés. Quand le marché rencontre la morale. Toulouse, Presses universitaires du Mirail, coll. Socio-logiques, 342 p.

Stockwell T., Sturge J., Jones W., Fischer B., Carter C. (2006) [Cannabis use in British Columbia: Patterns of use, perceptions, and public opinion as assessed in the 2004 Canadian Addiction Survey](#). Victoria, British Columbia, Centre for Addictions Research of British Columbia, Bulletin 2, 12 p.

Szeto W. (2020) [3 years after legalization, Okanagan weed tour operator hoping for post-pandemic business reset](#). CBC News, 20 avril.

Treasury Board Staff (2019) [British Columbia share of federal excise duty on cannabis](#).

UBCM (2019) [Cannabis taxation revenue in British Columbia. Findings with regard to local government costs](#). Union of B.C. Municipalities, 11 p.

Werb D., Nosyk B., Kerr T., Fischer B., Montaner J., Wood E. (2012) [Estimating the economic value of British Columbia's domestic cannabis market: Implications for provincial cannabis policy](#). International Journal of Drug Policy, Vol. 23, n° 6, p. 436-441.

ANNEXE. SOURCES D'ENQUÊTES INCLUANT LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

	Objet	Opérateur	Couverture territoriale	Périodicité (éditions successives)
Canadian Cannabis Survey (CCS)	Enquête en ligne Population canadienne âgée de 16 ans et plus N = 28 907 en 2021, dont 3 905 en Colombie-Britannique	Santé Canada	Toutes les provinces Méthode https://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/health/2021/102-20-e/Methodological_Report-Cannabis_2021_Final-EN.pdf	Annuelle (depuis 2017)
Canadian Tobacco Alcohol and Drugs Survey (CTADS)	Population canadienne âgée de 15 ans et plus (hors institutions et Premières Nations)	Santé Canada	https://www.canada.ca/en/health-canada/services/canadian-alcohol-drugs-survey/2017-summary.html	Biennale
Canadian Student Tobacco Alcohol and Drugs Survey (CSTADS)	Enquête par questionnaire en milieu scolaire (grades 7 à 12)	Santé Canada	8 provinces (Ontario, Newfoundland & Labrador, Nouvelle-Écosse, Québec, Saskatchewan, Manitoba, Alberta, Colombie-Britannique) https://www.canada.ca/en/health-canada/services/canadian-student-tobacco-alcohol-drugs-survey.html	Annuelle
Cancer Risk Assessment among Youth (CRAYS)	Enquête par questionnaire en milieu scolaire (grades 9 à 12/ lycée) 2015 N = 12 110 2017 N = 15 191	Propel Centre for Population Health Impact at the University of Waterloo	7 provinces (Ontario, Newfoundland & Labrador, Nouvelle-Écosse, Québec, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique)	Biennale (2015, 2017)
Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Survey (CADUMS)	Population canadienne âgée de 15 ans et plus Estimations provinciales alcohol- and drug-related behaviours and outcomes N ≈ 11 000	Santé Canada	10 provinces https://www.canada.ca/en/health-canada/services/health-concerns/drug-prevention-treatment/canadian-alcohol-drug-use-monitoring-survey.html	Annuelle (2008-2012)
British Columbia Cannabis Use Survey	N = 25 000 19 ans et plus	Cannabis Secretariat (gouvernement de Colombie-Britannique)	Province de Colombie-Britannique seulement	Triennale (2018, 2021)



Observatoire français des drogues et des tendances addictives
69 rue de Varenne 75007 Paris
Tél : 01 41 62 77 16
e-mail : ofdt@ofdt.fr

www.ofdt.fr

N° ISBN : 979-10-92728-70-5
Crédits photos : © altitudevisual (Adobe Stock)