



## Légalisation du cannabis : observations après un an

Ce résumé est une synthèse préliminaire de l'expérience canadienne de légalisation du cannabis durant la première année de vente au détail. Il se concentre sur les données disponibles sur les progrès dans les objectifs en matière de santé publique et de sécurité établis par la *Loi sur le cannabis*.

### Sommaire

- La relation du Canada avec le cannabis légal est en pleine évolution. Le marché est encore en développement et, avec l'introduction imminente de nouvelles formes de produits, le pays peut s'attendre à voir des changements considérables dans les comportements d'achat et dans la consommation au moins pour la prochaine année.
- L'Enquête nationale sur le cannabis\* indique que la consommation de cannabis des Canadiens variait avant la légalisation et continue de varier depuis, tant chez les jeunes que chez les citoyens plus âgés. Toutefois, les changements dans la consommation varient d'un trimestre à l'autre.
- Un plus grand nombre de personnes essaient le cannabis depuis la légalisation. D'ailleurs, les personnes ayant essayé le cannabis pour la première fois après la légalisation sont généralement plus âgées (p. ex., 45 ans et plus) que celles l'ayant essayé avant la légalisation.
- Il faudra plus d'information pour comprendre la nature de l'augmentation de la consommation, entre autres si les populations plus âgées s'intéressent à des produits ayant une concentration de CBD élevée en raison de croyances sur leurs bienfaits possibles pour la santé.
- L'Enquête nationale sur le cannabis montre aussi que le nombre de Canadiens obtenant du cannabis sur le marché noir ou auprès d'amis ou de la famille a considérablement diminué après la légalisation.
- Les revenus provenant de la vente de cannabis ont été beaucoup moins élevés que prévu.
- L'examen de la *Loi sur le cannabis* prévu après trois ans offre l'occasion d'évaluer de manière critique la nature et la mise en œuvre des règlements et donne l'occasion d'apporter des corrections.
- À l'avenir, les priorités pour l'éducation sur l'usage à moindre risque devraient intégrer la différence entre les produits ingérés et inhalés ainsi que les effets des facultés affaiblies sur la conduite et le travail.

---

\* Les données de l'Enquête nationale sur le cannabis sont recueillies chaque trimestre par Statistique Canada et portent sur les enjeux sociaux, publics et de santé. Dans les autres études, la collecte systématique de données pour les indicateurs de santé, d'hospitalisation et de sécurité publique se produit principalement sur une base annuelle, et la majorité des données collectées après la légalisation ne seront disponibles qu'à partir de 2020.



## Contexte

- La *Loi sur le cannabis* autorise la vente de cannabis dans un système encadré par des lois depuis le 17 octobre 2018.
- Le gouvernement fédéral est chargé d'émettre des licences de culture, de transformation, d'essais cliniques et de recherche ainsi que des permis d'exportation ou d'importation.
- Les provinces et les territoires sont chargés de la vente au détail et de la distribution. Chaque province et territoire a adopté sa propre approche. Il y a donc une grande variation sur de nombreux sujets : vente en agence publique ou au privé; délivrance de permis; nombre et répartition des points de vente; organismes de surveillance; prix et taxes; offre; endroits où il est permis de consommer, etc.

## Éléments clés à prendre en compte

Comme la *Loi* est entrée en vigueur il y a moins d'un an, toute discussion sur ses effets est limitée à des observations préliminaires. Il est important de tenir compte des limites suivantes.

### **Disponibilité et accessibilité**

Les effets de la légalisation sur la consommation de cannabis des Canadiens et sur les mesures de santé, de sécurité et de justice pénale associées ne seront pas complètement connus tant qu'il n'y aura pas un accès constant à un produit réglementé.

### **Points de vente**

L'implantation de la vente au détail est toujours en cours, et les magasins physiques sont répartis de manière inégale. Par exemple, en Ontario, les premiers magasins n'ont ouvert leurs portes qu'en avril 2019 et la province avait établi une limite de 25 permis. En août 2019, 50 permis supplémentaires ont été attribués par loterie, dont 8 pour les réserves autochtones. La vente en Colombie-Britannique se fait dans 4 magasins gérés par le gouvernement; 12 sont en attente. Jusqu'à maintenant, 62 vendeurs privés y ont aussi été approuvés. Ces points de vente ont ouvert graduellement depuis octobre 2019. En comparaison, l'Alberta a émis plus de 250 permis, bien qu'ils ne soient pas tous actifs à l'heure actuelle. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick pense réduire le nombre de points de vente en réponse à des pertes financières importantes pendant la première phase de mise en œuvre des magasins de cannabis dans la province. La vente en ligne était disponible dès la légalisation, mais une grève des services postaux a immédiatement créé des problèmes de distribution. De plus, certains consommateurs pourraient éviter de commander en ligne en raison de préoccupations quant à la soumission de renseignements personnels (adresse et carte de crédit) et en raison d'une préférence à voir le produit en personne et à recevoir de l'information à ce sujet.

### **Disponibilité des produits**

La période qui a suivi immédiatement la légalisation a été porteuse de défis dans la réponse à la demande et aux préférences des consommateurs en matière de diversité et de quantité de produits. Les producteurs autorisés ont dû attendre l'adoption de la *Loi sur le cannabis* en juin 2018 avant de démarrer la production pour s'assurer qu'ils respectaient les exigences en matière de production et d'emballage, ce qui a limité le temps disponible pour préparer les produits à la vente. Il y a aussi eu des retards dans la livraison en raison de complications avec les timbres d'accise. Les producteurs



ont souligné que l'application des timbres d'accises provinciaux avant l'envoi limite la capacité à réagir aux changements dans la demande des différentes provinces. La forte demande pour les huiles à concentration de CBD élevée était inattendue et a contribué aux pénuries pour ces produits en particulier. Les déficits d'approvisionnement aux débuts de la légalisation ont eu des répercussions importantes pour les détaillants, et certains magasins ont dû réduire leurs heures d'ouverture ou le nombre d'employés. Certains ont même dû fermer leurs portes.

Le nombre de licences de culture, de transformation et de vente délivrées par Santé Canada a augmenté chaque trimestre (Santé Canada, 2019a). L'inventaire de cannabis séché fini est passé de 18 481 kg en octobre 2018 à 48 918 kg en juin 2019, et la quantité de cannabis non fini était de 263 333 kg (84 % de l'inventaire total). L'inventaire fini pour l'huile de cannabis est passé de 29 511 l en octobre 2018 à 98 123 l en juin 2019, et la quantité d'huile non finie était de 43 058 l (30 % de l'inventaire total) (Santé Canada, 2019b).

## **Données et indicateurs**

### **Données sur la santé et la consommation**

La plupart des sondages sur la santé qui s'intéressent à la consommation de cannabis, comme l'Enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues (ECTAD), l'Enquête canadienne sur le cannabis et l'Indicateur de CAMH, se tiennent tous les ans ou tous les deux ans, et plusieurs mois supplémentaires sont nécessaires à l'analyse et à la rédaction de rapports une fois la collecte de données terminée. Il y a aussi plusieurs initiatives de collecte de données menées par des établissements universitaires, comme l'International Cannabis Policy Study de l'Université de Waterloo.

La source qui offre les données les plus récentes sur la consommation de cannabis au Canada est l'Enquête nationale sur le cannabis instaurée par Statistique Canada au premier trimestre (T1) de 2018 et effectuée sur une base trimestrielle. Chaque rapport de l'Enquête nationale sur le cannabis se concentre sur un thème différent, et toutes les données de l'enquête sont accessibles auprès des Centres de données de recherche. Statistique Canada a aussi créé le [Centre de statistiques sur le cannabis](#), qui donne accès aux données nationales consolidées, en plus de produire une analyse complète des sources de données sur le cannabis dans la publication *Préparation du système de statistiques sociales en vue de la légalisation du cannabis* (Wilkins, Mazowita et Rotermann, 2018). L'Institut canadien d'information sur la santé rendra aussi disponibles les données sur les hospitalisations pour chaque exercice financier.

### **Données sur la justice pénale**

Statistique Canada recueille chaque année les données sur les arrestations par l'intermédiaire du Programme de déclaration uniforme de la criminalité. Toutefois, les données nationales sur les arrestations liées à la *Loi sur le cannabis* ne sont pas encore disponibles. La plupart des données devront aussi être analysées à l'échelle provinciale ou territoriale, en particulier en ce qui a trait aux différences dans les endroits où la consommation est interdite et dans l'âge légal de consommation. Les données sur la justice pénale reflètent aussi souvent davantage les priorités et les ressources des forces policières que les comportements criminels. Par exemple, un changement dans les incidents de conduite avec facultés affaiblies par la drogue peut venir de l'augmentation du nombre de policiers formés pour détecter ce comportement plutôt que d'une augmentation réelle de celui-ci. Il est également reconnu qu'il est difficile d'obtenir des données justes et constantes à propos du marché noir en raison de la nature secrète de celui-ci. Des études en cours s'intéressent aux marchés du Web caché et à la fluctuation des prix sur le marché noir.



## Désagrégation des données

L'évaluation de l'équité des effets de la légalisation exige des données pouvant être désagrégées, par exemple par genres, cultures, âges et revenus. De nombreuses enquêtes à l'échelle de la population ont un échantillon trop petit ou ne comportent pas de questions sur l'équité. Leurs données ne peuvent donc pas être désagrégées.

## Progrès par rapport aux objectifs

Les observations suivantes sont fondées sur les données préliminaires et seront revues à mesure que des informations supplémentaires deviendront disponibles.

### *Réduire l'accès des jeunes au cannabis*

L'Enquête nationale sur le cannabis montre une augmentation non significative de la consommation de cannabis dans les trois derniers mois chez les 15 à 24 ans; elle est passée de 23,2 % au T1 de 2018 à 29,5 % au T1 de 2019 (Statistique Canada, 2019a). Ces chiffres ont toutefois diminué par la suite, pour atteindre 25,5 % au T2 de 2019 (Statistique Canada, 2019b). Il faudra davantage de données sur les jeunes pour tirer des conclusions sur l'accès au cannabis par les mineurs et sur les types de produits utilisés et les sources d'approvisionnement de cette tranche de la population.

### *Protéger la santé et la sécurité publique*

En santé, la consommation de cannabis fréquente et intense est l'une des plus grandes inquiétudes en raison des méfaits potentiels qui l'accompagnent. L'Enquête nationale sur le cannabis montre une augmentation de la consommation dans les tranches de la population plus âgées, notamment chez les 45 à 64 ans et chez les 65 ans et plus. Les données disponibles ne révèlent pas une augmentation dans la consommation quotidienne ou quasi quotidienne entre le T1 de 2018 et le T1 de 2019. L'augmentation constatée est donc possiblement liée à la consommation peu fréquente ou à l'expérimentation (Statistique Canada, 2019a). Des informations supplémentaires seront nécessaires pour déterminer si l'augmentation de la consommation chez les personnes plus âgées est liée aux avantages allégués pour la santé du CBD, comme le suggère la demande pour ces produits et les déficits d'approvisionnement en résultant.

Selon l'Enquête nationale sur le cannabis, le pourcentage de Canadiens ayant déclaré avoir conduit dans les deux heures suivant la consommation de cannabis n'a pas changé de manière significative depuis la légalisation (Statistique Canada, 2019b). D'autres études seront nécessaires pour déterminer si les observations de certains services de police quant à l'augmentation de la conduite avec facultés affaiblies par le cannabis s'expliquent par l'accent mis sur ce problème et une meilleure capacité de détection de cette infraction ou s'il y a réellement une augmentation du nombre d'incidents.

L'éducation du public demeure une priorité. Des sondages indiquent qu'environ la moitié des Canadiens croient qu'il est dangereux de conduire dans les trois heures suivant la consommation de cannabis. Les données combinées de 2018 et de 2019 montrent aussi qu'environ 13 % des Canadiens qui consomment du cannabis déclarent le faire avant ou pendant le travail (Statistique Canada, 2019a). La surveillance continue nous permettra de déterminer si les efforts de sensibilisation quant aux risques liés à la consommation de cannabis et aux manières de réduire ces risques ont des effets sur les croyances et les comportements en matière de conduite et de sécurité au travail.



Les prochains rapports de l'Institut canadien d'information sur la santé aideront au repérage des tendances dans les hospitalisations liées au cannabis. Des projets ciblés s'intéressent aussi au rôle du cannabis dans les accidents de la route mortels.

La réglementation des produits est essentielle pour protéger la santé publique. Actuellement, la plupart des tests sont régis par l'autoréglementation de l'industrie. Les niveaux de tolérance pour différents contaminants sont établis par la pharmacopée plutôt que par les règlements de Santé Canada, à l'exception de certains pesticides. L'établissement d'exigences claires et de références pour les tests en laboratoires afin de garantir l'uniformité et la précision des procédures d'analyse permettrait de mieux garantir la sûreté du produit.

L'assurance de la qualité du produit est essentielle pour faire passer les Canadiens du marché illégal au marché légal. Quelques commentaires isolés indiquent que certains produits vendus au détail ne répondaient pas aux attentes des clients – certains ont dit que le cannabis acheté légalement était très sec. Les producteurs disent qu'ils en sont encore à la recherche de moyens d'optimiser la qualité du produit tout en respectant les normes de Santé Canada et en assurant leur rentabilité.

### ***Prévenir l'activité criminelle***

Il existe peu de données disponibles quant aux effets de la légalisation sur le marché noir. L'Enquête nationale sur le cannabis indique que les consommateurs passent du marché illégal au marché légal. Parmi les personnes ayant déclaré avoir consommé dans les trois derniers mois, 47 % et 48 % ont déclaré avoir acquis le produit d'une source légale au T1 de 2019 et au T2 de 2019, respectivement, comparativement à 23 % pour le T1 de 2018 (Statistique Canada, 2019a). L'importante proportion de personnes qui déclarait un accès légal avant la légalisation laisse toutefois croire qu'il pourrait y avoir confusion entre les sources légales et illégales (certains points de vente illégaux perçus comme étant légaux).

Les lacunes dans l'accessibilité et dans la diversité des produits soutiennent le rôle continu du marché illégal au début de la vente au détail. Les pénuries et les coûts d'établissement dans le système réglementé font aussi en sorte que les prix du marché illégal sont considérablement plus bas; les prix du marché légal devraient toutefois diminuer avec le temps.

### ***Réduire le fardeau du système de justice pénale***

Les services de police ont investi d'importantes ressources dans la formation des policiers à détecter la conduite avec facultés affaiblies par la drogue. Cet investissement a eu un effet immédiat sur les coûts de justice pénale liés à la légalisation. Les quelques rapports de services de police varient quant à l'augmentation ou à la stabilité de la prévalence de la conduite avec facultés affaiblies par le cannabis.

Le service de police d'Edmonton, par exemple, a déclaré 19 arrestations pour conduite avec facultés affaiblies par le cannabis soupçonnée entre octobre 2018 et avril 2019 comparativement à une seule arrestation pour la même période l'année précédente. Une augmentation du nombre global d'arrestations pour conduite avec facultés affaiblies par la drogue (de 3 à 53) indique que la surveillance accrue de ce comportement joue un rôle dans ces statistiques (Edmonton Police Commission, 2019). Le même rapport indique qu'il faut au moins six heures pour traiter les cas de conduite avec facultés affaiblies par le cannabis, comparativement à une heure pour les cas de conduite avec facultés affaiblies par l'alcool. L'analyse et la collecte de données sur une plus longue période amélioreront grandement les indicateurs liés à cet objectif.



## Autres effets et autres observations

### Revenus

Bien que la génération de revenus ne soit pas l'un des objectifs de la *Loi sur le cannabis*, il vaut la peine de s'y intéresser. Tant les entreprises privées que les organismes publics avaient prévu une augmentation importante de leurs revenus avec la légalisation qui, dans la plupart des cas, ne s'est pas réalisée. Pratiquement toutes les provinces ont réduit significativement leurs prévisions initiales pour les revenus. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par exemple, a vu des revenus de seulement 18,6 M\$ comparativement aux 45 M\$ attendus pour la première année. Certains éléments se sont révélés particulièrement problématiques dans la surestimation des revenus initiaux : les dates de vente repoussées (prévu pour juillet 2018, mais entrée en vigueur en octobre 2018, et ouverture des points de vente ontariens en avril 2019), la capacité de répondre à la demande pour différents types de produits, les coûts liés au respect des exigences réglementaires et les coûts physiques et en ressources humaines liés à l'ouverture des points de vente.

La variation dans les revenus souligne l'importance de financer les initiatives de prévention, de sensibilisation, de traitement et de renforcement indépendamment des revenus provenant des ventes de cannabis ou des taxes sur ces ventes.

### Autorités provinciales

Le Manitoba et le Québec ont interdit la culture du cannabis à la maison. La Cour supérieure du Québec a annulé cette interdiction le 3 septembre 2019, déterminant que cette décision relève de l'autorité fédérale.

Les communautés autochtones ont exprimé des inquiétudes quant au caractère approprié des consultations et des considérations culturelles pendant l'élaboration de la *Loi sur le cannabis*. Plusieurs communautés autochtones ont adopté des approches réglementaires indépendantes pour la production du cannabis, sa transformation et sa vente en territoire autochtone, y compris en ce qui concerne la délivrance de permis et les essais (p. ex., [Loi sur le contrôle du cannabis des Six Nations](#)). En juin 2019, Chiefs of Ontario a adopté une résolution revendiquant la responsabilité complète des activités liées au cannabis.

## Leçons apprises

Bon nombre des leçons apprises dans les premiers stades de la légalisation du cannabis au Canada correspondent à celles du Colorado et de l'État de Washington. Certaines sont toutefois uniques au Canada.

- Il faut prendre le temps de s'assurer que la réglementation est complètement élaborée et que tous les ordres de gouvernement sont prêts à la mise en œuvre.
- Il faut offrir le temps nécessaire pour augmenter la production et la distribution afin de prévenir les pénuries importantes.
- Il faut anticiper les coûts associés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un nouveau système réglementaire et en tenir compte, de l'administration à l'exécution et de la formation à la sensibilisation du public.



- Il faut reconnaître que la génération de revenus initiaux, que ce soit par la vente ou les taxes, sera influencée par de nombreux facteurs externes et ne devrait pas être utilisée pour soutenir les budgets gouvernementaux.
- Le passage des consommateurs du marché illégal au marché légal prendra du temps.
- Les sociétés privées dans le domaine du cannabis sont extrêmement dynamiques, avec des fusions et acquisitions menant à la consolidation et à la croissance d'un petit nombre d'acteurs principaux. Les efforts pour donner l'occasion aux plus petits détaillants de participer doivent être très ciblés pour qu'ils atteignent leur objectif (des vendeurs indépendants ayant gagné à la loterie en Ontario ont été rachetés par de plus grandes sociétés).
- L'éducation complète et continue du public est nécessaire pour assurer une compréhension du système réglementaire et des risques liés à la consommation de cannabis et des façons de réduire les risques. (Voir par exemple les [Recommandations canadiennes pour l'usage du cannabis à moindre risque](#) [Fischer et coll., 2017], produites par un partenariat entre l'ICRAS et le CAMH, et le guide [Parler pot avec les jeunes](#) [Fleming et McKiernan, 2018], produit par le CCDUS.)

## Prochaines interventions

### ***Cannabis comestible, extraits de cannabis et cannabis pour usage topique***

L'introduction des produits de cannabis comestible, des extraits de cannabis et du cannabis pour usage topique en décembre 2019 sera un événement perturbateur pour le marché émergent. Du point de vue de la santé et de la sécurité publique, ces produits ont l'avantage potentiel de réduire la consommation par combustion, tout en augmentant les risques liés à l'ingestion accidentelle ou à la surconsommation de produits comestibles et d'extraits. Le CCDUS continuera de mettre à profit son expertise interne et de collaborer avec des partenaires pour surveiller les nouvelles études et y contribuer, pour surveiller les effets dans tous les secteurs et pour promouvoir la collecte et l'analyse rapide des données afin d'orienter les politiques et les pratiques.

### ***Recherche***

La *Loi sur le cannabis* sera examinée après trois ans. Grâce aux fonds qui lui ont été alloués dans le budget fédéral de 2018, le CCDUS travaille avec des partenaires pour soutenir une approche coordonnée dans les études qui seront utilisées pour cet examen. Cette approche comprend :

- Les subventions des partenariats pour l'évaluation des politiques sur le cannabis, qui soutiendront les chercheurs travaillant directement avec des partenaires provinciaux et territoriaux en vue d'évaluer les effets de la légalisation sur les expériences naturelles qui se sont déroulées au pays;
- L'appui, pour 2019-2020, des Subventions catalyseur des Instituts de recherche en santé du Canada, qui s'intéressent aux lacunes dans les connaissances quant à la consommation de cannabis et à ses effets;
- La coordination entre différents chercheurs et projets de recherche grâce à un réseau sur les politiques en matière de cannabis et au répertoire de la recherche sur le cannabis.



De plus, Santé Canada finance une large gamme d'initiatives communautaires et de recherche qui s'intéressent à la consommation de cannabis et aux politiques par le Programme sur l'usage et les dépendances aux substances. Sécurité publique Canada coordonne aussi la collecte de données sur la conduite avec facultés affaiblies par le cannabis au pays. Les Instituts de recherche en santé du Canada ont aussi conçu une stratégie de recherche sur le cannabis intégrée qui sera graduellement mise en œuvre dans les prochaines années.

## Bibliographie

- Edmonton Police Commission. *Impacts and actual costs of cannabis legalization* (report CR\_6784), Edmonton (Alberta), chez l'auteur, 2019.
- Fischer, B., C. Russell, P. Sabioni, W. van den Brink, B. Le Foll, W. Hall, ... et R. Room. « Lower-Risk Cannabis Use Guidelines (LRCUG): An evidence-based update », *American Journal of Public Health*, vol. 107, n° 8 (2017), p. e1–e12.
- Fleming, K. et A. McKiernan. *Parler pot avec les jeunes : un guide de communication sur le cannabis pour les alliés des jeunes*, Ottawa (Ont.), Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances, 2018.
- Santé Canada. *Cultivateurs, transformateurs et vendeurs de cannabis autorisés en vertu de la Loi sur le cannabis*, 2019a. Ottawa (Ont.), chez l'auteur. Consulté sur le site : <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/titulaires-licences-demandeurs-industrie/cultivateurs-transformateurs-vendeurs-autorises.html>
- Santé Canada. *Demande et offre de cannabis*, 2019b. Ottawa (Ont.), chez l'auteur. Consulté sur le site : <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/producteurs-autorises/donnees-marche/offre-demande.html>
- Statistique Canada. (2019a). Enquête nationale sur le cannabis, premier trimestre de 2019. *Le Quotidien*. Ottawa (Ont.), chez l'auteur. Consulté sur le site : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190502/dq190502a-fra.htm>
- Statistique Canada. (2019b). Enquête nationale sur le cannabis, deuxième trimestre de 2019. *Le Quotidien*. Ottawa (Ont.), chez l'auteur. Consulté sur le site : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190815/dq190815a-fra.htm>
- Wilkins, K., B. Mazowita et M. Rotermann. *Préparation du système de statistiques sociales en vue de la légalisation du cannabis*, Ottawa (Ont.), Statistique Canada, 2018. Consulté sur le site : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-006-x/2018001/article/54979-fra.pdf?st=PCDmLT7h>

