Le marché légal du cannabis suite à sa légalisation au Canada : pistes de réflexion pour un encadrement efficace

Catherine Patenaude¹ · Serge Brochu^{1,2} · Jean-Sébastien Fallu³ · Didier Jutras-Aswad^{4,5} · Laurence D'Arcy¹

Received: 5 December 2017 / Accepted: 20 April 2018 / Published online: 9 May 2018
© The Canadian Public Health Association 2018

Résumé

La légalisation prochaine du cannabis au Canada pose plusieurs défis auxquels les provinces devront répondre à l'aide de mesures efficaces d'encadrement. Les études le montrent, en soit, les politiques ont peu d'impacts sur les taux d'usage, alors que les approches et modalités de régulation semblent importantes pour réduire les possibles conséquences négatives pouvant découler de la légalisation. Bien qu'aucun système d'encadrement n'offre de solution parfaite aux enjeux entourant l'usage et le commerce du cannabis, il nous apparaît essentiel de mettre en place un modèle de légalisation qui s'appuie sur une perspective de santé publique et sur des mesures qui proposent un compromis entre un accès restreint au cannabis et le maintien d'une offre suffisante pour contrer le marché illégal. Nous recommandons notamment un contrôle du marché légal du cannabis par le biais d'un monopole d'État, un prix concurrentiel au marché illicite et une taxe de vente modélisée selon la teneur en THC, l'implantation d'un nombre contrôlé de points de vente de petites superficie et densité, un âge légal d'achat à partir de la majorité, l'interdiction complète de la promotion et la publicité des produits du cannabis, ainsi qu'un financement massif en prévention et en recherche.

Abstract

The upcoming legalization of cannabis in Canada poses several challenges in which each province will have to respond with effective regulation. Studies show that policies alone have little impact on use rates. However, regulatory approaches and modalities seem important to reduce the possible negative consequences that may result from legalization. Although no framework system offers a perfect solution to the issues surrounding the use and sale of cannabis, it seems essential to implement a legalization model based on a public health perspective. The modalities of this model will have to ensure a compromise between restricted access to cannabis and the maintenance of a sufficient supply to counter the illegal market. We recommend controlling the legal cannabis market through the following: a state monopoly, competitive pricing in relation to the illicit market, a sales tax modeled on the THC content, the implementation of a controlled number of points of sale of small surface area and density, a legal age of purchase from the age of majority, and a complete ban on the promotion and advertising of cannabis products, as well as massive funding for prevention and research.

Mots-clés Cannabis · Légalisation · Régulation · Politiques · Santé publique

Keywords Cannabis · Legalization · Regulation · Policies · Public health

✉ Catherine Patenaude
catherine.patenaude.1@umontreal.ca

Serge Brochu
serge.brochu@umontreal.ca

¹ Institut universitaire sur les dépendances, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, Montreal, Canada

² École de criminologie, Université de Montréal, Montreal, Canada

³ École de psychoéducation, Université de Montréal, Montreal, Canada

⁴ Unité de psychiatrie des toxicomanies, Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), Montreal, Canada

⁵ Département de psychiatrie, Université de Montréal, Montreal, Canada

Introduction

Les politiques visant à contrôler le marché de la drogue et son usage font l'objet de vifs débats, en particulier au Canada depuis que le gouvernement fédéral a pris la décision de légaliser et réglementer la production, la distribution, la vente et la possession du cannabis (Chambre des communes du Canada 2017). Plusieurs enjeux préoccupent la population, notamment la crainte d'encourager voire banaliser la consommation de cannabis et d'observer une hausse de son usage et des problèmes associés.

Les arguments sont souvent peu rationnels et s'appuient davantage sur les valeurs que sur les connaissances scientifiques. Pourtant, l'analyse des changements législatifs mis en place à travers le monde, que ce soit la décriminalisation (p. ex. Australie, Portugal, Pays-Bas, etc.) ou la légalisation (p. ex. États du Colorado et de Washington, Uruguay, etc.) du cannabis, montre que les politiques sur les drogues ont, dans l'ensemble, peu d'impacts sur les prévalences d'usage et les problèmes associés (Collectif de recherche INHESJ/OFD 2017; Drug Policy Alliance 2018; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2011; Hughes and Stevens 2010). Les pays ayant adopté des politiques plus libérales n'affichent généralement pas une prévalence d'usage plus élevée en comparaison à ceux qui prohibent sévèrement la consommation de ces substances (Degenhardt et al. 2008). Dans les cas où une hausse de l'usage a été observée, celle-ci n'a pu être attribuée directement à la décriminalisation ou la légalisation puisque l'augmentation de la prévalence s'était parfois amorcée avant la réforme et que d'autres facteurs pouvaient expliquer cette augmentation (Collectif de recherche INHESJ/OFD 2017; Hughes and Stevens 2010). Parmi ceux-ci, notons les modalités de mise en œuvre des changements législatifs (modèle de production/distribution, réglementations des produits et de l'accès, etc.). Dans les États du Colorado et de Washington ou suite à l'ouverture des « coffee shop » aux Pays-Bas, c'est la commercialisation des produits du cannabis qui aurait eu des impacts sur les prévalences d'usage, et non l'assouplissement des lois encadrant le cannabis (Chapados et al. 2016; Collectif de recherche INHESJ/OFD 2017; MacCoun 2011). L'analyse des politiques publiques en matière de tabac et d'alcool montre également que la publicité et des prix trop bas ont des impacts négatifs sur les prévalences d'usage et les problèmes associés, en particulier chez les jeunes (Anderson et al. 2009; Collectif de recherche INHESJ/OFD 2017; Lovato et al. 2011). L'accès au produit est aussi déterminant pour les comportements de consommation (Babor et al. 2010) et doit être pris en compte dans le choix des modalités à mettre en place, ce qui inclut le prix mais également l'âge légal d'achat et l'accès aux lieux de vente.

D'après les données empiriques disponibles à ce jour, on ne peut pas présumer que la légalisation du cannabis au Canada aura pour effet d'augmenter les prévalences d'usage.

Toutefois, l'approche et les modalités de régulation du marché légal pourraient avoir une grande importance à cet effet. Rappelons également que la légalisation du cannabis vise d'autres finalités toutes aussi pertinentes que la réduction de l'usage : réduire l'implication des marchés criminels, éviter la criminalisation de l'usage et les méfaits y étant associés, réduire la discrimination et les atteintes aux droits de la personne, offrir des produits mieux contrôlés et de meilleure qualité, etc. Ces enjeux doivent impérativement être considérés dans la détermination des réglementations à mettre en place. Par exemple, dans les États du Colorado et de Washington, un écart entre le prix offert sur le marché licite et celui proposé sur le marché noir a eu pour conséquence de maintenir les activités du marché illicite (Collectif de recherche INHESJ/OFD 2017). Afin de répondre aux différents objectifs de la légalisation, il sera donc nécessaire de miser sur des mesures d'encadrement qui s'appuient sur une perspective de santé publique et qui permettent un compromis entre, d'une part, une offre et un espace de consommation suffisants pour contrer le marché illégal, et, d'autre part, un accès relativement restreint au cannabis afin de limiter une augmentation de son usage et de ses méfaits.

Alors que le gouvernement fédéral devra réglementer la production du cannabis, adopter des normes de santé et sécurité et établir les interdictions criminelles, les provinces auront la responsabilité, notamment, de la prévention et la promotion de la santé, ainsi que de la distribution et la vente du cannabis. À la lumière des expériences tirées ailleurs dans le monde et afin de répondre aux objectifs de santé publique et d'assèchement du marché criminel, nous formulons certaines recommandations que nous jugeons importantes et s'appliquant à un niveau provincial.

Recommandations

Tout d'abord, nous recommandons que la distribution et la vente du cannabis soient régies exclusivement par un monopole d'État, tel qu'envisagé au Québec et en Ontario, afin de pouvoir mieux contrôler l'application des mesures de régulation de l'usage du cannabis (Rehm and Fischer 2015). Dans la mesure où l'État se dote d'un mandat clair de promotion et protection de la santé publique et d'une approche à but non lucratif, ce type de modèles a montré son efficacité pour agir comme rempart aux influences politiques et privées qui ont des intérêts commerciaux et fiscaux pouvant inciter à la consommation dans le but principal de générer des profits (Haden and Emerson 2014).

Nous croyons qu'il est essentiel d'établir un prix de vente du cannabis qui soit concurrentiel à celui du marché illicite, ainsi qu'une taxation dissuasive aux produits à très forte teneur en THC (tétrahydrocannabinol). Nous privilégions cette approche à une restriction très stricte de la teneur en THC des produits offerts, puisque cela pourrait avoir comme

effet de diriger certains usagers vers le marché illégal qui offre déjà ce type de produits. Nous recommandons plutôt de vendre des produits diversifiés en puissance, tout en promouvant ceux moins puissants et des méthodes de consommation plus sécuritaires pour la santé.

Nous proposons l'implantation d'un nombre contrôlé de points de vente de petite superficie, géographiquement dispersés, et dont le choix d'emplacement ne repose pas sur des intérêts commerciaux. Toutefois, l'accès physique doit rester raisonnable pour éviter d'encourager le marché illégal. Nous croyons donc qu'en plus d'une distribution en ligne comme le propose certaines provinces canadiennes, il sera important d'implanter un nombre suffisant de points de vente afin de desservir efficacement l'ensemble des Canadiens (à titre d'exemple, les 20 points de vente envisagés au Québec en 2018 nous semblent insuffisants pour satisfaire à la demande).

Une autre mesure importante de contrôle qui est particulièrement sujet à controverse est celle visant l'accès des jeunes. Selon nous, l'âge légal de l'achat du cannabis doit être le même que celui établi pour l'alcool et le tabac (18 ou 19 ans selon les provinces). D'abord, nous avons un souci d'uniformité avec les autres substances légales considérant que la nocivité du cannabis n'est pas supérieure que celle de l'alcool et du tabac (Rehm and Fischer 2015). Également, bien que certains experts en santé recommandent de retarder l'âge légal à 21 ou 25 ans pour ne pas nuire au développement du cerveau, les études empiriques montrent des conséquences plus importantes du cannabis lorsque l'usage est initié avant l'âge de 18 ans (Fischer et al. 2011). De plus, compte tenu que les 18–25 ans représentent le plus grand groupe de consommateurs (Rotermann and Langlois 2012), il importe de ne pas les exclure du marché légal afin d'éviter qu'ils se tournent vers le marché illégal et soient ainsi exposés à des méfaits encore plus importants. Les projets législatifs déposés par certaines provinces statuent pour un âge légal de 18 ou 19 ans. Nous saluons et soutenons fermement ces décisions prises malgré une forte opposition au sein de la population et de certains groupes de professionnels.

Enfin, il nous semble essentiel d'interdire complètement toutes formes de promotion du cannabis (publicité, parrainage et marketing à l'intérieur ou l'extérieur des points de vente et sur les emballages des produits). En effet, comme nous l'avons mentionné, rien ne prouve que la légalisation du cannabis aura des effets néfastes sur les prévalences d'usage, alors que la commercialisation et la promotion pourraient favoriser une augmentation de la consommation. Au Québec, le projet de loi 157 prévoit un encadrement stricte de la publicité qu'il est intéressant de citer en exemple, mais nous croyons qu'il est important d'aller encore plus loin en interdisant toute forme de publicité des produits du cannabis (incluant la publicité s'adressant aux personnes majeures et l'emballage neutre).

Dans une perspective de santé publique, il va de soi que l'ensemble de ces mesures de régulation devront être appuyées d'un investissement massif dans des activités efficaces de sensibilisation, de prévention, de réduction des méfaits et de traitement. Le manque d'études rigoureuses de l'impact des politiques sur les drogues et le peu d'appui des changements législatifs sur les données probantes (Drug Policy Alliance 2018; Hughes and Stevens 2010) soulignent l'importance de financer et de se référer à la recherche scientifique pour approfondir nos connaissances sur le cannabis et ses enjeux et évaluer de manière proactive l'efficacité des différentes mesures de régulation qui seront mises en place.

Conclusion

Nous le savons, aucun modèle ne permettra d'éliminer tous les problèmes associés à l'usage des drogues. Le gouvernement canadien a fait le choix d'adopter une approche non punitive réduisant ainsi plusieurs des méfaits associés à la criminalisation de l'usage du cannabis. Il reste maintenant à mettre en place des mesures efficaces de régulation du marché légal et de prévention de façon à réduire les effets potentiellement nuisibles. Les modèles de légalisation qui seront adoptés par les provinces devront pouvoir être modifiés au besoin, sur la base des données qui seront recueillies et d'une structure de vigie pour nous permettre d'ajuster les mesures d'encadrement en nécessaire constante évolution (citons en exemple le comité de vigilance prévu au Québec).

Références bibliographiques

- Anderson, P., de Bruijn, A., Angus, K., Gordon, R., & Hastings, G. (2009). Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies. *Alcohol & Alcoholism*, 44(3), 229–243.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity* (Research and public policy (2nd ed.) ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Chambre des communes du Canada. Projet de Loi C-45 (troisième lecture). Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois. Canada: Chambre des communes, 2017. Sur Internet: <http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-45/troisieme-lecture> (consulté le 6 mars 2018).
- Chapados, M., Gagnon, F., Lapointe, G., Tessier, S., April, N., Fachehoun, R. C., & Samuel, O. (2016). *Légalisation du cannabis à des fins non médicales: pour une régulation favorable à la santé publique*. Québec: Institut national de santé publique du Québec.
- Collectif de recherche INHESJ/OFDT. Cannalex: une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay). Rapport final synthétique. Une étude de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) en partenariat avec l'Observatoire français des drogues

- et des toxicomanies (OFDT) pour le compte du Conseil supérieur pour la formation et la recherche stratégiques (CSFRS), 2017.
- Degenhardt, L., Chiu, W. T., Sampson, N., Kessler, R. C., Anthony, J. C., Angermeyer, M., et al. (2008). Toward a global view of alcohol, tobacco, cannabis, and cocaine use: findings from the WHO world mental health surveys. *PLOS Medicine*, 5(7), 1053–1067.
- Drug Policy Alliance. From prohibition to progress: a status report on marijuana legalization. What we know about marijuana legalization in eight states and Washington, D.C. États-Unis: Drug Policy Alliance, 2018.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Annual report 2011: the state of the drugs problem in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
- Fischer, B., Jeffries, V., Hall, W., Room, R., Goldner, E., & Rehm, J. (2011). Lower Risk Cannabis Use Guidelines for Canada (LRCUG): a narrative review of evidence and recommendations. *Canadian Journal of Public Health*, 102(5), 324–327.
- Haden, M., & Emerson, B. (2014). A vision for cannabis regulation: a public health approach based on lessons learned from the regulation of alcohol and tobacco. *Open Medicine*, 8(2), e73–e80.
- Hughes, C. E., & Stevens, A. (2010). What can we learn from the portuguese decriminalization of illicit drugs? *The British Journal of Criminology*, 50(6), 999–1022.
- Lovato, C., Watts, A., & Stead, L. F. (2011). Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 10, CD003439. <https://doi.org/10.1002/14651858.CD003439.pub2>.
- MacCoun, R. J. (2011). What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system? *Addiction*, 106(11), 1899–1910.
- Rehm, J., & Fischer, B. (2015). Cannabis legalization with strict regulation, the overall superior policy option for public health. *Clinical Pharmacology & Therapeutics*, 97(6), 541–544.
- Rotermann, M., & Langlois, K. (2012). Prevalence and correlates of marijuana use in Canada, 2012. *Health Rep*, 26(4), 10–15.