

DÉCEMBRE 2016

*Rapport de recherche*

# Faut-il confier la distribution du cannabis à la SAQ ?

Philippe Hurteau, *chercheur*

Bertrand Schepper, *chercheur*

## **REMERCIEMENTS**

Les auteurs tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheurs de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne et de Danielle Maire ont rehaussé la qualité de cette étude, tant du point de vue de la forme que du fond. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs se trouvant encore néanmoins dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteurs.

---

## **IMPRESSION**

Katasoho imprimerie & design  
5000 rue d'Iberville #202, Montréal, QC H2H 2S6  
514.961.5238 / [info@katasoho.com](mailto:info@katasoho.com)

## Sommaire

À la suite du cannabis médical, le cannabis récréatif sera légalisé au Canada dans un avenir rapproché. Le cadre précis de cette légalisation n'est pas encore connu, mais il semble admis que chaque province pourra définir son propre cadre réglementaire pour la distribution et la commercialisation de ce produit. Dans cette étude, nous avons voulu analyser les retombées pour le Québec d'une prise en charge de la vente du cannabis récréatif par le secteur privé ou par la SAQ.

## Principales conclusions

- La prohibition du cannabis n'empêche pas une consommation massive de ce produit. Au niveau mondial, on dénombre plus de 160 millions de consommatrices régulières et consommateurs réguliers et, au Canada, presque une personne sur deux en aura consommé au moins une fois dans sa vie.
- La légalisation permettrait d'effectuer d'importantes économies au niveau des coûts liés à la répression et à la judiciarisation de ce commerce et de ses consommatrices et consommateurs.
- En se fiant à l'exemple du Colorado, le marché québécois du cannabis récréatif est évalué à 1,3 G\$. Dans les 10 ans suivant une légalisation, la valeur de ce marché pourrait grimper à 3,2 G\$.
- La commercialisation du cannabis par le secteur privé pourrait générer une valeur ajoutée de 844,9 M\$ et créer 912 emplois. Ces chiffres atteindraient 867 M\$ et 982 emplois si cette commercialisation était confiée à la SAQ.
- Les revenus tirés de l'impôt des particuliers, des taxes à la consommation et de la parafiscalité liés à l'investissement dans la commercialisation du cannabis récréatif seraient plus élevés de 10,1 M\$ si on passait par la SAQ plutôt que par le privé.
- La prise en charge par la SAQ de la commercialisation du cannabis récréatif pourrait faire augmenter de 457 M\$ les redevances que verse la société d'État au gouvernement.
- La SAQ, en comparaison du commerce privé, offre un encadrement plus responsable au niveau de la vente d'un produit posant des problèmes de santé publique et pouvant mener à la dépendance. Aussi, la SAQ sera mieux outillée afin de résister aux pressions pouvant venir des acteurs criminels présents dans le marché noir et qui voudront protéger leur marché.



# Table des matières

<b>SOMMAIRE</b>	<b>03</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES</b>	<b>06</b>
<b>LISTE DES SIGLES</b>	<b>07</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>09</b>
<b>CHAPITRE 1 – DE LA PROHIBITION À LA LÉGALISATION</b>	<b>11</b>
Les limites de la prohibition	11
Cannabis et consommation	12
Le coût de la prohibition et de la répression	13
Légalisation, des exemples concrets	14
<b>CHAPITRE 2 – LE MARCHÉ DU CANNABIS AU QUÉBEC</b>	<b>15</b>
Scénario du Colorado	15
Scénario des États-Unis	15
Scénario de la Colombie-Britannique	16
Hypothèse retenue	16
<b>CHAPITRE 3 – MODÈLES DE COMMERCIALISATION</b>	<b>17</b>
Le cannabis médical	17
Présentation des modèles de commercialisation	18
<b>CHAPITRE 4 – RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DE LA DISTRIBUTION DU CANNABIS RÉCRÉATIF</b>	<b>19</b>
Notes méthodologiques sur le calcul d’impacts des retombées économiques	19
Définition de termes : valeur ajoutée, emplois, impôt, taxes et parafiscalité	20
Impact économique de la création d’un réseau de distribution du cannabis	21
Retombées économiques à l’année 10 selon nos deux hypothèses	22
<b>CHAPITRE 5 – REDEVANCES À L’ÉTAT OU PROFIT PRIVÉ ?</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE 6 – LES OBJECTIFS EXTRAÉCONOMIQUES</b>	<b>28</b>
Prise en charge sécuritaire du cannabis et lutte au marché noir	28
<b>CONCLUSION</b>	<b>31</b>
<b>LEXIQUE</b>	<b>33</b>
<b>NOTES DE FIN DE DOCUMENT</b>	<b>35</b>

## Liste des tableaux

<b>TABLEAU 1</b>	Estimation par les Nations Unies de la consommation annuelle de stupéfiants, de 1998 à 2008 en nombre de consommateurs et consommatrices	12
<b>TABLEAU 2</b>	Part des consommateurs et consommatrices de cannabis parmi les 15-64 ans, par pays, en %	12
<b>TABLEAU 3</b>	Scénarios d'évaluation de la valeur du marché québécois du cannabis récréatif, en M\$	16
<b>TABLEAU 4</b>	Impact économique sur la valeur ajoutée et l'emploi à l'année 1 de la création d'un marché de distribution du cannabis récréatif au Québec selon nos deux hypothèses	22
<b>TABLEAU 5</b>	Effets sur les impôts, les taxes et la parafiscalité d'un investissement de 600 M\$ dans le marché de la distribution du cannabis récréatif, en milliers \$	22
<b>TABLEAU 6</b>	Retombées économiques à l'année 10 du marché de la distribution du cannabis récréatif, en M\$ de 2015 et en emplois	23
<b>TABLEAU 7</b>	Effets de la distribution du cannabis récréatif sur l'impôt, la parafiscalité et les taxes à l'année 10, en milliers \$ de 2015	23

## Liste des graphiques

<b>GRAPHIQUE 1</b>	Fréquence de la consommation de cannabis par période et par ville (Amsterdam et San Francisco), en % de la population	13
<b>GRAPHIQUE 2</b>	Prévisions de croissance du marché du cannabis récréatif sur 10 ans, en M\$	23
<b>GRAPHIQUE 3</b>	Redevances versées au gouvernement et chiffre d'affaires de la SAQ, en M \$, 2015	25
<b>GRAPHIQUE 4</b>	Répartition des bénéfices après la légalisation du cannabis selon le modèle SAQ (Redevances) ou le secteur privé (taxation et profits) sur une période de 10 ans, en G\$	26
<b>GRAPHIQUE 5</b>	Répartition cumulative des bénéfices après 10 ans selon le modèles SAQ (Redevances) ou le secteur privé (taxation et profits), en G\$	26

## Liste des sigles

<b>A-E</b>	Assurance-emploi
<b>CSST</b>	Commission de la santé et de la sécurité du travail
<b>CNP</b>	Classification nationale des Professions
<b>DPA</b>	Drug Policy Alliance
<b>ETC</b>	Équivalent temps complet
<b>FSS</b>	Fond des services de santé
<b>IRIS</b>	Institut de recherche et d'informations socioéconomiques
<b>ISQ</b>	Institut de la statistique du Québec
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PLC</b>	Parti libéral du Canada
<b>RQAP</b>	Régime québécois d'assurance parentale
<b>RRQ</b>	Régime de rentes du Québec
<b>SAQ</b>	Société des alcools du Québec
<b>TPS</b>	Taxe sur les produits et services
<b>TVQ</b>	Taxe de vente du Québec





## Introduction

Dans le cadre de la plus récente campagne électorale fédérale, le Parti libéral du Canada (PLC) a promis de légaliser la consommation et le commerce du cannabis<sup>1</sup>. Une fois élu, le nouveau premier ministre a réaffirmé la volonté de sa formation politique de mener à terme ce projet<sup>2</sup>. Pour l'heure, peu de détails ont filtré sur les intentions gouvernementales, sinon qu'un projet de loi devrait être déposé au printemps 2017 afin d'entamer le processus menant à la légalisation du cannabis. Si elle devait se concrétiser, cette dernière inscrirait le Canada dans une tendance mondiale observable depuis quelques années. Après la légalisation du cannabis en Uruguay et dans les États américains du Colorado, de l'Oregon, de l'Alaska et de la Californie<sup>3</sup>, il semble que l'approche canadienne en matière de lutte à la drogue est en voie de transformation.

L'IRIS ne se positionne pas à propos de la meilleure manière de mener cette lutte. Cependant, nous constatons que les données disponibles montrent toutes les limites de l'approche répressive. En un sens, il n'est pas nécessaire d'être sympathique à la légalisation du cannabis pour constater que la prohibition est actuellement incapable d'atteindre son objectif, soit l'éradication du commerce et de la consommation d'un produit. En outre, pour certains, la légalisation de la vente de marijuana récréative est plutôt un facteur de stimulation économique comme un autre. Quoiqu'il en soit, l'actuel projet de légalisation du cannabis requiert de nouvelles voies d'encadrement. Comme le gouvernement fédéral n'a pas encore précisé ses intentions, il nous est impossible pour l'instant de juger de la pertinence du projet. Ottawa a néanmoins annoncé que les provinces seraient chargées de définir l'encadrement de la commercialisation du cannabis une fois sa légalisation promulguée. C'est pourquoi nous nous attarderons à comparer certaines options de commercialisation afin d'évaluer les différentes politiques publiques que pourrait adopter le gouvernement du Québec dans cet enjeu.

Cette étude compte six chapitres. Un premier chapitre présente succinctement des données sur les différents modèles d'encadrement du commerce du cannabis (légalisation ou prohibition\*); le deuxième évalue la taille du marché québécois du cannabis en regard de trois cas de figure aux États-Unis; le troisième chapitre expose différents scénarios de commercialisation; le quatrième se penche sur les retombées économiques\* comparatives de ces modèles; le cinquième s'intéresse à l'enjeu des redevances pour l'État; et le sixième compare les enjeux non économiques liés aux deux modèles envisagés de commercialisation.



## CHAPITRE 1

## De la prohibition à la légalisation

La prohibition du cannabis au niveau international remonte à 1925 avec l'intégration de cette substance aux efforts de contrôle prévus par la Convention internationale sur l'opium<sup>4</sup>. C'est à cette occasion que le cannabis est soumis une première fois à des contrôles de nature criminelle en matière de production, de distribution et de consommation. Ce n'est que dans les années 1960 toutefois qu'il devient une préoccupation majeure des corps policiers dans les pays occidentaux, notamment aux États-Unis et au Canada<sup>5</sup>. Cette évolution, explicable en partie par une consommation de plus en plus ouverte par une part importante de la population, a pour effet une augmentation du nombre d'arrestations liées au cannabis<sup>6</sup>. À cette occasion, les pouvoirs policiers adoptent une approche plus répressive qui cible, souvent indistinctement, les producteurs, les trafiquants et les simples consommateurs et consommatrices.

### LES LIMITES DE LA PROHIBITION

La répression fondée sur la prohibition demeure à ce jour l'approche dominante en matière de contrôle du cannabis. Pourtant, le bilan de cette approche est négatif. En plus de stigmatiser les simples consommateurs et consommatrices, cette stratégie fait subir à plusieurs personnes des conséquences judiciaires et correctionnelles (incarcération, dossier criminel, amendes, etc.) sans toutefois enrayer la criminalité.

Pour sa part, la Commission mondiale pour la politique des drogues conclut à l'échec de la « guerre mondiale contre les drogues ».<sup>7</sup> De fait, une « victoire » dans ce domaine est inatteignable, car si l'idée d'une « guerre », lancée par le président Nixon, a contribué à façonner notre perception vis-à-vis de l'enjeu des drogues, le problème est pourtant d'une tout autre nature.

Les dépenses considérables engagées pour la criminalisation et la mise en place de mesures répressives visant les producteurs, les trafiquants et les consommateurs et consommatrices de drogues illicites ne sont visiblement pas parvenues à freiner efficacement ni l'approvisionnement

ni la consommation. Les victoires apparentes sur l'élimination d'une source ou d'une organisation de trafiquants sont presque instantanément rendues caduques par l'apparition d'autres sources et d'autres trafiquants. Les efforts de répression ciblant les consommateurs et consommatrices vont à l'encontre des mesures de santé publique visant à prévenir la transmission du VIH/sida, les décès par surdose et les autres dommages liés à l'usage de drogues. Les dépenses publiques engagées dans de vaines stratégies de réduction de l'approvisionnement et celles relatives aux coûts d'incarcération sont supérieures aux investissements qui visent à diminuer la demande et à réduire les risques<sup>8</sup>.

En plus de se révéler sans issue, ce qu'on appelle la guerre à la drogue s'accompagne donc d'effets pervers : le développement d'un marché noir criminel permettant des revenus très importants, la dilapidation de fonds publics pour lutter en vain contre ce marché, et la stigmatisation et la marginalisation des toxicomanes<sup>9</sup>.

Toujours selon le rapport de la Commission mondiale pour la politique des drogues, il n'existe aucun lien entre la criminalisation d'une drogue et la fluctuation de sa consommation. Cette observation est plus frappante encore en matière de cannabis. Ainsi, les législations plus permissives, comme celles de la Hollande, du Portugal ou de l'Australie occidentale, n'enregistrent pas d'écart significatif au niveau de la consommation par rapport à d'autres pays et États similaires<sup>10</sup>. Par conséquent, la poursuite de l'approche prohibitive n'étant ni soutenable ni souhaitable, les signataires du rapport suggèrent son abandon<sup>11</sup>.

En revanche, contrôler les effets secondaires que peut avoir le cannabis est nécessaire, et nous nous intéressons à ce produit en raison de la légalisation annoncée. Qu'il s'agisse d'enjeux liés à la dépendance ou de préoccupations en termes de santé publique, une légalisation du cannabis ne peut se traduire par une entière libéralisation. Comme les pouvoirs publics agissent déjà pour contrôler les effets secondaires du tabac et de l'alcool<sup>12</sup>, il importe de trouver un encadrement adéquat du cannabis pour à la fois mettre fin aux effets néfastes de sa prohibition<sup>13</sup> et assurer la sécurité des consommateurs et consommatrices et du public.

## CANNABIS ET CONSOMMATION

Le cannabis occupe une place particulière dans la culture populaire et il se démarque des autres drogues par la diversité et le nombre de personnes qui admettent en consommer. Souvent associé à une consommation qui se concentrerait chez des jeunes en quête d'expérimentation, le cannabis fait en réalité l'objet d'une consommation de masse. Malgré son statut de drogue illégale et la criminalisation de sa production, de sa distribution et de sa consommation, le cannabis fait de nos jours partie de la vie courante de millions de personnes.

Comme l'indique le tableau 1, le cannabis est la drogue la plus populaire au monde. Selon les estimations fournies par l'Organisation des Nations Unies (ONU), 160 millions de personnes auraient consommé du cannabis en 2008. En comparaison, c'est près de 10 fois le nombre de consommateurs et consommatrices des différents opiacés\* ou de la cocaïne. Notons aussi que c'est la consommation de cannabis qui a le moins augmenté au cours de la dernière décennie.

Tableau 1

### Estimation par les Nations Unies de la consommation annuelle de stupéfiants, de 1998 à 2008, en nombre de consommateurs et consommatrices

	Opiacés	Cocaïne	Cannabis
<b>1998</b>	12,9 M	13,4 M	147,4 M
<b>2008</b>	17,4 M	17,0 M	160,0 M
<b>Augmentation</b>	34,5 %	27 %	8,5 %

SOURCE : *La guerre aux drogues – Rapport de la Commission mondiale pour la politique des drogues*, 2011, p. 4.

C'est au tournant des années 1960 que le cannabis devient une drogue populaire, d'abord dans les pays occidentaux<sup>14</sup>. Cette popularité débute en Amérique du Nord, puis rejoint l'Europe occidentale et l'Australie. Après l'éclatement de l'Union soviétique, la Russie et ses anciens satellites membres du Pacte de Varsovie connaissent également une hausse marquée de la consommation du cannabis. Au-delà du faible coût de cette substance, l'une des raisons pouvant expliquer sa popularité est la multiplicité des circonstances qui mènent à sa consommation. Les gens affirment utiliser le cannabis tant pour le divertissement que pour des raisons de sociabilité ou pour chercher un soulagement à des souffrances<sup>15</sup>. Le cannabis, comme on le voit au tableau 2, est tout sauf une drogue limitée à quelques personnes marginales. En fait, une part significative de la population en a déjà consommé.

Tableau 2

### Part des consommateurs et consommatrices de cannabis parmi les 15-64 ans, par pays, en %

Pays	Consommation dans la dernière année	Consommation au moins une fois durant la vie
<b>France***</b>	8,6	30,6
<b>Allemagne*</b>	6,9	24,5
<b>Pays-Bas***</b>	5,4	22,6
<b>Royaume-Uni**</b>	10,3	29,6
<b>Suède****</b>	2,0	12,0
<b>États-Unis****</b>	10,3	39,8
<b>Canada**</b>	14,1	44,5
<b>Australie**</b>	11,3	33,6

\*2003, \*\*2004, \*\*\*2005, \*\*\*\*2006

SOURCE : Robin ROOM et collab., *Cannabis Policy : Moving Beyond Stalemate*, Beckley Foundation – Global Cannabis Commission Report, 2008, p. 60.

Le Canada est reconnu pour une consommation élevée de cannabis. Si les données du tableau 2 datent un peu, la tendance semble se maintenir. En 2015, 12 % de la population du pays reconnaissait avoir consommé cette substance à au moins une reprise au cours de l'année<sup>16</sup>. À titre comparatif, aucune autre drogue n'obtient un pourcentage qui dépasse 1 % lorsque l'on interroge les gens sur leurs habitudes de consommation au cours des 12 derniers mois<sup>17</sup>.

Sur la base du portrait canadien, nous estimons que 3 677 302 Québécois-es ont consommé du cannabis au moins une fois dans leur vie et que 991 632 d'entre eux l'ont fait à au moins une reprise au cours de la dernière année. Ainsi, il s'agit d'un phénomène de consommation de masse qui montre l'inefficacité de l'approche prohibitive en matière de restriction de l'accès à ce produit. À titre comparatif, en 2014, le Québec comptait 1 371 221 fumeurs réguliers ou occasionnels de cigarettes<sup>18</sup>.

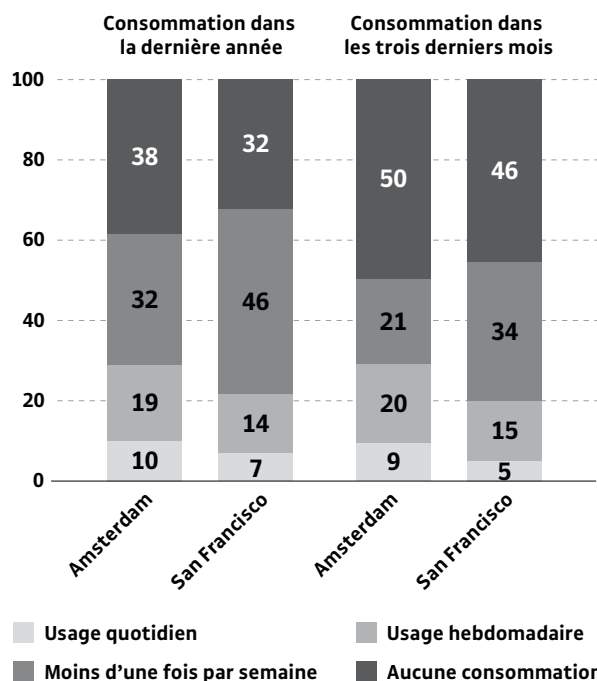
Au niveau international, certaines données viennent confirmer le constat de l'inefficacité de la prohibition. Comme l'indique plus haut le tableau 2, les Pays-Bas, qui ont décriminalisé le commerce du cannabis, présentent aujourd'hui un niveau de consommation plus bas que certains pays où cette substance demeure illégale, tels que le Canada ou les États-Unis<sup>19</sup>.

De plus, comme l'indique le graphique 1, rien ne laisse présager que le cadre réglementaire néerlandais occasionne

un niveau de consommation plus élevé. En fait, si l'on compare deux villes similaires<sup>a</sup> qui ont des approches opposées en termes de régulation du cannabis, soit Amsterdam (légalisation) et San Francisco (prohibition), nous constatons qu'il n'existe pas d'écart significatif au niveau des habitudes de consommation de leurs populations respectives. Si Amsterdam compte un peu plus de consommatrices et consommateurs quotidiens, on y trouve en revanche une plus grande proportion de gens qui ne consomment pas de cannabis. Aussi, toujours selon les données présentées au graphique 1, c'est à San Francisco que l'on retrouve la plus grande proportion de consommatrices et consommateurs occasionnels (usage hebdomadaire ou moins d'une fois par semaine).

Graphique 1

### Fréquence de la consommation de cannabis par période et par ville (Amsterdam et San Francisco), en % de la population



SOURCE : Craig Reinerman, Peter D. A. Cohen et Hendrien L. Kaal, «The Limited Relevance of Drug Policy : Cannabis in Amsterdam and in San Francisco», *American Journal of Public Health*, mai 2004, vol. 94, n° 5, p. 838.

<sup>a</sup> Ces deux villes sont de taille similaire, hautement urbanisées, et ont une économie portuaire et une population diversifiée. Aussi, ces deux villes sont des centres financiers et de divertissements pour les régions environnantes. De plus, elles ont longtemps été perçues comme plus cosmopolites, libérales et culturellement tolérantes que le reste de leur pays.

Ce rapide tour d'horizon permet de conclure que l'approche prohibitionniste est un échec retentissant pour ce qui est de limiter l'accès au cannabis.

S'il n'est pas possible de lier prohibition et diminution de la consommation, il est au contraire possible de mesurer les coûts de cette approche coercitive. Nous verrons au chapitre 4 quels sont les effets économiques escomptés de la vente et de la distribution du cannabis une fois légalisé. Mais les gains économiques envisagés reposent également sur la fin du gaspillage de ressources liées à la répression du commerce et de la consommation du cannabis. Bien que cette étude n'ait pas pour propos principal de fouiller cette question, nous fournirons quelques repères sur cet aspect.

## LE COÛT DE LA PROHIBITION ET DE LA RÉPRESSION

Pour évaluer les coûts de la prohibition et de la répression, on peut considérer les coûts directs de la répression (arrestations, incarcérations, etc.), les coûts indirects imposés aux délinquant·e·s (incapacité à voyager, parcours professionnels bloqués) et le caractère discriminatoire de la répression qui fait porter ces coûts de manière disproportionnée sur certaines communautés.

Citons quelques exemples de ces coûts directs et indirects. Aux États-Unis, 82 % des arrestations en lien avec la drogue concernent des motifs de possession contre 18 % pour des activités de vente et de production<sup>20</sup>. La majorité des personnes incarcérées en raison du cannabis ne sont donc pas membres d'organisations criminelles, mais de simples consommateurs et consommatrices. Il n'en demeure pas moins qu'elles subiront des obstacles importants dans leur insertion professionnelle ou si elles souhaitent traverser des frontières pour voyager<sup>21</sup>, en dépit de l'inefficacité avérée du système répressif qui s'acharne sur elles.

Toujours aux États-Unis, à New York, on chiffre les coûts municipaux de l'approche répressive à 75 M\$<sup>22</sup> annuellement pour les simples arrestations en lien avec le cannabis. Lorsque l'on sait que plus de 80 % des gens appréhendés sont noirs ou latinos<sup>23</sup>, cette approche apparaît de surcroît comme porteuse d'un racisme systémique sous couvert de lutte à la criminalité.

Plus généralement, la répression touche plus durement les personnes racisées et s'abat avec plus de sévérité sur les plus démunies (bien entendu ces deux facteurs ne sont pas sans liens). La criminalisation est ainsi une politique qui alourdit le sort de ceux et celles qui vivent déjà dans la précarité.

## LÉGALISATION, DES EXEMPLES CONCRETS

À l'inverse, le chemin que laisse entrevoir la légalisation apparaît prometteur. Au Colorado, dans la foulée de la légalisation de 2014, les résultats sont frappants<sup>24</sup>. Les autorités enregistrent 84 % de diminution du nombre d'arrestations liées à la possession et 90 % de baisse de celles liées à la production. La légalisation permet donc de diminuer les coûts qu'engendrait l'approche prohibitive, tout en évitant de judiciaireiser de simples consommateurs et consommatrices. C'est autant de personnes qui pourront continuer leur vie sans être incarcérées ou devoir porter le poids d'un dossier judiciaire.

Dans l'État de Washington, après une année de vente légalisée et près de trois ans de possession légalisée, les résultats sont similaires à ceux de l'expérience du Colorado. Les infractions liées au cannabis ont diminué de 63 % et les infractions mineures liées au cannabis ont diminué de 98 % chez les 21 ans et plus<sup>25</sup>. À ces données, il faut ajouter également une baisse de 10 % des crimes violents.

Au Canada, les services de police ont comptabilisé pour l'année 2013 près de 73 000 infractions liées au cannabis, dont la majorité (près de 81 %) étaient liées à la possession<sup>26</sup>. Notons que les infractions liées au cannabis représentent 54 % des infractions relatives à la drogue au Canada<sup>27</sup>. Dans les deux tiers des cas, les accusations liées au cannabis sont retirées ou donnent lieu à une décision de non-culpabilité<sup>28</sup>. Il est estimé par ailleurs que les coûts liés au système judiciaire dans les cas de possession simple sont de plusieurs dizaines de millions de dollars annuellement<sup>29</sup>. Le coût direct de la répression était déjà évalué à 1,2 G\$ en 2002<sup>30</sup>, une somme qui ne tient même pas compte du virage sécuritaire imposé à la politique fédérale par 10 ans de gouvernement du Parti conservateur<sup>31</sup>.

Bref, tout indique qu'une éventuelle légalisation pourrait avoir des impacts très positifs. Elle permettrait de désengorger le système judiciaire et de faire d'importantes économies, tout en dégageant des ressources pour que les services policiers puissent se concentrer sur des crimes plus conséquents.

Comme nous le verrons plus loin, la légalisation doit parvenir à supprimer le lien entre le crime organisé et le commerce du cannabis. En coupant l'herbe sous le pied des réseaux criminalisés, il est possible de réussir là où l'approche répressive a échoué. Une éventuelle réussite à ce chapitre permet notamment de restreindre l'accès à des drogues plus nocives. En excluant le cannabis des

réseaux de distribution illégaux, on diminue l'emprise des milieux criminalisés<sup>32</sup>. La légalisation s'avère une politique plus cohérente de sécurité publique et de prévention de la consommation de drogues plus dures.

## CHAPITRE 2

## Le marché du cannabis au Québec

Pour évaluer les options de commercialisation du cannabis à la suite d'une éventuelle légalisation par le gouvernement fédéral, il faut d'abord déterminer la valeur de son marché au Québec. Une telle évaluation n'est pas aisée étant donné le caractère illégal du marché actuel : aucune donnée probante n'est effectivement à notre portée. Il faut alors se rabattre sur des évaluations qui proviennent généralement de l'étranger afin d'estimer des ordres de grandeur pour le cas québécois.

Dans ce qui suit, nous estimerons les retombées liées à la commercialisation du cannabis par un distributeur public ou un distributeur privé selon trois scénarios : un premier basé sur l'exemple du Colorado, un deuxième sur une estimation de la valeur du marché noir aux États-Unis, et un troisième sur celle de la valeur du marché du cannabis en Colombie-Britannique.

### SCÉNARIO DU COLORADO

Depuis 2014, le Colorado a légalisé le commerce du cannabis. Selon une étude de la CIBC publiée en janvier 2016, les ventes légales de cannabis se seraient élevées la première année à 700 M\$ US<sup>33</sup>. Selon les pronostics de croissance du marché légal, qui reposent sur le recul progressif du marché noir, la valeur du marché du cannabis devrait atteindre 996 M\$ US en 2015. De ce montant, 59 % est lié au marché du cannabis récréatif contre 41 % à celui du cannabis médical<sup>34</sup>. Comme notre étude se limite au cannabis récréatif, notre évaluation du marché créé au Colorado se chiffre à 588 M\$ US.

Une telle évaluation, qui repose sur une estimation d'un marché légal, a une grande valeur à nos yeux en ce qu'elle nous permet de projeter ce que pourrait être la situation au Québec dans quelques années. Une fois convertie en dollars canadiens<sup>a</sup> et répartie au prorata de

la population<sup>b</sup>, l'évaluation du marché du cannabis au Québec atteint 1 192 M\$. Cependant, l'écart d'habitudes de consommation entre les États-Unis et le Canada (exposé au tableau 2) justifierait une hausse de 141 M\$ de l'évaluation du marché, pour un nouveau total de 1 333 M\$.

### SCÉNARIO DES ÉTATS-UNIS

Une autre méthode d'évaluation s'appuie sur celle du marché noir plutôt que celle d'un marché légalisé. Selon les travaux de la Drug Policy Alliance, le marché noir étatsunien est évalué à 40 G\$ US<sup>35</sup>. Il s'agit d'une simple estimation, vu le caractère clandestin de ce commerce. Elle permet néanmoins de proposer une projection adaptée à la situation québécoise.

Une fois convertie en dollars canadiens<sup>c</sup> et répartie au prorata de la population<sup>d</sup>, cette nouvelle évaluation nous mène à un marché du cannabis d'une valeur de 1 352 M\$ au Québec. Comme pour le scénario précédent, il faut également réévaluer ce montant à la hausse afin de tenir compte des différences d'habitudes de consommation entre le Canada et les États-Unis. L'évaluation de la valeur du marché québécois du cannabis atteint cette fois 1 512 M\$.

<sup>a</sup> Selon le taux en vigueur le 11 novembre 2016, la somme de 588 M\$ US équivaut à 787 M\$ CAN.

<sup>b</sup> Le Colorado a une population estimée à 5 456 574 habitant·e·s en 2015 (United States Census Bureau), et le Québec, de 8 263 600 pour la même année (Statistique Canada, CANSIM, tableau 051-0001).

<sup>c</sup> Selon le taux en vigueur le 4 octobre 2016, la somme de 40 G\$ US équivaut à 52,594 G\$ CAN.

<sup>d</sup> Les États-Unis ont une population de 321 418 820 habitant·e·s. (United States Census Bureau.)

## SCÉNARIO DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Notre dernière évaluation de la valeur du marché du cannabis pour le Québec repose sur une étude du cas britanno-colombien réalisée par le Fraser Institute. En estimant le prix de vente final du produit, leur étude parvient à identifier la part du cannabis dans le produit intérieur brut (PIB) de cette province. Ainsi, il est estimé que celui-ci représente une valeur équivalente à 2,8 % de l'économie<sup>36</sup>. Bien que cette étude date d'une dizaine d'années, elle offre une nouvelle méthode d'évaluation de la situation d'une province canadienne qui, comme le Québec, est reconnue comme une grande productrice de cannabis.

Reportée au Québec, cette évaluation nous indique cette fois un marché du cannabis d'une valeur beaucoup plus élevée, soit 10 570 M\$<sup>a</sup>.

## HYPOTHÈSE RETENUE

Le tableau 3 récapitule les trois scénarios présentés. Nous retiendrons l'hypothèse liée au scénario du Colorado puisqu'elle offre le portrait le plus fiable d'un marché du cannabis légalisé. Comme les deux autres se fient à des évaluations du marché noir, il semble plus indiqué de nous baser sur un modèle issu d'un marché légalisé. Au chapitre 4, nous utiliserons ce scénario afin d'évaluer les retombées économiques de la légalisation du cannabis. Rappelons toutefois que ce scénario ne concerne que les transactions faites légalement. Une part non négligeable des ventes continuera sans doute, comme au Colorado, de se faire sur le marché noir. On estime à 41 % la proportion des ventes qui échappent là-bas au contrôle de l'État<sup>37</sup>. Au chapitre 4, nous proposerons deux évaluations des retombées économiques. La première se basera sur un marché du cannabis au Québec dont la part légale est de 59 % à la suite de la légalisation, et un second projettera, 10 ans plus tard, l'hypothèse d'un marché légal à 90 %.

Tableau 3

### Scénarios d'évaluation de la valeur du marché québécois du cannabis récréatif, en M\$

<b>Scénario du Colorado</b>	1 333
<b>Scénario du marché noir américain</b>	1 512
<b>Scénario de la Colombie-Britannique</b>	10 570

<sup>a</sup> Selon les données du dernier budget du Québec, le PIB de la province était de 377,5 G\$ en 2015 (*Budget du Québec 2016-2017 : Le plan économique du Québec*, 2016, p. C.26).



## CHAPITRE 3

# Modèles de commercialisation

Différents modèles de commercialisation du cannabis peuvent être mis en place une fois cette substance légalisée. De fait, cette éventualité place les autorités devant un dilemme. Ni Ottawa ni Québec n'ont dévoilé leurs intentions relativement au type de commercialisation envisagé. Nous ignorons quel sera l'encadrement réglementaire de la mise en vente de ce produit et si cette mise en marché sera confiée au secteur public ou au secteur privé.

Il nous faut donc travailler avec les hypothèses qui apparaissent les plus crédibles. Ainsi, dans les pages qui suivent, nous évaluerons le cannabis en fonction d'une mise en vente soumise aux mêmes règles qu'un produit similaire, le tabac. Sa vente serait interdite aux personnes mineures et le produit devrait être dissimulé derrière le comptoir de l'établissement de vente ou encore distribué dans des lieux spécialisés<sup>a</sup>. À ces restrictions pourrait s'ajouter une limitation des heures où il est possible de vendre du cannabis, comme c'est actuellement le cas pour la vente d'alcool.

Il nous semble par ailleurs évident que la légalisation ne s'accompagnera pas d'une politique de libéralisation complète. La réglementation de la vente de cannabis devra être particulière, en raison des risques que comporte ce produit pour la santé et pour la sécurité publique.

L'analyse des modèles de commercialisation exige que l'on réponde aux deux questions suivantes : lequel est le mieux placé pour atteindre des objectifs de mise en vente sécuritaire et lequel peut le mieux parvenir à éradiquer le marché noir? Ces deux objectifs, l'un de santé publique et l'autre de sécurité publique<sup>38</sup>, seront au centre de nos préoccupations et viendront enrichir notre analyse en dépassant le seul enjeu des retombées économiques. Nous devons également chercher à déterminer quel modèle de commercialisation est le mieux outillé pour contrecarrer des tentatives de déstabilisation ou d'intimidation par les acteurs criminalisés du marché noir.

Pour cela, il faut demeurer bien conscients de l'impossibilité d'une libéralisation complète (non pas au sens d'une absence d'encadrement réglementaire, mais celui d'une dérégulation des prix). L'un des objectifs de la politique de prohibition était, en criminalisant l'accès au produit, de forcer les prix à la hausse en complexifiant tant la production que la distribution et la vente, ce qui, en plus d'éventuelles conséquences judiciaires, devait décourager une trop forte consommation<sup>39</sup>. L'objectif était donc d'utiliser la prohibition pour diminuer l'accessibilité du produit.

Advenant une légalisation du cannabis au Québec, une politique de régulation des prix devrait être maintenue, d'abord, pour des raisons de santé publique. Le cannabis est une substance aux coûts de production et de distribution tellement bas qu'une guerre de prix qui rendrait le produit excessivement accessible pourrait entraîner une consommation abusive. Les revendeurs peuvent dégager des marges bénéficiaires allant jusqu'à 55 %<sup>40</sup>. Les autorités devront donc porter attention au prix du cannabis. Il devra être suffisamment élevé pour ne pas rendre la substance trop accessible, tout en demeurant compétitif face aux prix du marché noir. Couplée à l'attrait d'un achat légal de cannabis (qui réduit par ailleurs les risques de judiciarisation\*), une bonne politique de prix pourra participer à l'éradication progressive du marché noir.

## LE CANNABIS MÉDICAL

La commercialisation du cannabis suscite parfois une certaine confusion, en raison de la double utilisation de cette substance. Si elle est pour la majorité de ses utilisateurs un produit récréatif, bon nombre de personnes l'utilisent pour des raisons médicales. Il s'agit de deux usages tout à fait différents d'une même substance, et il convient de maintenir cette distinction<sup>41</sup>.

Au Canada, l'Association des pharmaciens du Canada (APhC) propose que ses membres soient chargés de la vente du cannabis médical. Selon eux, l'expertise des

<sup>a</sup> Comme ceux des produits liés au vapotage.

pharmacien-ne-s en matière de gestion de médicaments leur fournit les qualifications nécessaires pour gérer cette nouvelle substance, s'assurer que sa consommation n'interfère pas avec d'autres médicaments ou encore faire la promotion de produits du cannabis pouvant être consommés autrement qu'en le fumant<sup>42</sup>. Les pharmacien-ne-s soutiennent qu'il faut traiter le cannabis comme tout autre médicament<sup>43</sup>.

Il existe pourtant déjà un réseau de dispensaires qui veille à la distribution sécuritaire du cannabis pour usage médical. Bien que ce réseau soit de taille restreinte, il a développé un savoir-faire utile pour conseiller les personnes désireuses d'atténuer des douleurs chroniques.

Quoi qu'il en soit, cet aspect de la légalisation ne concerne pas notre étude et dépasse notre expertise. Il faut l'aborder d'un point de vue de santé publique et d'accessibilité médicale plutôt qu'en fonction de son apport économique. Comme il a été précisé, nous ne développerons pas cette question et parlerons uniquement du cannabis récréatif.

aux magasins spécialisés). Le second scénario consisterait à créer une nouvelle division à la Société des alcools du Québec (SAQ) et à confier au monopole public le soin de prendre en charge la vente du cannabis.

Voyons maintenant lequel de ces deux scénarios permettrait d'atteindre le meilleur équilibre entre des objectifs commerciaux et de santé publique, tout en facilitant une politique tarifaire susceptible d'éradiquer progressivement le marché noir.

## **PRÉSENTATION DES MODÈLES DE COMMERCIALISATION**

Présenté sommairement, le projet fédéral semble opter pour l'une ou l'autre des deux options suivantes<sup>44</sup>. D'abord, il pourrait simplement dépenaliser l'usage du cannabis. Ce choix présenterait l'avantage d'être facile à implanter puisqu'il ne changerait rien au statu quo, hormis le fait de ne plus criminaliser les consommateurs et consommatrices. Cette approche pourrait cependant échouer à éradiquer le marché noir. De fait, la production et la distribution demeureraient illégales et donc contrôlées par le crime organisé. Il serait alors impossible d'exercer une quelconque influence sur le prix de la substance et donc d'atteindre par cette mesure des objectifs de santé publique et de limitation de l'accès au produit, surtout chez les jeunes consommateurs et consommatrices. Son seul avantage serait donc d'éviter des casiers judiciaires aux futurs consommateurs et consommatrices. Comme il est peu probable que le gouvernement opte pour cette formule, nous ne développerons pas de scénarios en ce sens.

Si le gouvernement choisit plutôt de légaliser le cannabis, cela ouvre plusieurs avenues pour sa commercialisation, qui pourrait par ailleurs différer d'une province à l'autre. Dans le cas du Québec, deux scénarios semblent les plus probables. Le premier, comme mentionné plus haut, consisterait à traiter le cannabis comme le tabac et donc d'en confier la commercialisation aux commerces de détail privé (donc essentiellement aux dépanneurs et

## CHAPITRE 4

## Retombées économiques de la distribution du cannabis récréatif

Ce chapitre présente les retombées attendues d'une éventuelle légalisation du cannabis. Notre objectif est de présenter ces retombées en fonction des deux modèles de commercialisation esquissés au chapitre précédent. Nous chercherons à déterminer quels impacts auraient le choix du secteur privé ou du secteur public pour la distribution du cannabis récréatif.

### NOTES MÉTHODOLOGIQUES SUR LE CALCUL D'IMPACTS DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Pour mesurer les effets des retombées économiques de la distribution du cannabis récréatif au Québec, nous avons retenu deux hypothèses de travail. La première estime les retombées d'une gestion de la distribution par les commerces de détail privé qui distribuent actuellement les produits du tabac, tels que les dépanneurs ou les commerces de vapotage. La seconde estime les retombées d'une distribution à travers le réseau de succursales ou d'établissements de la SAQ.

Pour tester ces deux hypothèses, nous avons utilisé plusieurs outils, dont les *multiplicateurs d'entrées-sorties provinciales* de Statistique Canada<sup>a</sup>, le *modèle intersectoriel du Québec*<sup>45</sup> produit par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), et les *tables d'impôt et de parafiscalité pour le Québec et le Canada*<sup>46</sup>. À partir de ces instruments et de ces données, nous avons créé un modèle de calcul de retombées économiques et fiscales. Ce modèle permet de

calculer les effets directs et indirects créés sur la valeur ajoutée\*, les emplois, la fiscalité et la parafiscalité\* par l'élargissement du marché existant de la distribution du marché du tabac si celui-ci intégrait la distribution du cannabis. Il calcule les effets sur la valeur ajoutée de l'investissement initial d'agrandissement de l'industrie de la vente de tabac afin d'y inclure le cannabis, ainsi que les effets des dépenses de consommation des employé·e·s et les taxes et impôts liés à ce secteur.

Notons que notre modèle exclut les emplois et les effets sur le PIB et sur la fiscalité des emplois de production et de transformation du cannabis récréatif, pour se concentrer uniquement sur sa vente. De plus, notre modèle n'inclut pas les impôts supplémentaires payés par les entreprises distribuant du cannabis récréatif ou les redevances à l'État d'une éventuelle croissance de ce marché – nous aborderons ce point au prochain chapitre. Aussi, mentionnons qu'il faut généralement être prudent avec le modèle de retombées économiques, car celui-ci s'en tient à une estimation de l'impact d'une industrie dans l'économie québécoise. Cela ne signifie pas que l'économie québécoise serait nécessairement améliorée au final de ces retombées. En effet, certains consommateurs et certaines consommatrices achèteront du cannabis au détriment d'autres produits, l'alcool par exemple. Ainsi, l'économie québécoise pourrait croître à travers la légalisation du cannabis ou n'afficher qu'un simple transfert de dépenses des particuliers d'un produit vers un autre.

En considérant néanmoins que le cannabis est présentement déjà disponible sur le marché noir, on peut émettre l'hypothèse que les dépenses effectuées dans cette industrie légalisée auront un impact plus important sur l'économie que les dépenses consacrées au marché existant, puisque la majorité des consommateurs et consommatrices choisiront entre un produit du cannabis légal au détriment d'un produit illégal et donc non comptabilisé.

<sup>a</sup> Statistique Canada, *Multiplicateur d'entrées-sorties provinciales*, Division des comptes et des industries, Québec, 2010. Il est important de noter que pour les fins de cet exercice, nous supposons que les commerces ayant la possibilité de distribuer de la marijuana récréative soient les commerces de détail où la SAQ intégrera ces nouveaux marchés. C'est pourquoi nous utilisons les multiplicateurs d'emplois de type 2 plutôt que les effets directs et indirects.

## DÉFINITION DE TERMES : VALEUR AJOUTÉE, EMPLOIS, IMPÔT, TAXES ET PARAFISCALITÉ

Nous utilisons les modèles de calcul de retombées économiques pour évaluer les effets de nouveaux investissements sur le PIB et sur l'impôt perçu par les différents États, ainsi que leurs effets sur la parafiscalité provinciale et fédérale (RRQ, FSS, CSST, RQAP, A-E). Pour ce faire, nous utilisons les impacts économiques qu'ont eus par le passé certains investissements pour calculer les retombées économiques d'un nouvel investissement dans la même industrie. Dans le cas qui nous occupe, l'industrie de la vente du cannabis, il n'existe pas, pour des raisons évidentes, de comptabilisation de retombées économiques. C'est pourquoi nous avons utilisé les données fournies pour l'industrie des grossistes-distributeurs de produits alimentaires, de boissons et de tabac<sup>47</sup> pour évaluer les retombées économiques de la distribution éventuelle du cannabis récréatif au Québec. Nous estimons que cette catégorie supporte la comparaison avec le type de commerce associé à nos deux hypothèses de recherche. De plus, pour les fins de l'exercice, nous supposons que le secteur de la distribution du cannabis aura un impact exclusivement positif dans la création d'emplois au Québec<sup>a</sup>. Enfin, nous calculons également les impacts économiques des dépenses personnelles des nouveaux travailleurs et travailleuses du secteur de la distribution du cannabis.

La valeur ajoutée d'une activité est la somme des rémunérations propres à cette activité. Par exemple, si une personne achète un produit, le prix de vente de son fournisseur inclut la valeur des différents frais de service liés au produit. Il inclut aussi la répartition des salaires versés par ce fournisseur ainsi que l'excédent des produits moins les charges (ou profits). C'est donc la valeur de l'activité du fournisseur des produits (ou chiffre d'affaires) moins la valeur de tous ses achats de produits et services auprès d'autres fournisseurs. Cette valeur résiduelle est ce que l'on appelle la valeur ajoutée. Elle représente un indicateur de création de richesse et permet de mesurer la productivité d'une activité. On peut sommairement dire que la valeur ajoutée est la part d'augmentation du PIB due à la consommation d'un produit. Cela se présente sous forme de création d'emplois, de nouveaux salaires et de nouvelles injections d'argent dans l'économie. Cette

approche permet aussi de repérer l'effet de la consommation sur les impôts (provincial et fédéral) ainsi que sur la parafiscalité (A-E, RRQ, etc.). Ainsi, en utilisant notre modèle, il devient possible d'estimer le nombre d'emplois générés par les nouvelles dépenses de consommation liées aux nouveaux emplois.

Pour ce faire, le modèle estime d'abord le nombre d'emplois en divisant les salaires et traitements d'un secteur par le salaire moyen du secteur. Par la suite, nous estimons un revenu imposable en tenant compte de différentes déductions qui sont perçues à la source. Les tables québécoise et fédérale d'impôts sont ensuite appliquées en tenant compte de certains rajustements comme les crédits d'impôt et les surtaxes. Le modèle permet donc de répartir les revenus fiscaux générés en fonction des paliers provinciaux et fédéraux de gouvernement et en tenant compte de certaines déductions moyennes<sup>b</sup>.

Cette méthode estime aussi les contributions des salarié·e·s et des employeurs aux différents fonds de sécurité sociale. Au Québec, la parafiscalité estimée par le modèle correspond aux sommes versées à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), au Fonds des services de santé (FSS), au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) et à la Régie des rentes du Québec (RRQ). Du côté du gouvernement fédéral, le modèle tient compte des contributions à la Caisse d'assurance-emploi (A-E). Il est à noter que notre modèle intersectoriel ne comptabilise pas les impôts sur les profits des entreprises ou les impôts fonciers. Pour ce qui est de la parafiscalité, elle ne doit théoriquement pas être prise en compte dans le calcul des revenus des gouvernements, puisque ces sommes sont des contributions à des fonds de sécurité sociale destinés à des utilisations spécifiques ultérieures. Ceci étant dit, la présentation des retombées sur la parafiscalité permet quand même une appréciation des effets des dépenses d'employé·e·s propres au secteur de la distribution du cannabis.

De plus, notre méthode permet de capter les effets des emplois liés à la distribution du cannabis sur les taxes indirectes québécoises et fédérales comme la TPS, la TVQ, les droits d'accise et les taxes spécifiques<sup>c</sup>.

Le but de l'analyse de retombées économiques est de vérifier les différences d'impact entre une commercialisation par le secteur privé de la vente au détail ou par le réseau

<sup>a</sup> Calculés en équivalent temps complet (ETC).

<sup>b</sup> Notre modèle ne tient pas compte des taxes d'autres paliers gouvernementaux, comme les taxes scolaires ou les taxes municipales.

<sup>c</sup> Taxes sur l'alcool ou le tabac, par exemple.

de la SAQ. Une part importante des retombées repose sur les salaires et dépenses des différents employé·e·s du secteur de la distribution du cannabis. Notre première hypothèse suppose donc que les emplois créés seraient liés au secteur privé avec des salaires moyens différents selon les emplois. Pour tenter de représenter le type d'emplois créés, nous avons choisi cinq catégories d'emploi issues de la Classification nationale des professions (CNP) pour lesquelles Emploi-Québec fournit le revenu moyen, que ce soit dans le secteur public ou privé<sup>48</sup>. Ces catégories sont : 1) Directeurs financiers/directrices financières (code CNP 111 ; 35 \$/h, 3 % des emplois créés), 2) Superviseurs/superviseuses de commis de bureau et de soutien administratif (code CNP 1211 ; 23 \$/h, 10 % des emplois créés), 3) Commis de bureau généraux/commis de bureau générales (code CNP 1411 ; 17 \$/h, 17 % des emplois créés), 4) Manœuvres dans la fabrication de tabac (code CNP 9617 ; 15 \$/h, 30 % des emplois créés) et 5) Commis aux ventes (code CNP 6421, 11 \$/h, 40 % des emplois créés).

Notre seconde hypothèse, celle d'emplois créés à la SAQ, suppose que l'ensemble des emplois directs estimés par notre modèle se situe au salaire moyen de la SAQ qui se chiffre à 57 110 \$<sup>49</sup>. Bien que ce salaire soit élevé du fait de combiner les emplois de la haute direction et ceux des commis de magasin, cela représente bien la structure de l'entreprise de la SAQ et la masse salariale rattachée à ses activités. Nous avons appliqué un ratio emplois/chiffres d'affaires pour calculer le nombre d'emplois qui seraient créés dans le personnel de la SAQ. Ce ratio est de 0,55 emploi par M\$ de ventes<sup>50</sup>. C'est dire que les investissements envisagés créeraient majoritairement des emplois à la SAQ au salaire moyen de 57 110 \$ ainsi que des emplois dans quatre autres types d'emplois. Notre méthode calcule donc pour l'hypothèse 2 les emplois de la manière suivante : 1) emplois à la SAQ au salaire moyen de 57 110 \$ (76,4 % des emplois créés), 2) Directeurs financiers/directrices financières (code CNP 111 ; 35 \$/h, 1,2 % des emplois créés), 3) Superviseurs/superviseuses de commis de bureau et de soutien administratif (code CNP 1211 ; 23 \$/h, 4,2 % des emplois créés), 4) Commis de bureau généraux/commis de bureau générales (code CNP 1411 ; 17 \$/h, 7 % des emplois créés), et 5) Manœuvres dans la fabrication de tabac (code CNP 9617 ; 15 \$/h, 10,6 % des emplois créés). Cette différence s'explique du fait de prendre pour acquis que les employé·e·s de plancher de la SAQ dans notre hypothèse 2 s'occuperont de vendre le cannabis. Ce qui suppose que notre modèle calcule essentiellement la différence économique des effets des consommations des employé·e·s de la SAQ par rapport à la moyenne du secteur privé,

puisque nous supposons dans cette hypothèse que les employé·e·s de la SAQ auront un meilleur pouvoir d'achat que les employé·e·s de plancher de l'hypothèse du développement du marché par le privé.

De plus, pour estimer les effets sur la consommation des ménages de la création d'emplois dans la distribution de cannabis récréatif au Québec, nous avons ajusté les revenus afin d'établir une estimation fiable des dépenses personnelles annuelles des nouveaux employé·e·s. Pour ce faire, nous avons soustrait les dépenses à long terme<sup>a</sup> et les impôts payés annuellement<sup>51</sup> pour obtenir un portrait plus clair des effets des dépenses à court terme du nouveau personnel engagé. Nous pouvons ainsi estimer le budget des employé·e·s d'une éventuelle industrie de la distribution du cannabis.

## IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA CRÉATION D'UN RÉSEAU DE DISTRIBUTION DU CANNABIS

Tel que mentionné plus haut, nous évaluons la valeur du marché de la consommation du cannabis récréatif au Québec à 1,33 G\$.

Nous supposons que 45 % de ce montant sera investi dans le réseau de distribution ; il s'agira d'un investissement initial dans le marché de la distribution du cannabis récréatif. L'impact économique serait de près de 600 M\$ en valeur ajoutée (sur le PIB) au Québec<sup>52</sup>. Selon notre modèle, chaque dollar investi dans l'industrie de la distribution de tabac a un effet direct, indirect et induit\* de 1,65 \$ sur la valeur ajoutée. C'est-à-dire que pour chaque dollar investi, le PIB augmente de 1,65 \$ à l'intérieur du Québec. De plus, chaque million de dollars investi a un impact de 1,54 M\$ sur la création d'emplois directs, indirects et induits.

<sup>a</sup> Pour y arriver, nous avons utilisé les paiements moyens d'hypothèques par employé·e grâce aux données suivantes. Nous supposons que 59,9 % des employé·e·s sont propriétaires d'une maison et que de ces 59,9 %, 35,5 % ont fini de payer l'hypothèque de leur résidence principale. Finalement nous supposons que les coûts de leurs hypothèques constituent 21,4 % de leurs salaires. Les dépenses hypothécaires sont considérées comme des dépenses à long terme sans grandes retombées, car elles servent avant tout à payer une dette, contrairement aux dépenses de loyers qui sont considérées comme réinjectées dans l'économie par les propriétaires. Voir : Marc-André Gauthier, « L'amortissement hypothécaire au Québec », p. 14, 18 et 21, dans ISQ, *Données sociodémographiques en bref*, vol. 20, n° 2, février 2016, 23 p.

Notre exercice consistera par conséquent à calculer les effets des emplois créés sur les dépenses de consommation des employé·e·s à partir de cet investissement initial de 600 M\$. Le tableau 4 montre les résultats de nos hypothèses pour l'emploi et la valeur ajoutée.

Tableau 4

**Impact économique sur la valeur ajoutée et l'emploi à l'année 1 de la création d'un marché de distribution du cannabis récréatif au Québec selon nos deux hypothèses**

	Marché privé	SAQ	Écart
<b>Valeur ajoutée (M\$)</b>	844,9	867,0	22,1
<b>Emplois directs, indirects et induits (ETC)</b>	912	982	70

SOURCES : Statistique Canada, *Multiplificateur d'entrées-sorties provinciales, industrie BS41300*; ISQ, *Modèle d'impact des dépenses personnelles*; calcul des auteurs.

Comme on le voit, l'hypothèse de la distribution du cannabis par l'industrie privée aurait un effet sur la valeur ajoutée de 844,9 M\$ alors que sa distribution par la SAQ aurait un effet légèrement plus élevé, à 867 M\$, pour une différence de 22,1 M\$. Pour ce qui est de l'emploi, la différence entre les deux hypothèses est également relativement faible. Alors que le recours au privé créerait 912 emplois, confier ce marché à la SAQ en créerait 982, dont près de 600 directement à la SAQ. Cela s'explique par le fait que la moyenne des salaires des employé·e·s de la SAQ est plus élevée que celle des employé·e·s du secteur

privé et donc que leur consommation sera plus importante et permettra de générer plus d'emplois indirects et induits que l'hypothèse privilégiant le secteur privé.

Ceci se reflète aussi sur les retours au gouvernement d'un éventuel marché de distribution du cannabis, comme le montre le tableau 5.

Malgré le caractère relativement marginal des retours à l'État des impôts et taxes liés aux salaires et à la consommation des employé·e·s du marché de la distribution de cannabis récréatif, leur volume est nettement supérieur dans l'hypothèse 2. En effet, l'État québécois récupérerait 236,8 % plus d'impôt avec la deuxième hypothèse; ce ratio serait de près de 315 % pour l'impôt fédéral. En termes de taxes de consommation, les deux paliers de gouvernement récupéreraient près de 53 % de plus avec l'option de la SAQ comme distributeur de cannabis récréatif, et ce, sans l'ajout d'une nouvelle taxe. En effet, les salaires estimés pour une bonne partie des emplois de la première hypothèse ne sont pas suffisamment élevés pour que les contribuables en question aient un impôt à payer, puisque les salaires des commis vendeurs dans le secteur du commerce présentent des cotisations d'impôt fédéral inférieures à la déduction de base de l'impôt fédéral.

**RETOMBÉES ÉCONOMIQUES À L'ANNÉE 10 SELON NOS DEUX HYPOTHÈSES**

Le marché de la distribution du cannabis récréatif risque de connaître une croissance importante dans les dix premières années d'opération suivant son éventuelle légalisation. Pour estimer les retombées de ce marché à

Tableau 5

**Effets sur les impôts, les taxes et la parafiscalité d'un investissement de 600 M\$ dans le marché de la distribution du cannabis récréatif, en milliers \$**

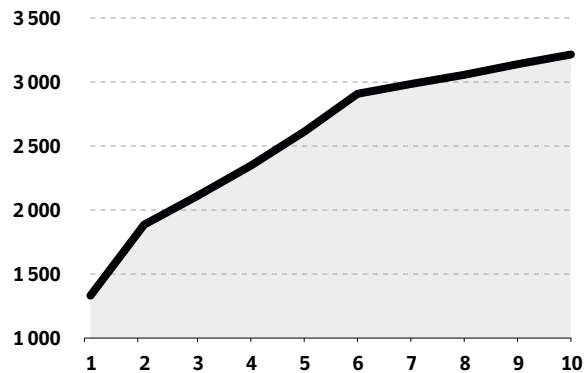
	Marché privé	SAQ	Écart	Écart entre SAQ et marché privé
<b>Impôt québécois</b>	1 163,3	3 917,5	2 754,2	236,8 %
<b>Parafiscalité québécoise</b>	2 970,9	5 394,9	2 424,0	81,6 %
<b>Taxe de vente, taxes indirectes et spécifiques</b>	4 104,2	6 266,9	2 162,7	52,7 %
<b>Impôt fédéral</b>	572,3	2 374,2	1 801,9	314,8 %
<b>Taxes de vente et taxes d'accise</b>	717,7	1 095,9	378,2	52,7 %
<b>Parafiscalité au Canada</b>	907,2	1 512,0	604,8	66,7 %

SOURCE : ISQ, *Tables d'impôt et de parafiscalité pour le Québec et le Canada*, calcul des auteurs.

l'année 10, nous avons projeté une croissance annuelle moyenne de 10,9 % pour les années 2 à 10. Cette croissance est basée sur la croissance réelle et les prévisions de croissance calculées au Colorado<sup>53</sup>.

Graphique 2

### Prévisions de croissance du marché du cannabis récréatif sur 10 ans, en M\$



SOURCE : Marijuana Policy Group, *The Economic Impact of Marijuana Legalization in Colorado*, 2016, calcul des auteurs.

Si l'on se fie à la croissance du marché de la marijuana au Colorado, on peut supposer qu'à l'année 2 le marché du cannabis récréatif connaîtra une hausse de ventes de 42 % pour ensuite enregistrer une hausse annuelle constante de 11,3 % pendant quatre ans (voir graphique 2). Par la suite, on suppose une saturation du marché qui entraînera tout de même une croissance de près de 2,6 % par année. On estime ainsi que le marché du cannabis récréatif au Québec vaudra 3,2 G\$ 10 ans après sa légalisation. Il est à noter que le marché du Colorado a

connu une importante croissance, qui s'explique principalement par le fait que le marché légal de la marijuana récréative a cannibalisé le marché noir après seulement un an. Il est estimé qu'à terme, après l'atteinte du point de saturation, le marché légal occupera 90 % du marché total du cannabis au Colorado<sup>54</sup>.

À partir de ces évaluations, nous pouvons estimer les retombées économiques du marché québécois de la distribution du cannabis en nous fiant aux mêmes modèles et barèmes. Ceci implique des investissements en distribution de 1 450 M\$ à l'année 10. Le résultat de cette extrapolation figure au tableau 6.

Tableau 6

### Retombées économiques à l'année 10 du marché de la distribution du cannabis récréatif, en M\$ de 2015 et en emplois

	Marché privé	SAQ	Écart
<b>Valeur ajoutée (M\$)</b>	2 043,3	2 098,5	55,2
<b>Emplois directs, indirects et induits</b>	2 204	2 373	169

SOURCES : Statistique Canada, *Multiplicateur d'entrées-sorties provinciales, industrie BS41300*; ISQ, *Modèle d'impact des dépenses personnelles*, Marijuana Policy Group, calcul des auteurs.

Tableau 7

### Effets de la distribution du cannabis récréatif sur l'impôt, la parafiscalité et les taxes à l'année 10, en milliers \$ de 2015

	Marché privé	SAQ	Écart	Écart entre SAQ et marché privé
<b>Impôt québécois</b>	2 811,8	9 833,9	7 022,1	249,7 %
<b>Parafiscalité québécoise</b>	7 181,0	13 334,7	6 153,7	85,7 %
<b>Taxe de vente, taxes indirectes et spécifiques</b>	9 920,3	15 147,6	5 227,3	52,7 %
<b>Impôt fédéral</b>	1 383,4	5 924,0	4 540,6	328,2 %
<b>Taxes de vente et taxes d'accise</b>	1 734,8	2 648,9	914,1	52,7 %
<b>Parafiscalité au Canada</b>	2 192,8	3 737,9	1 545,1	70,5 %

SOURCE : ISQ, Marijuana Policy Group, *Tables d'impôt et de parafiscalité pour le Québec et le Canada*, calcul des auteurs.

Évidemment, plus les investissements sont importants, plus l'écart de retombées se creuse entre nos deux hypothèses. Ainsi, selon nos estimations, l'hypothèse de la SAQ est plus intéressante de 56,2 M\$ en termes de valeur ajoutée. Sur l'emploi, cet effet est de 169 emplois supplémentaires. Notons que parmi les 1 884 emplois de ce scénario, 1 440 seraient directement créés à la société d'État.

En termes de fiscalité, de parafiscalité et de taxation, l'option de la SAQ reste également plus intéressante, comme le montre le tableau 7.

Pour l'État québécois, l'option de la nationalisation de la distribution rapporterait en impôts personnels 249,7 % de plus que l'option d'un marché laissé au secteur privé. En termes de taxation, ce ratio est de 52,7 %. Pour l'État fédéral, l'option de la nationalisation rapporterait 4,5 M\$ de plus que celle de l'hypothèse de la distribution par le secteur privé. Pour ce qui est de la taxation, cette différence serait inférieure à 1 M\$.

À la lumière de nos analyses de retombées économiques du marché de la distribution du cannabis récréatif, il semble qu'il soit plus intéressant de passer par la SAQ que de se tourner vers le secteur privé. Cela s'explique principalement par les retombées économiques liées à la consommation des employé·e·s de la SAQ, qui sont en moyenne mieux rémunérés que le personnel de la vente de détail. Évidemment, plus le marché du cannabis gagnera en importance, plus les retombées pour le Québec et le Canada seront importantes.



## CHAPITRE 5

## Redevances à l'État ou profit privé ?

Au chapitre précédent, nous avons constaté que l'écart qui sépare nos deux hypothèses de travail est relativement faible. Que l'on distribue le cannabis récréatif par l'entremise du marché privé (hypothèse 1) ou de la SAQ (hypothèse 2), les retombées économiques présentent un léger avantage pour le recours au distributeur public. Aussi, en ce qui a trait aux revenus fiscaux générés par cette activité économique, nous constatons toujours un écart en faveur de la SAQ.

Mais il faut également chercher à déterminer si, advenant la légalisation du cannabis, l'État québécois trouverait davantage son compte à confier la distribution de ce produit à la SAQ ou à laisser cette responsabilité au secteur privé.

Bien entendu, des intervenant·e·s s'opposeront à ce que le gouvernement tire des bénéfices de la légalisation du cannabis<sup>55</sup>. Il nous semble néanmoins plus réaliste que l'État profite de l'occasion offerte par la légalisation pour favoriser le financement d'outils collectifs. Dans le chapitre précédent, nous avons constaté des impacts économiques en termes d'emplois, de fiscalité et de parafiscalité. Nous nous pencherons à présent sur les revenus directement liés à la vente du cannabis récréatif. Nous présenterons à nouveau deux hypothèses qui excluent les revenus fiscaux déjà existants (impôt des sociétés, TVQ, etc.), afin d'isoler ce que représenterait pour le Trésor public le choix de confier ou non à la SAQ la mise en vente de ce nouveau produit. D'une part, nous estimerons le niveau des redevances que la SAQ pourrait verser à l'État et, d'autre part, nous chercherons à voir quels seraient les revenus d'une taxe spéciale sur ce produit.

Plusieurs estimations existent déjà pour le Canada et les États-Unis<sup>56</sup>. Nous souhaitons ajouter au débat une analyse propre à la situation québécoise.

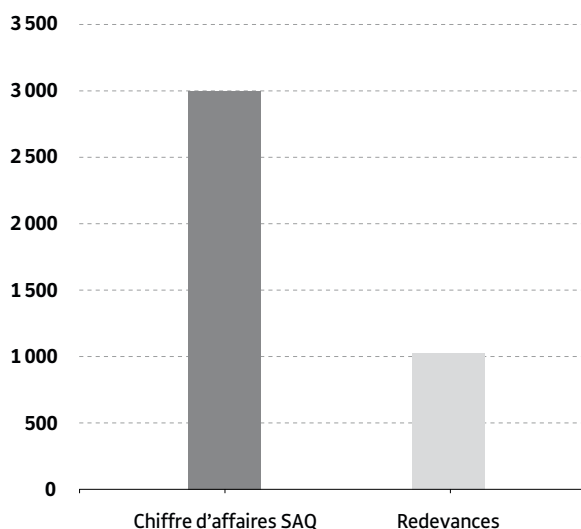
Selon l'hypothèse d'une distribution du cannabis récréatif par la SAQ, quels seraient les impacts de ce choix sur les redevances que verse annuellement la société d'État à son unique actionnaire, le gouvernement du Québec? Nous l'avons vu plus haut, le commerce du cannabis est très lucratif et peut offrir des taux de profit avoisinant les 55 %. Sur un marché initial d'une valeur

de 1,33 G\$, cela pourrait permettre à la SAQ de réaliser des profits, et donc de verser des redevances, de 585 M\$. Cependant, il serait surprenant que la société d'État puisse générer des profits de cet ordre puisqu'elle devra, au moment de l'ajout du cannabis à son offre de service, effectuer des investissements pour inclure ce produit dans ses commerces (réaménagement de l'espace, formation, acquisition, distribution, publicité, etc.). Contrairement au crime organisé, la SAQ devra également rémunérer adéquatement ses employé·e·s.

Il semble plus réaliste que la SAQ puisse réaliser avec la vente du cannabis un taux de profit similaire à ce qu'elle retire de la vente des produits de l'alcool, au moins pendant une période d'implantation. Comme l'indique le graphique 3, la SAQ a enregistré en 2015 un chiffre d'affaires de 3 006 M\$, pour lequel elle a dégagé un excédent versé au gouvernement de 1 034 M\$. Il s'agit d'une marge de profit de 34,4 % pour la société d'État.

Graphique 3

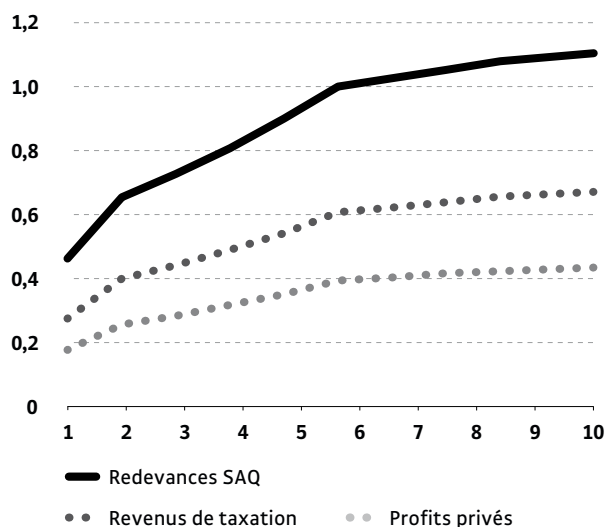
### Redevances versées au gouvernement et chiffre d'affaires de la SAQ, en M \$, 2015



SOURCE : SAQ, *Rapport annuel 2015: Destination découvertes!*, 2016, p. 36.

Graphique 4

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



SOURCES : SAQ, *op. cit.*; Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin, *Doit-on privatiser la SAQ?*, IRIS, 2015; calcul des auteurs.

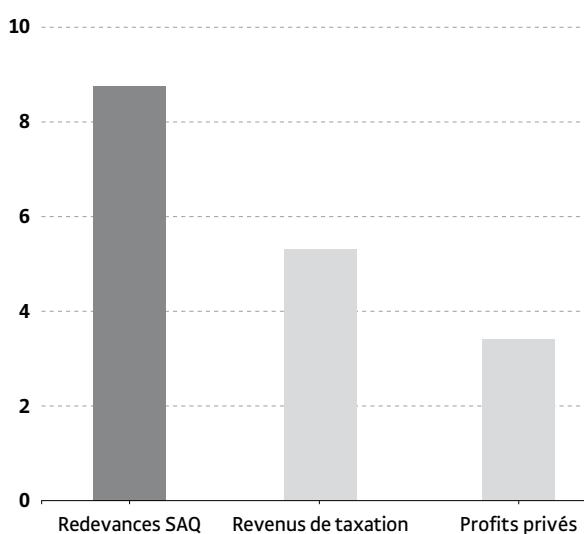
Appliqué à la valeur du marché du cannabis (1,33 G\$) et à l'activité commerciale découlant de sa mise en vente, le niveau de redevances en cause pourrait atteindre 457M\$ pour la première année de pleine commercialisation du cannabis.

Il est toutefois difficile de définir quelle serait la marge bénéficiaire du secteur privé dans ce nouveau secteur. Les conditions de ce marché n'étant pas encore connues, il nous semble opportun de projeter un niveau de rentabilité similaire à celui de la société d'État puisque, pour les commerces concernés (les épiceries et les dépanneurs essentiellement), les investissements pour inclure un nouveau produit dans leur réseau de distribution ressembleront à ceux de la SAQ et qu'il sera possible, à relativement faible coût, d'inclure un nouveau produit sur les tablettes.

Est-ce à dire que le secteur privé pourrait dégager des profits aussi mirobolants? Rien n'est moins certain. La consommation du cannabis peut occasionner des problèmes de santé, ce qui entraîne alors des dépenses au chapitre de la santé publique. Le gouvernement pourrait souhaiter mettre en place, en plus des taxes existantes, une taxe d'accise conforme à ce qui existe déjà pour le tabac et l'alcool. En cas de commercialisation par le secteur privé, une part importante du chiffre d'affaires après-vente des commerces serait donc composée de revenus de taxation.

Graphique 5

**Répartition cumulative des bénéfices après 10 ans selon le modèle SAQ (redevances) ou le secteur privé (taxation et profits), en G\$**



SOURCES : SAQ, *op. cit.*; Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin, *op. cit.*; calcul des auteurs.

En fait, pour établir une comparaison valide, il convient de considérer plutôt le vin vendu dans les dépanneurs et les épiceries. Selon ce qui a été proposé par la Direction régionale de santé publique de Montréal<sup>57</sup>, le marché du cannabis récréatif devrait être supervisé par une commission provinciale afin d'en limiter l'accès et d'en contrôler le prix, même si sa distribution est confiée au secteur privé. Ainsi, les coûts d'acquisition de la substance ne devraient pas différer de manière importante entre la SAQ et le secteur privé, puisqu'il est raisonnable de penser que les distributeurs privés devront soit s'approvisionner auprès d'un fournisseur centralisé soit voir du moins leur coût d'acquisition et leur prix de vente soumis à la même réglementation. Cela reviendrait à reproduire le modèle de la vente de vin en dépanneurs : les commerces doivent acheter leurs produits auprès de la SAQ qui détermine des prix comprenant une marge de profit<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Des travaux passés nous ont permis de démontrer que ce type d'encadrement n'empêche pas les commerces de gonfler leurs prix afin d'augmenter leur marge de profit. Nous n'avancerons pas ici d'hypothèse à savoir si, pour le cas du cannabis, les mêmes commerces auraient les mêmes agissements. Voir : Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin, *Doit-on privatiser la SAQ?*, IRIS, 2015.

Notre estimation de la valeur du marché du cannabis nous amène aux conclusions suivantes : dans l'hypothèse d'un marché privé, la marge bénéficiaire (34,4 % du chiffre d'affaires) serait composée de 20,9 % de taxe spéciale et de 13,5 % de profit pour les commerçants. Ainsi, lors de la première année complète suivant la légalisation, nous pouvons projeter des revenus supplémentaires de taxation de 278 M\$ pour l'État québécois et des profits privés qui atteindront 180 M\$.

Le graphique 4 montre l'évolution envisagée sur 10 ans de ces différentes trajectoires des redevances, des taxes et des profits privés. Celles-ci suivraient l'évolution de la valeur du marché du cannabis récréatif. Ce lien pourrait ne pas être si direct, mais en l'absence de données suffisantes, nous faisons l'hypothèse d'une répartition semblable entre valeur du marché, dividendes, taxe spéciale et profit.

Ce qui apparaît clairement cependant, c'est que sur une longue période (voir graphique 5), l'État québécois sortirait gagnant de la gestion de la distribution du cannabis récréatif par l'entremise de sa société d'État. Sur une période de 10 ans, le gouvernement recevrait 8,8 G\$ en dividendes et pourrait ainsi supporter d'autant ses services à la population.

## CHAPITRE 6

## Les objectifs extraéconomiques

Au-delà des considérations économiques et budgétaires, il convient d'aborder également dans le cadre de cette étude quelques aspects qui peuvent distinguer la distribution du cannabis récréatif par le marché privé ou la SAQ. Les questions que nous nous posons sont les suivantes : qui, du marché privé ou de la SAQ, est le mieux outillé pour pourvoir à la commercialisation sécuritaire du cannabis, tout en menant à bien une lutte contre le marché noir ? Il appert que la SAQ offre à cet égard un avantage certain vis-à-vis du marché privé.

### PRISE EN CHARGE SÉCURITAIRE DU CANNABIS ET LUTTE AU MARCHÉ NOIR

Bien entendu, l'un des atouts de la SAQ relève de son implantation actuelle au Québec : cette société d'État existe déjà, il est inutile de créer une nouvelle organisation et d'en assumer les coûts de développement. Il ne s'agit toutefois pas d'un avantage en regard du commerce de détail privé qui est tout aussi bien établi. Dans les deux cas, il existe des organisations ayant pignon sur rue à la grandeur du Québec et qui peuvent compter sur un réseau de distribution capable de les fournir en une multitude de produits. Le modèle SAQ possède toutefois un autre avantage du point de vue des consommateurs et consommatrices. Partout à travers la province, les Québécois·es ont accès à des produits de qualité similaire et au même prix. Comme le montrent les exemples de libéralisation du commerce de l'alcool en Alberta et en Colombie-Britannique, le marché privé est loin d'offrir le même résultat<sup>58</sup>.

C'est néanmoins l'enjeu délicat de l'accessibilité du produit qui demeure le plus important. Advenant la légalisation du cannabis, il est souhaitable que chaque personne majeure voulant se procurer du cannabis puisse le faire. En revanche, il est impératif d'encadrer cet accès pour ne pas encourager une consommation excessive ou encore mettre cette substance entre les mains de personnes mineures. La SAQ peut concilier ces deux exigences plus aisément que le marché privé.

D'abord, indiquons que les points de vente de la SAQ ont ici un double avantage. Ils sont d'une part à la fois bien répartis sur le territoire sans être excessivement nombreux. Les produits qu'offre la SAQ sont par conséquent accessibles sans toutefois qu'une succursale soit constamment à proximité de l'acheteur ou l'acheteuse. De plus, les heures d'ouvertures des succursales de la SAQ sont plus restrictives que celles des épicerie et des dépanneurs, ce qui contribue également à limiter l'accès au produit. L'offre est par conséquent limitée et induit un nécessaire rapport de tempérance. Il y a au Québec 841 points de vente<sup>59</sup>, soit un pour moins de 10 000 habitant·e·s<sup>60</sup>. On évite ainsi qu'une trop grande offre submerge le marché, ce qui, dans le cas du cannabis, doit être un objectif des pouvoirs publics.

En outre, contrairement aux employé·e·s du secteur privé, le personnel de la SAQ doit adhérer à un code de conduite<sup>61</sup> qui, en plus de la réglementation en vigueur, encadre son travail. Ainsi, les employé·e·s de la société d'État ne peuvent, comme la loi l'indique, vendre de l'alcool à des personnes mineur·e·s ou en état d'ébriété. À cela s'ajoute l'interdiction de se placer en conflit d'intérêt, par exemple en possédant une entreprise active dans le secteur en question, et celle d'accepter tout pourboire. Cet encadrement des employé·e·s limite les possibilités de vendre des produits à l'extérieur du cadre prévu par la loi.

À l'inverse, le marché privé est soumis à davantage de pressions l'incitant à faire fi de la loi, soit par une absence d'encadrement et de formation adéquate du personnel ou plus simplement par l'appétit de profit qui pousse des commerçants à éviter de perdre une vente. Au Canada, en 2014-2015, non moins de 12 % des commerces qui ont fait l'objet d'une enquête en lien avec le respect de la réglementation de la vente du tabac ont reçu des mandats d'infraction pour non-conformité<sup>62</sup>. Au Québec, en 2010, 17,8 % des commerces soumis à une vérification avaient vendu du tabac à des personnes mineures<sup>63</sup>.

L'encadrement offert par la SAQ semble alors plus approprié pour la prise en charge de la vente du cannabis

récréatif en ce qui concerne les enjeux de sécurité et de respect du cadre réglementaire qui lui sera associé.

À cela s'ajoute l'expertise de la SAQ au chapitre de la gestion et de la commercialisation d'une substance pouvant causer la dépendance, tant pour ce qui est de la vérification de la qualité du produit dans ses laboratoires que pour le financement de programmes de prévention comme Éduc'Alcool.

Pour ces raisons, il semble raisonnable de privilégier le recours à la SAQ pour la commercialisation du cannabis récréatif, au minimum pour une période de transition suivant la légalisation. Il s'agit de créer un cadre sécuritaire pour la vente de ce produit et de mettre en place des conditions de mise en marché qui pourront assurer à la population la prise des précautions nécessaires.

Un dernier élément de l'analyse concerne le rapport du marché légalisé au marché noir déjà existant. Ce marché, contrôlé par des organisations criminelles, ne disparaîtra pas de lui-même. Il s'agit même de l'un des défis les plus souvent liés à une politique de légalisation. Il y a d'abord la question du contrôle des prix afin de rendre le cannabis légal plus attractif que celui obtenu illégalement. Il n'est pas nécessaire que le prix de vente du cannabis légal soit plus bas que celui provenant du marché noir. Il peut même être légèrement plus élevé, tant qu'il reste compétitif (notamment parce qu'il donne aux consommateurs et consommatrices l'opportunité de se procurer le produit désiré en courant moins de risques et avec une garantie de qualité supérieure). À cet effet, que ce soit pour la SAQ ou le marché privé, il sera possible d'établir par voie réglementaire une politique du prix qui sera jugée la mieux adaptée.

Cependant, là où la SAQ aura un net avantage sera dans la capacité de résister aux pressions du marché criminalisé. Un commerçant indépendant et isolé aura plus de difficulté face aux pressions d'organisations criminelles (intimidation, violence, etc.) qui sortent du cadre normal de la concurrence. Il sera pratiquement impossible de court-circuiter le travail de la société d'État, comme organisation dont la prise de décision sur les orientations commerciales est centralisée au siège social. De plus, confier la commercialisation du cannabis à la SAQ est la meilleure garantie que les agents présents sur le marché noir ne profiteront pas de la légalisation pour simplement prendre le contrôle du marché légalisé en mobilisant des capitaux issus de leurs activités criminelles. Encore ici, cela porte à croire que le modèle SAQ peut s'avérer plus approprié, au moins pendant une première décennie qui verra la part du marché noir reculer de beaucoup.



## Conclusion

Dans cette étude, nous avons effectué une analyse comparative de deux modèles de commercialisation du cannabis. Advenant la légalisation promue par le gouvernement fédéral, les provinces devront définir quel mode de distribution aura cours sur leur territoire respectif. Pour le Québec, nos analyses nous amènent à préconiser la distribution du cannabis récréatif par la SAQ, du moins pour une période de transition durant laquelle une commercialisation légale prendra le pas sur le marché noir.

D'abord, nous avons observé que la SAQ offrirait de meilleures perspectives de retombées économiques que le marché privé. Une commercialisation par le biais de la SAQ aurait un effet plus stimulant sur le PIB. Ensuite, il apparaît assez clairement que l'État sortirait gagnant en confiant à la SAQ la responsabilité de vendre du cannabis. Les profits importants réalisés iraient directement dans les coffres de l'État pour financer les services publics. Finalement, la SAQ semble offrir un contexte de vente plus sécuritaire que les commerces privés.

Il sera intéressant d'observer dans les prochains mois de quelle manière le gouvernement fédéral souhaitera effectivement procéder à la légalisation et selon quel échéancier. Pour le Québec, il nous apparaît important que le gouvernement Couillard se mette dès maintenant au travail afin d'organiser à l'avance l'arrivée du cannabis sur le marché légal. La pire option serait de rester à la remorque des différents lobbies privés qui, flairant la bonne affaire, voudront mettre la main sur ce marché lucratif.





# Lexique

## **EFFETS DIRECTS, INDIRECTS ET INDUITS**

Ce que l'on appelle les effets directs sont les impacts de la consommation liés aux investissements initiaux dans un marché choisi. Il s'agirait ici des effets liés à l'aménagement des succursales de la SAQ ou d'établissements de l'entreprise privée en vue d'y instaurer un marché de distribution du cannabis. Par la suite, ces entreprises (ou la SAQ) devront acheter une foule de produits et services pour opérer. Ces dépenses d'entreprises généreront aussi des emplois et des salaires chez leurs fournisseurs. C'est ce que l'on nomme les effets indirects. De plus, il est considéré que ces nouveaux emplois, tant directs qu'indirects, auront des effets de consommation similaires à ceux observés chez la moyenne des consommateurs et consommatrices. C'est ce que l'on nomme « les effets induits ».

## **JUDICIARISATION**

La judiciarisation est la propension à privilégier le recours aux tribunaux pour trancher des litiges. À terme, cela peut mener à la diminution des pouvoirs politiques et démocratiques, notamment en permettant une dévolution du pouvoir au système judiciaire en regard des autres sphères de décision.

## **OPIACÉS**

Les drogues opiacées sont des drogues qui contiennent de l'opium ou qui ont des effets comparables à ceux de l'opium, comme l'héroïne ou la morphine.

## **PARAFISCALITÉ**

La parafiscalité comprend l'ensemble des perceptions à la source par le gouvernement qui ne sont pas considérées comme de l'impôt. Au Québec, cela inclut les cotisations de l'employeur et des employé·es à la Commission de la santé et la sécurité au travail (CSST), au Régime de rentes du Québec (RRQ), au Fonds des services de santé (FSS), au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) et à la Caisse d'assurance-emploi (A-E).

## **PROHIBITIVE (APPROCHE), PROHIBITION**

Approche fondée sur l'interdiction d'usage du cannabis récréatif.

## **RETOMBÉES ÉCONOMIQUES**

La mesure des retombées économiques consiste à évaluer l'impact économique positif, neutre ou négatif de la présence ou de l'absence d'une activité économique. La mesure de l'impact économique permet de cerner les effets financiers d'une activité, comme la hausse du PIB, l'effet fiscal, la parafiscalité, etc. Ces retombées ne tiennent pas compte d'autres impacts sociaux, tels que les impacts sociaux ou environnementaux.

## **VALEUR AJOUTÉE**

La valeur ajoutée d'une activité est la somme des rémunérations propres à cette activité. Par exemple, si une personne achète un produit, le prix de vente de son fournisseur inclut la valeur des différents frais de service liés au produit. Il inclut aussi la répartition des salaires versés par ce fournisseur ainsi que l'excédent des produits moins les charges (ou profits). C'est donc la valeur de l'activité du fournisseur des produits (ou chiffre d'affaires) moins la valeur de tous ses achats de produits et services auprès d'autres fournisseurs. Cette valeur résiduelle est ce qu'on appelle la valeur ajoutée. Elle représente un indicateur de création de richesse et permet de mesurer la productivité d'une activité. On peut sommairement dire que la valeur ajoutée est la part d'augmentation du produit intérieur brut (PIB) due à la consommation d'un produit. Cela se présente sous forme de création d'emplois, de nouveaux salaires et de nouvelles injections d'argent dans l'économie.



## Notes de fin de document

- 1 «Trudeau fera de la légalisation de la marijuana un élément de plateforme électorale», *ICI.Radio-Canada.ca*, 21 août 2013, [ici.radio-canada.ca/nouvelle/628551/trudeau-cannabis-programme](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/628551/trudeau-cannabis-programme).
- 2 Dominique LA HAYE, «Légalisation de la marijuana : Trudeau déposera une loi au printemps 2017», *Journal de Québec*, 20 avril 2016, [www.tvanouvelles.ca/2016/04/20/loi-concernant-la-legalisation-de-la-marijuana-au-printemps-2017](http://www.tvanouvelles.ca/2016/04/20/loi-concernant-la-legalisation-de-la-marijuana-au-printemps-2017).
- 3 «La marijuana à usage récréatif légalisée par référendum en Californie», *Le Monde*, 9 novembre 2016, [www.lemonde.fr/ameriques/article/2016/11/09/la-marijuana-a-usage-recreatif-legalisee-par-referendum-en-californie\\_5027757\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2016/11/09/la-marijuana-a-usage-recreatif-legalisee-par-referendum-en-californie_5027757_3222.html).
- 4 [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19250006/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19250006/index.html)
- 5 Robin ROOM et collab., *Cannabis Policy : Moving Beyond Stalemate*, Beckley Foundation – Global Cannabis Commission Report, 2008, p. 96.
- 6 *Ibid.*
- 7 *La guerre aux drogues – Rapport de la Commission mondiale pour la politique des drogues*, 2011, p. 2.
- 8 *Ibid.*
- 9 *Ibid.*, p. 9.
- 10 *Ibid.*, p. 11.
- 11 Stephen T. EASTON, « Marijuana Growth in British Columbia », *Public Policy Sources*, n° 74, Fraser Institute, 2004, p. 3.
- 12 KPMG, *Improving Medical Marijuana Management in Canada*, 2016, p. 1.
- 13 Pour un bon résumé de ces effets néfastes : DRUG POLICY ALLIANCE, *Approaches to Decriminalizing Drug Use and Possession*, 2016.
- 14 Robin OOM et collab., *op. cit.*, p. 14.
- 15 *Ibid.*
- 16 Avery SHENFELD, « Growing Their Own Revenue: The Fiscal Impacts of Cannabis Legalization », *Economic Insights*, CIBC, 2016, p. 7.
- 17 Anindya SEN, *Joint Venture: A Blueprint for Federal and Provincial Marijuana Policy*, C.D. Howe Institute, 2016, p. 2.
- 18 STATISTIQUE CANADA, CANSIM, tableau 105-0501.
- 19 Voir également à ce sujet : Louisa DEGENHARDT et collab., « Toward a global view of alcohol, tobacco, cannabis, and cocaine use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys », *PLOS Medicine*, 1 juillet 2008, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.0050141>.
- 20 DRUG POLICY ALLIANCE (DPA), *Approaches to Decriminalizing Drug Use and Possession*, 2016.
- 21 Robin ROOM et collab., *op. cit.*, p. 60 ; *A fresh approach to drugs*, The final report of the UK Drug Policy Commission, 2012, p. 20.
- 22 DPA, *\$75 Million a Year The Cost of New York City's Marijuana Possession Arrest*, 2011.
- 23 *Ibid.*
- 24 DPA, *Status Report: Marijuana Legalization in Colorado After One Year of Retail Sales and Two Years of Decriminalization*, 2014.
- 25 DPA, *Status Report: Marijuana Legalization in Washington After 1 Year of Retail Sales and 2.5 Years of Legal Possession*, 2015.
- 26 Adam COTTER, Jacob GREENLAND et Maisie KARAM, *Les infractions relatives aux drogues au Canada*, Statistique Canada, 2013, [www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14201-fra.htm](http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14201-fra.htm).
- 27 *Ibid.*
- 28 *Ibid.*
- 29 Ian MACLEOD, « Judges question simple marijuana possession cases as legality remains in limbo », *National Post*, 10 mars 2016, [news.nationalpost.com/news/canada/canadian-politics/judges-question-simple-marijuana-possession-cases-as-legality-remains-in-limbo](http://news.nationalpost.com/news/canada/canadian-politics/judges-question-simple-marijuana-possession-cases-as-legality-remains-in-limbo).
- 30 Anindya SEN, *op. cit.*
- 31 Guillaume HÉBERT et Philippe HURTEAU, *Les coûts de l'escalade sécuritaire au Canada*, IRIS, 2014.
- 32 Voir, par exemple, le cas de l'Uruguay : DPA, *Marijuana Legalization In Uruguay*, 2014.
- 33 Avery SHENFELD, *op. cit.*
- 34 *Ibid.*, p. 5.
- 35 DPA, *Why is Marijuana Decriminalization Not Enough?*, 2016.
- 36 Stephen T. EASTON, *op. cit.*, p. 20.
- 37 Steve ROLLES, « Cannabis regulation in Colorado: early

- evidence defies the critics », *Transform*, 5 octobre 2015.
- 38 Anindya SEN, *op. cit.*
- 39 Robin ROOM et collab., *op. cit.*, p. 66.
- 40 Stephen T. EASTON, *op. cit.*, p. 3.
- 41 KPMG, *op. cit.*, p. 6.
- 42 ASSOCIATION DES PHARMACIENS DU CANADA (APhC), *Énoncé de position de l'APhC : La marijuana à des fins médicales*, avril 2016.
- 43 ABACUS DATA, *Medical Marijuana and Pharmacists – A national survey of Canadians on their perceptions and attitudes towards Marijuana*, février 2016.
- 44 Pierre KOPP, Christian BEN LAKHDAR et Romain PEREZ, *Cannabis : réguler le marché pour sortir de l'impasse*, Paris, Terra Nova, 2014.
- 45 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *Modèle intersectoriel : Impact économique pour le Québec de dépenses personnelles de 100 millions de dollars au Québec en 2015*, 2015.
- 46 Version 2016C, fournies par l'ISQ.
- 47 Code SCIAN BS413000.
- 48 EMPLOI-QUÉBEC, *Salaires par profession et par intervalle selon les quartiles au Québec*, édition 2014, 45 p.
- 49 SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC (SAQ), *Rapport annuel 2015 – Destination découvertes!*, 2016, p. 69 et 94, calcul des auteurs.
- 50 SAQ, *op. cit.*, p. 2, calcul des auteurs.
- 51 À travers les tables d'impôt et de parafiscalité pour le Québec et le Canada (Version 2016C) fournies par l'ISQ.
- 52 Calcul des auteurs.
- 53 Miles LIGHT, Adam ORENS, Jacob ROWBERRY et Clinton W SALOGA, *The Economic Impact of Marijuana Legalization in Colorado*, Marijuana Policy Group, Octobre 2016, p.6
- 54 *Idem.*
- 55 CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana : Réponse du directeur de santé publique de Montréal à la consultation du gouvernement du Canada*, Direction régionale de santé publique, 2016.
- 56 Avery SHENFELD, *op. cit.*; DPA, *Status Report: Marijuana Legalization in Colorado After One Year of Retail Sales and Two Years of Decriminalization*, 2014 ; DPA, *Status Report: Marijuana Legalization in Washington After 1 Year of Retail Sales and 2.5 Years of Legal Possession*, 2015 ; DPA, *Why is Marijuana Decriminalization Not Enough?*, 2016 ; Stephen T. EASTON, *op. cit.*
- 57 CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *op. cit.*
- 58 Philippe HURTEAU et Simon TREMBLAY-PEPIN, *Doit-on privatiser la SAQ ?*, IRIS, 2015 ; Julia POSCA et Simon TREMBLAY-PEPIN, *Faut-il mettre fin au monopole de la SAQ ?*, IRIS, 2016.
- 59 SAQ, *op. cit.*, p. 18.
- 60 STATISTIQUE CANADA, CANSIM, tableau 051-0001.
- 61 SAQ, *Code d'éthique et de conduite des employés*, 2013-2014.
- 62 SANTÉ CANADA, *Rapport annuel sur les activités de contrôle de la conformité et d'application de la loi (Lutte antitabac)*, 2015, p. 14.
- 63 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Bilan d'information : Loi sur le tabac*, 2011, p. 4.





---

**Pour le Québec, nos analyses nous amènent à préconiser la distribution du cannabis récréatif par la SAQ [...].**



Institut de recherche  
et d'informations  
socioéconomiques

---

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

**INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES**

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514.789.2409 • [iris-recherche.qc.ca](http://iris-recherche.qc.ca)

Imprimé **ISBN 978-2-924727-06-5**  
PDF **ISBN 978-2-924727-07-2**