

Ambassade de France au Canada
Service économique d'Ottawa

CANADA

5 ans après la légalisation du cannabis à des fins non médicales, le marché canadien cherche toujours son équilibre

5 ans après la légalisation du cannabis à des fins non médicales au Canada, le Ministre de la Santé a remis en mars dernier le rapport dressant le bilan de la législation. Le document, rédigé par un comité d'experts indépendants, fait état d'un marché toujours déséquilibré, sur lequel les entreprises productrices peinent à survivre. Ces dernières voient en effet leur compétitivité grevée par un cadre réglementaire lourd et des taxes élevées, conduisant nombre d'entre elles à quitter le marché. Autant de griefs auxquels le gouvernement tarde à répondre.

La légalisation du cannabis n'a pas conduit à une explosion de la consommation, même si la tendance haussière s'est prolongée

Légalisé au niveau fédéral depuis octobre 2018, le cannabis relève des provinces et territoires pour sa vente et sa distribution. Le 17 octobre 2018, le Canada est devenu le deuxième pays au monde et le premier pays du G7 à légaliser la vente, la possession et la consommation de cannabis à des fins non médicales par les adultes, 17 ans après la légalisation du cannabis à des fins médicales. Après plusieurs consultations publiques et la formation d'un Groupe de travail dédié, le gouvernement libéral de Justin Trudeau – qui en avait fait une promesse phare de sa campagne électorale en 2015 - a déposé en avril 2017 le projet de loi C-45, qui permet aux adultes ayant au moins 18 ou 19 ans (selon la province) de légalement acheter, cultiver et consommer une quantité limitée de cannabis. La loi vise également à conserver le cannabis hors de portée des jeunes, à lutter contre le crime organisé et à interdire la conduite sous l'emprise du cannabis. Les provinces et les territoires sont responsables de la réglementation des ventes et de la distribution de cannabis (magasins privés ou magasins exploités par le gouvernement selon la province) : ils établissent les règles pour la vente du cannabis, l'emplacement et le fonctionnement des magasins ainsi que les personnes autorisées à vendre du cannabis. Ils ont également la possibilité d'établir des restrictions supplémentaires concernant l'âge minimal, la limite autorisée pour la possession, les lieux où le cannabis peut être consommé publiquement et la culture pour usage personnel. Le gouvernement fédéral est chargé quant à lui d'encadrer la production de cannabis au Canada et délivre les licences pour la culture et la transformation du cannabis, la vente à des fins médicales et les activités de recherche.

La légalisation du cannabis ne s'est pas accompagnée d'une explosion de la consommation au Canada, même si la tendance haussière s'est prolongée. Avant même la légalisation, les données indiquaient une augmentation de la consommation depuis les années 1980, avec une consommation qui a plus que doublé entre 1985 et 2017, passant de 5,6 % à 14,8 %. Cette augmentation de la consommation s'est poursuivie avec la légalisation, sans toutefois exploser, s'établissant à 22% en 2018 et 26% en 2023. On observe des variations sensibles selon les provinces (Annexe I) et une consommation qui est plus élevée en 2023 en Nouvelle-Ecosse, dans les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut (consommation cumulée), au Nouveau-Brunswick et en Terre-Neuve et Labrador, tandis qu'elle est plus faible au Québec. On note également des différences selon les catégories d'âge, la consommation de cannabis étant la plus courante chez les 16 à 24 ans (Annexe II).

Le marché légal ne s'est toujours pas équilibré, la production continuant à pâtir d'une offre trop abondante, de taxes trop élevées et de lourdeurs administratives

La légalisation du cannabis aurait créé 98 000 emplois, ajouté 43,5 Md CAD (29,1 Md €) au PIB du Canada et engendré 15,1 Md CAD (10,1 Md €) de recettes fiscales. Un rapport publié en 2021 par Deloitte et réalisé en partenariat avec l'*Ontario Cannabis Store* (grossiste exclusif de cannabis récréatif en Ontario) estimait que l'industrie légale du cannabis avait généré 11 Md CAD (7,4 Md €) de ventes entre 2018 et 2021, pour 29 Md CAD (19 Md €) de capital investis. En prenant en compte un large éventail de contributions directes et indirectes, l'étude estimait que le secteur du cannabis avait créé 98 000 emplois et ajouté 43,5 Md CAD (29,1 Md €) au PIB du Canada. Elle aurait aussi engendré 15,1 Md CAD (10,1 Md €) de recettes fiscales.

La surproduction constatée sur le marché légal a toutefois durablement fragilisé le marché. Si les points de vente se sont rapidement multipliés, passant de 182 fin 2018 à 3 332 début 2023 au Canada (soit une explosion de +1730%), la surproduction structurelle, liée à des projections de croissance trop optimistes et à la permanence d'un marché noir important, a conduit à une chute du prix du cannabis, passé de 10,70 CAD (7,15€) en 2019 à 6,12 CAD (4,1€) en 2022, d'autant plus rapide que le prix observé sur le marché noir baissait également selon *l'International Cannabis Policy Study* (de 7,22 CAD -4,83€- à 4,62 CAD -3,09€-). Les producteurs qui s'étaient engouffrés dans l'appel d'air de la libéralisation et qui avaient fait le pari d'entrer en bourse ont vu leur capitalisation se réduire comme peau de chagrin : le cours d'un des leaders du secteur comme *Canopy Growth* est ainsi passé de plus de 600 CAD en septembre 2018 à moins de 7 dollars aujourd'hui. Cette fragilisation financière touche tout le secteur : les données du gouvernement du Canada indiquent que sur les 35 demandes de plans de recouvrement de dettes lancées par des entreprises en 2022, 14 provenaient du secteur du cannabis ; selon Santé Canada, en avril 2023, 166 titulaires de licence avaient quitté le marché, ce qui représentait 15 % des licences délivrées. A cette date, près de la moitié des titulaires de licence (141 sur 305) ayant payé des droits d'accise au cours de l'année écoulée avaient une dette de plus de 25 000 CAD (16 709€), soit une dette cumulée de 192,9 M CAD (128,9 M€).

La production de cannabis s'est ainsi progressivement concentrée. Avec la légalisation, le nombre de producteurs de cannabis a connu une augmentation exponentielle, passant d'une centaine d'entreprises autorisées à produire du cannabis en octobre 2018 à 913 en mars 2023. Mais cet engouement n'a pas duré, la disparition d'une partie des acteurs conduisant à une concentration progressive : 15 entreprises étaient responsables en 2022 de 56 % de la production de cannabis séché, tandis que 42 % de la production de cannabis séché était répartie entre les autres titulaires de licence standard et 2,1 % du cannabis séché était produit par les titulaires de licence de catégorie micro (petits producteurs). Une partie des licences octroyées n'est d'ailleurs plus utilisée, du fait d'une réglementation jugée trop lourde et trop contraignante par l'industrie.

Face à ce bilan contrasté et aux demandes d'assouplissement de l'industrie, le gouvernement tarde à agir

Prévu dès l'adoption du cadre légal, le bilan à 5 ans souligne les limites de la réforme intervenue et recommande un assouplissement réglementaire et fiscal. C'est à la lumière des données publiées en octobre 2023 et de nombreuses consultations (plus de 600 personnes ont été auditionnées) qu'un rapport final rédigé par un groupe d'experts indépendants nommés par le Ministre de la Santé a été publié le 21 mars 2024, contenant plus de 50 recommandations. Le rapport clôture l'exercice de revue de la législation après 5 ans d'application et souligne, sur le plan économique, les difficultés de structuration du marché du cannabis au Canada. Il appelle en particulier à soutenir davantage les petits acteurs et pointe du doigt les marges et profits réalisés par les gros acteurs ; il se prononce également en faveur d'un assouplissement de certaines exigences réglementaires ainsi que de la réduction ou l'élimination des frais réglementaires liés à la demande de licence. Sur le plan fiscal, il considère que le modèle de taxe d'accise est dépassé, conçu alors que le prix moyen du cannabis était beaucoup plus élevé ; le rapport recommande en ce sens une fiscalité plus progressive, avec une augmentation du taux en fonction de la quantité ou de la concentration de THC (substance présente dans le cannabis et augmentant la concentration de dopamine dans le cerveau, incitant le consommateur à consommer davantage), afin de tenir compte de la hausse observée des ventes des produits à forte teneur en THC. Enfin, le rapport alerte sur l'absence de données sur le marché et demande une meilleure diffusion des informations relatives au marché, notamment à l'égard des demandeurs de licences.

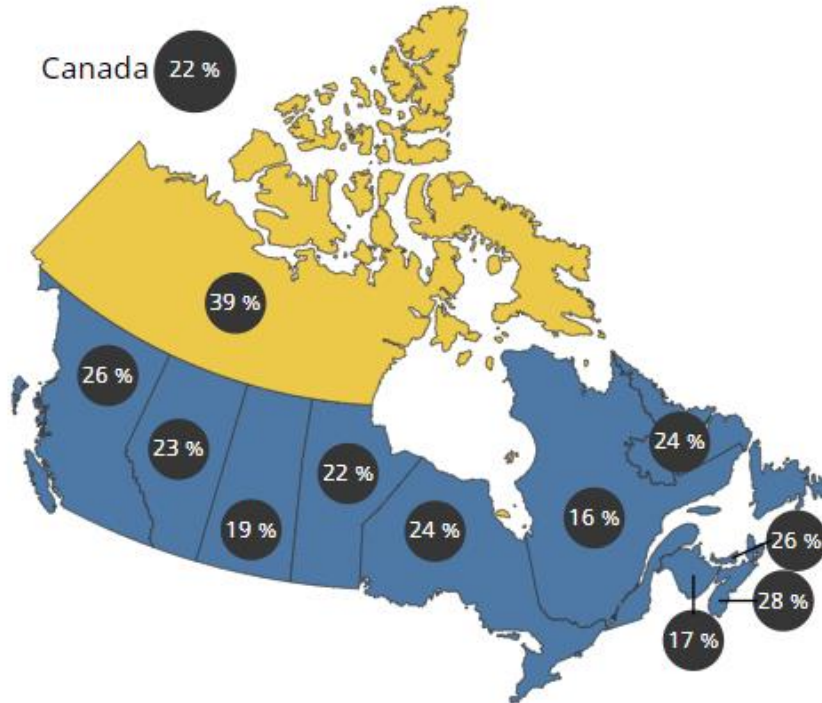
Jugé décevant par l'industrie, ce rapport n'a pas suscité jusqu'à présent de réaction du gouvernement fédéral. Les représentants de l'industrie canadienne du cannabis se sont montrés critiques vis-à-vis du rapport, déplorant en particulier la faiblesse de ses recommandations. Ils considèrent en effet que celles-ci s'assimilent davantage à une compilation des témoignages collectés et que le rapport ne fournit pas d'analyse détaillée, ni ne traite en profondeur les réelles difficultés auxquelles l'industrie fait face, à savoir des taxes trop élevées, une charge administrative trop lourde et la persistance du marché illégal. Ils contestent également le chiffre, mentionné dans ce rapport, indiquant que 70% de la valeur totale du cannabis consommé au Canada provenait d'une source légale à la mi-2023, la part du marché illégal s'établissant selon eux davantage autour de 50%. La lutte contre le marché illégal est d'ailleurs le principal angle mort de ce rapport alors qu'il constitue, selon l'industrie, la principale cause de la difficile structuration du marché, maintenant artificiellement une compétition inégale avec la production légale. Alors que la lutte contre le crime organisé était l'un des objectifs phares de la légalisation du cannabis au moment de la présentation de la loi, les professionnels du secteur regrettent que la lutte contre le marché illégal ne fasse toujours pas partie des priorités politiques actuelles.

*
* *

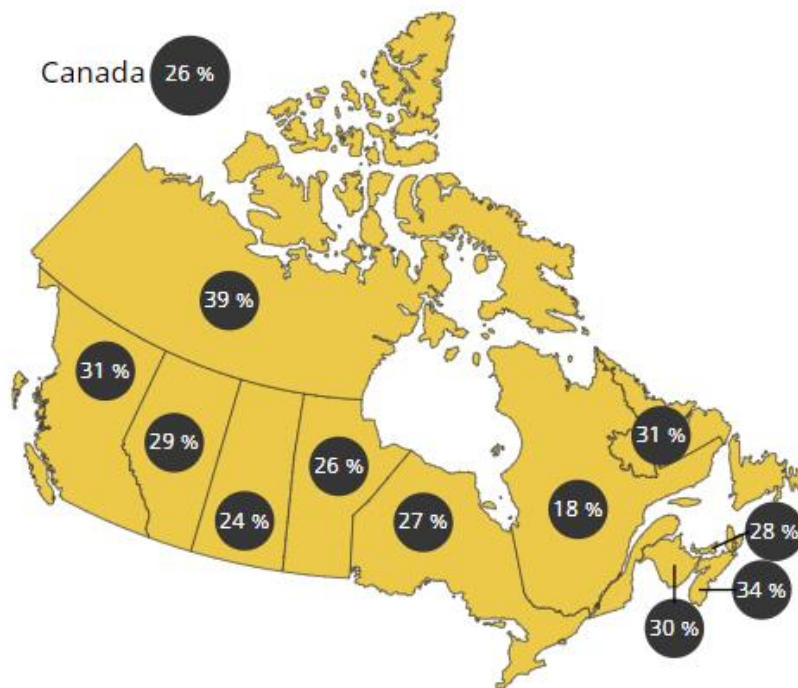
ANNEXES

Annexe I - Consommation de Cannabis par province en 2018 et en 2023 (source : Infobase Santé)

Consommation par province en 2018



Consommation par province en 2023



Annexe II – Evolution de la consommation de cannabis par sexe et tranche d'âge au Canada entre 2018 et 2023

(source : Infobase Santé)

