

Collection

Documents de politiques



Juillet 2019



Légalisation du cannabis

Enjeux interaméricains

www.cei.ulaval.ca

Par Riadh Mestiri*

* Candidat au Doctorat en Géographie à l'Université Laval et auxiliaire de recherche au Centre d'études interaméricaines (CEI).

Légalisation du cannabis et enjeux interaméricains¹

LE CONTEXTE

En 2013, l'Uruguay est devenu le premier pays à légaliser la production, la distribution et la consommation du cannabis pour un usage récréatif. En octobre 2018, le Canada est devenu le premier pays du G7 à légaliser la marijuana à des fins récréatives. Cette mouvance internationale qui a commencé au début des années 1990 avec la légalisation du cannabis pour un usage médical dans certains États américains soulève différentes questions. Ce document propose de relever les différents enjeux soulevés par la légalisation du cannabis et l'impact des politiques nationales liées au cannabis sur les pays des Amériques à l'aide de certains exemples.

MISE EN CONTEXTE DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS À USAGE RÉCRÉATIF AU CANADA

Le 17 octobre 2018, la [loi sur le cannabis est](#) entrée en vigueur au Canada. La forme que prend l'application de la loi et certaines réglementations qui s'y rattachent diffèrent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En effet, le gouvernement fédéral s'engage à réglementer la production, les normes de santé et de sécurité ainsi que le cadre légal visant la lutte contre la criminalité. De leur côté, les provinces sont responsables de la distribution, de la vente, de la prévention et du respect de la réglementation fédérale. Les différences entre provinces (Annexe : Tableau 1) touchent principalement les acteurs de la distribution et les espaces autorisés de consommation. Ainsi, les gouvernements provinciaux ont, dans certains cas, la mainmise sur la distribution et restreignent parallèlement la consommation aux espaces résidentiels.

À l'échelle locale, les municipalités et les arrondissements peuvent imposer certaines restrictions à la consommation de cannabis sur leur territoire. À titre d'exemple, [cinq arrondissements de la ville de Montréal](#) ont annoncé vouloir interdire la consommation du

¹ Les commentaires et conclusions qui suivent sont issus d'une brève étude et analyse de la question et n'engagent que l'auteur.

cannabis dans les espaces publics. Dans les faits, il sera par exemple possible d'en consommer dans certains parcs et non dans d'autres, bien que la réglementation de la loi provinciale autorise la consommation suivant l'usage appliqué au tabac. En ce sens, le maire de Saint-Laurent, Alan De Sousa, rappelle que le Québec dispose de douze mois après l'entrée en vigueur de la loi pour adopter des règlements : « [on est encore en mode exploratoire. À mon avis, la loi 157 va être en constante évolution dans les prochains mois, les prochaines années.](#) ». Ces discussions sur le territoire mettent en relief l'aspect historique de cette loi et l'apprentissage qui en découlera. Dans la continuité de l'exploration de l'application de la loi, les expériences de chacune des provinces pourront alors jouer un rôle dans les réglementations appliquées à d'autres provinces ou municipalités.

INDUSTRIE DU CANNABIS

Dans une perspective de transversalité et d'influence entre pays d'Amérique, on peut noter comme premier point les nouveaux axes commerciaux permis par la légalisation du cannabis et la création de nouveaux marchés interaméricains.

INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES ET DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES AMÉRICAINES SUR LE MARCHÉ DU CANNABIS AU CANADA

En effet, suite au vote positif du Sénat canadien pour la légalisation de la marijuana, les valeurs boursières des principales entreprises productrices canadiennes ont monté en flèche. On peut citer l'exemple de *Canopy Growth*, entreprise ontarienne et leader mondial de la production, qui a vu son titre à la bourse de Toronto gagner environ [446%](#)². Cette flambée boursière misait sur les exportations à long terme de produits à base de cannabis vers les États-Unis. L'accès aux marchés américains est encore limité actuellement à

² De fait, le gouvernement canadien estime à [400](#) millions CAD les revenus fiscaux de ce nouveau marché valorisé entre 6 à 7 milliards CAD.

certaines produits du secteur médical, la consommation récréative du cannabis demeurant une infraction criminelle selon la [loi](#) fédérale américaine. Une libération de la consommation de cannabis aux États-Unis pourrait donc jouer un rôle important dans les prochaines années sur la croissance du secteur au Canada.

À titre d'exemple de l'influence que pourrait avoir la libéralisation du cannabis aux États-Unis sur les entreprises canadiennes, on peut citer le cas de la compagnie *Tilray*. En septembre 2018, la compagnie canadienne [Tilray](#), cotée à New York, a obtenu l'autorisation de la *Drug Enforcement Administration (DEA)* d'exporter du cannabis sous forme de gélules et de le livrer à un chercheur de l'Université de Californie à des fins d'essais cliniques. Suite à l'annonce de cette nouvelle, l'action de *Tilray* a gagnée jusqu'à [93%](#) de valeur en cours de séance. En une journée, l'entreprise a atteint « [la capitalisation boursière de Renault](#) » (groupe automobile), et est passée devant *Canopy Growth*, qui était jusqu'à alors la plus [importante capitalisation boursière parmi les entreprises du secteur](#). Bien que certaines institutions financières redoutent la bulle spéculative, le secteur apparaît comme un terrain en pleine croissance sur lequel le Canada est en train de se positionner avantageusement.

Le nouveau marché du cannabis touche principalement deux secteurs d'activités : l'industrie pharmaceutique et l'industrie agroalimentaire. L'intérêt de ces deux industries pour la transformation du cannabis est expliqué en partie par l'éventualité d'un « effet de substitution » sur certains produits pharmaceutiques et/ou agroalimentaires par des équivalents issus de la transformation du cannabis. Avec la légalisation de la plante, les ventes des médicaments antidouleur et des produits alcoolisés, par exemple, pourraient diminuer au profit de produits issus de la transformation du cannabis. En ce sens, une étude de l'Université du Connecticut révèle que dans les États où le cannabis a été légalisé pour un usage médical, les ventes mensuelles d'alcool ont diminué de 13 %. L'un des auteurs de l'étude, [Michel Baggio](#), soutient qu'il est fort probable que le même effet soit observé lors d'une légalisation pour un usage récréatif. Bien que l'« effet de substitution » demeure à vérifier, certaines entreprises se sont déjà engagées dans cette voie en investissant le secteur du cannabis.

Ainsi, certaines entreprises internationales investissent directement dans des start-ups de production et de transformation du cannabis, alors que d'autres envisagent de nouvelles gammes de produits incluant des principes actifs issus de la plante. Dans l'industrie agroalimentaire, [Constellation Brands](#), vendeur des bières *Modelo* et *Corona*, a investi 4 milliards de dollars dans *Canopy Growth* afin de diversifier ses investissements et de se protéger d'un possible effet de substitution amenant les citoyens à remplacer les boissons alcoolisées par des produits du cannabis. [Coca-Cola](#) envisage de son côté d'utiliser du CBD (principe psychoactif présent dans le cannabis) comme ingrédient de ses boissons destinées au bien-être pour répondre à une nouvelle demande créée par ce marché.

L'intérêt croissant des entreprises et des institutions financières à la légalisation de la marijuana dans un marché de pays développés, tels que le Canada, encourage les investissements étrangers et peut influencer sur la mise en place de débats publics à l'échelle nationale sur la question dans d'autres pays.

RENFORCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES ACTEURS CANADIENS EN AMÉRIQUE LATINE

Au-delà des investissements dans le secteur du cannabis, une tendance d'internationalisation des entreprises de production et de transformation du produit est en développement. Cette tendance se concentre principalement sur les produits médicaux issus du cannabis. En effet, l'usage médical étant légal dans de nombreux pays d'Amérique latine (Carte 1³), plusieurs



³ Source : Élaboration propre à partir de ([Businessinsider](#), 2018, et [Thrillist](#), 2018).

compagnies canadiennes se tournent progressivement vers cette région pour la production, la transformation, mais aussi la commercialisation de la plante. Les pays d'[Amérique latine](#) représentent un marché important pour l'usage médical du cannabis et constituent des espaces de production à faibles coûts. Grâce aux conditions agricoles et au faible coût du travail, il est plus rentable de produire dans les pays de la région qu'au Canada comme le souligne [Michael Galego](#), directeur d'*ICC Labs*⁴, qui exploite une installation en Uruguay. Ainsi, on peut citer l'exemple de *Aphria*, société canadienne de cannabis médical, qui négocie l'acquisition d'une société colombienne de production de cannabis à travers des compagnies dont elle est actionnaire. *Aphria* a obtenu récemment une licence d'exportation pour de l'huile de cannabis à des fins de recherche médicale en Argentine.

On voit ainsi plusieurs tendances se former. Tout d'abord le fort intérêt de l'industrie agroalimentaire et pharmaceutique vis-à-vis de ce nouveau secteur en développement, ensuite un mouvement des investissements canadiens vers l'Amérique latine et, enfin, l'intérêt d'investisseurs américains sur l'entrepreneuriat du secteur au Canada. Toutefois, la croissance future des entreprises canadiennes reste dépendante des positions politiques qu'adopteront les autres pays des Amériques sur la question.

CANADA - ÉTATS-UNIS: CONTEXTE RÉGIONAL

En effet, depuis la légalisation à usage récréatif du cannabis, certaines précautions sont à prendre pour les canadiens qui veulent voyager aux États-Unis pour le tourisme ou pour les affaires. La loi fédérale américaine interdisant le cannabis, les gardes-frontières américains disposent depuis peu de pouvoirs étendus afin d'interroger les canadiens sur leur consommation de cannabis et autoriser ou interdire l'entrée sur le territoire, suivant les restrictions appliquées à l'usage de la plante. En ce sens, Mike Niezgoda, porte-parole du bureau américain de la douane déclare que « [travailler ou avoir des activités professionnelles dans l'industrie légale de la marijuana dans les États américains qui le](#)

⁴ Producteur canadien de cannabis pour un usage médical. Entreprise spécialisée dans l'extraction de CBD.

[permettent et/ou au Canada peut affecter l'admissibilité d'une personne à entrer aux États-Unis](#) ». La légalité du cannabis à usage récréatif ou médical diffère d'un État à l'autre aux États-Unis (carte 1). Dans ce contexte, et compte tenu des liens forts entre les deux pays, la nouvelle réglementation canadienne pourrait avoir un impact sur l'opinion ou sur le débat publics dans le territoire américain. D'autant plus que, selon une enquête récente du [Pew Research Center, 62 % des américains seraient favorables à la légalisation du cannabis](#). Autre facteur pouvant peser sur le débat ayant lieu sur la question aux États-Unis, des acteurs du secteur œuvrant dans les États où la production et la transformation sont autorisées sont inquiets de l'essor de l'industrie au Canada. À titre d'exemple, Derek Peterson, PDG de [Terra Tech](#), producteur et vendeur de cannabis basé en Californie, pense que les entreprises canadiennes domineront rapidement le secteur si son pays ne réforme pas ses lois rapidement.

EXPÉRIENCE URUGUAYENNE

L'expérience uruguayenne nous permet de mieux comprendre l'impact que peuvent avoir d'autres pays sur le commerce ou la consommation du cannabis à échelle nationale. L'Uruguay est le premier pays au monde à avoir pleinement légalisé le cannabis, c'est-à-dire la production, la vente et la consommation⁵. Or, en 2017 les banques américaines ont indiqué qu'elles cesseraient de faire affaire avec des banques uruguayennes offrant des services à des revendeurs, des producteurs ou toute entreprise œuvrant dans le cadre de la vente légale de cannabis. Sous le coup du *Patriot Act*, les institutions financières américaines ont interdiction de traiter avec des distributeurs de certaines substances

⁵ La légalisation est soumise à certaines restrictions mises en place afin d'empêcher le développement d'une industrie commerciale du cannabis. En effet, il y est interdit, par exemple, de commercialiser la plante sous forme de [produits comestibles](#) transformés ou encore de produits médicaux ou produits de santé. De plus, seules [deux](#) compagnies sont autorisées à fournir les points de vente uniques (pharmacies), et aucune publicité, étiquetage de marque ou marketing n'est autorisé. Enfin, les consommateurs sont contraints de s'enregistrer auprès du gouvernement, par un système de contrôle par empreinte digitale aux pharmacies, afin d'avoir accès à leur quantité mensuelle autorisée ([40 grammes](#)). Ces règles ont été pensées afin d'étouffer le développement d'une industrie spécialisée, alors que la légalisation dans le pays avait à son origine pour unique objectif de diminuer la criminalité qui y est liée.

placées sous contrôle, dont le cannabis. Cette question était auparavant soumise à des exceptions arbitraires dans le cadre de commerce légal sous la présidence Obama, mais l'administration Trump n'a pas encore clairement défini sa position sur le sujet. Bien que le président Trump se soit déclaré favorable à un assouplissement des barrières financières, la question n'a pas encore été réglée.

Dans les faits, le *Patriot Act*, ne permet pas aux institutions financières d'offrir un service bancaire aux entreprises travaillant dans le secteur du cannabis, même si celui-ci est légal dans le territoire. Ainsi, de nombreuses entreprises aux États-Unis sont obligées d'effectuer toutes leurs transactions en espèces et ne peuvent pas avoir de compte bancaire.

Dans le cas de l'Uruguay, ce sont les banques uruguayennes qui se trouvent sous l'application de cette loi, car elles font affaire avec les banques américaines pour leurs transactions internationales. De ce fait, et depuis 2017, elles ne peuvent plus héberger de compte bancaire de commerçants légaux de cannabis sous peine de perdre leurs liens commerciaux avec les banques américaines. La vente légale de cannabis en Uruguay se faisait uniquement par les pharmacies, ces dernières se retrouvent sous l'application de cette loi par le biais des institutions bancaires uruguayennes. Toutefois, à l'échelle d'un pharmacien, le cannabis est une rente supplémentaire, il n'est pas alors intéressant pour ce dernier de ne plus pouvoir posséder un compte bancaire pour la vente d'un seul de ces produits.

Cet obstacle financier a amené certaines pharmacies à effectuer toutes leurs transactions en espèces, néanmoins ce phénomène n'est pas généralisé. Au contraire, la vaste majorité des pharmacies a plutôt choisi de ne pas vendre de cannabis. En conséquence, le nombre de pharmacies vendant ce produit en Uruguay ne s'élève en 2018 qu'à [12](#) commerces, créant une pénurie de stock et de longues files d'attente pour l'achat de la substance. Hannah Hetzer analyste de la *Drug Policy Alliance*, souligne un paradoxe créé entre pays et déclare qu' : « [il est ironique de constater que les lois visant à lutter contre le trafic de drogue et le blanchiment d'argent ont créé un obstacle pour un système qui entend bien le faire](#) ».Compris par-là, le paradoxe crée par cette situation particulière. L'Uruguay en

légalisant le cannabis a eu pour objectif principal de lutter contre les trafics et les circuits illégaux de commercialisation du produit, au même titre que le *Patriot Act*. Dans les faits, bien que le système uruguayen et la loi américaine ai le même objectif, la réglementation américaine affaiblie le système uruguayen.

Dans le cas du Canada, l'influence du *Patriot Act* se résumé pour l'instant à une accessibilité par le gouvernement américain des données concernant les transactions effectuées au Canada pour l'achat et la commercialisation de cannabis. En effet, les sociétés [Visa et MasterCard](#) ayant la majorité de leurs serveurs aux États-Unis, le gouvernement américain peut avoir accès aux informations concernant l'achat ou la vente de cannabis par les canadiens suivant ces modes de transactions. En vertu du *Patriot Act* les personnes concernées pourraient alors théoriquement se voir interdire l'accès au territoire américain.

CONCLUSION

À travers cette brève présentation des questions reliées à la légalisation du cannabis à travers différents pays des Amériques, on peut souligner l'évolution continue et constante de cette thématique par un effet d'influence entre territoires. D'une province à l'autre à l'intérieur d'un pays ou entre pays, des différences existent et font l'objet de changement constant sous l'effet de facteurs et de décisions endogènes et exogènes aux territoires.

En ce sens, on peut noter la variabilité des réglementations entre régions d'un même pays, comme au Canada ou aux États-Unis, mais aussi l'influence de lois ou de facteurs commerciaux dans les cas Uruguay-États-Unis ou Canada – États-Unis. Jusqu'aujourd'hui ces effets d'influence ne prennent pas de direction commune et unanime sur la question de la légalisation du cannabis pour un usage médical ou récréatif. Néanmoins, des tendances se créent, comme la barrière à la croissance du secteur en Uruguay sous l'impulsion du *Patriot Act* américain, l'investissement des entreprises américaines dans le secteur au Canada et la délocalisation d'entreprises de production canadiennes dans des pays d'Amérique latine.

Ainsi, bien que la légalisation du cannabis soit une question de politique nationale, il existe de nombreuses influences entre pays qui peuvent impacter l'application des lois sur un territoire ou sa promulgation sur un autre. Dans ce contexte, les États-Unis semblent jouer un rôle important dans le développement du secteur dans la région, suivant une perspective commerciale pour le Canada avec l'ouverture d'un marché important, et légal pour l'Uruguay avec le désengagement des banques auprès des revendeurs.

ANNEXE

Tableau 1 : Bref comparatif des restrictions provincial lié à la loi C-45

Province	Âge	Approvisionnement	Production domestique	Consommation
Alberta	18	Magasin privé et boutique en ligne provinciale	4 plants maximums, sous réserve de l'autorisation du propriétaire, le cas échéant	Suivant la restriction établie au tabac. Non autorisé en voiture et dans les espaces fréquentés par des enfants
Colombie-Britannique	19	Magasin et boutique en ligne privé et public	4 plants maximum, dans un espace non visible par le public. Sous réserve de l'autorisation du propriétaire, le cas échéant.	Suivant la restriction établie au tabac. Non autorisé en voiture et dans les espaces fréquentés par des enfants

Manitoba	19	Magasin privé et boutique en ligne	Interdit	Uniquement résidentielle
Nouveau Brunswick	19	Magasins provinciaux et vente en ligne	4 plants maximums, sous réserve de l'autorisation du propriétaire, le cas échéant	Uniquement résidentielle
Terre-Neuve-et-Labrador	19	Magasins privés et boutique en ligne provinciale	4 plants maximum	Uniquement résidentielle
Territoire du Nord-Ouest	19	Magasins privés et boutique en ligne provinciale	4 plants maximum	Résidentielle et espaces publics, lorsque ces derniers ne sont pas utilisés pour un évènement
Nouvelle Écosse	19	Magasins provinciaux et vente en ligne	4 plants maximum	Suivant la restriction établie au tabac.
Nunavut	19	Magasins privés et vente en ligne	Non légiféré pour le moment	Interdit dans les espaces publics, sauf dans le cas d'évènement spécifique ou dans les Coffee Shop
Ontario	19	Magasins privés et vente en ligne	4 plants maximum	Uniquement résidentielle, sous réserve de

				l'approbation du propriétaire, le cas échéant
île du Prince Édouard	19	Magasins provinciaux et vente en ligne	4 plants maximum	Uniquement résidentielle, avec quelques exceptions dans les espaces publics
Québec	18	Magasins provinciaux et vente en ligne	Interdit	Suivant la restriction établie au tabac, sauf dans les universités et les cégeps.
Saskatchewan	19	Magasins privés et vente en ligne	4 plants maximums, sous réserve de l'autorisation du propriétaire, le cas échéant	Uniquement résidentielle
Yukon	19	Magasins provinciaux et vente en ligne	4 plants maximum	Uniquement résidentielle

Source. <https://www.ctvnews.ca/canada/a-look-at-each-province-s-rules-for-marijuana-legalization-1.3894944>