

# Note de politique

## Réactions des provinces face à la légalisation du cannabis par le gouvernement fédéral : une étude plurigouvernementale

### En bref

- Nous avons interrogé des décideurs et des prestataires du réseau canadien de la santé et des services sociaux sur la façon dont ils percevaient les risques et les avantages de la légalisation du cannabis.
- Nombre d'entre eux ont déclaré qu'il fallait plus de temps pour planifier et mettre en œuvre la légalisation aux niveaux fédéral et provincial.
- Les participants ont vivement recommandé d'investir dans l'éducation et la recherche ainsi que dans l'évaluation de la conduite avec facultés affaiblies par la drogue et la consommation de cannabis chez les jeunes.

### Objet de la recherche

Le 17 octobre 2018, le gouvernement du Canada a légalisé la production, la distribution, la vente et la consommation du cannabis à des fins non médicales. Il revenait aux provinces et territoires d'établir des règles et des mesures législatives supplémentaires sur les modalités de distribution et de vente du cannabis dans leur sphère de compétence. Résultat : le Canada compte à présent 13 systèmes de réglementation du cannabis. Il est donc indispensable de mieux examiner les points de vue des différentes compétences sur la légalisation, en se penchant sur la façon dont les prestataires de services et les décideurs perçoivent les difficultés que pose la légalisation et les possibilités qu'elle offre. Les opinions de ces intervenants sont essentielles pour mieux connaître les effets de cette légalisation et trouver des solutions pour optimiser les pratiques et les politiques.

### Méthode

De septembre 2018 à mars 2019, nous avons mené 42 entretiens individuels avec des décideurs et des prestataires de services du réseau de la santé, de la sécurité et des services sociaux des quatre provinces les plus peuplées du Canada, soit le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie Britannique. Nous avons interrogé des médecins-hygiénistes, des responsables municipaux de la santé publique, des analystes de politiques, des gestionnaires d'organismes communautaires et des représentants de la police. Aux premières étapes de la légalisation, la procédure de consultation publique et de planification subséquente n'a pas été la même dans chaque province. Parmi les différents régimes provinciaux de distribution et de vente du cannabis figuraient un type de monopole gouvernemental et des systèmes hybrides autorisant les magasins privés (pour des informations sur les cadres stratégiques

sur le cannabis dans ces provinces, voir Watson et coll., 2019).

Afin d'examiner les divers points de vue sur la planification des politiques de légalisation du cannabis, nous avons demandé aux participants ce qu'ils savaient et pensaient des risques et avantages éventuels pour la santé publique de la légalisation, de quelle manière leurs provinces respectives avaient réagi à cette légalisation et aux nouveaux règlements et quelles étaient les ressources nécessaires pour la mise en place de la légalisation, compte tenu des changements majeurs associés.

Les entretiens ont été enregistrés et transcrits. Par la suite, nous avons analysé les principaux thèmes qui s'en dégagent. Cette étude a été approuvée par le conseil d'éthique de la recherche du Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH) et par l'Université de Toronto.

## Conclusions de la recherche

### Risques perçus de la légalisation

Les participants ont parlé de risques divers pour la santé et la sécurité, dont effets néfastes sur le développement du cerveau, dépendance, maladies mentales (p. ex. psychose), exposition à la fumée secondaire, troubles respiratoires et conduite avec facultés affaiblies. Certains ont dit craindre que la légalisation ne conduise à une plus grande accessibilité du cannabis, ce qui aurait pour effet d'en normaliser l'usage, d'en augmenter la consommation et de provoquer des troubles de santé supplémentaires. D'autres se sont dits inquiets qu'une plus grande accessibilité n'entraîne une augmentation du nombre de jeunes consommateurs. Nombre de participants ont également souligné la nécessité de poursuivre les recherches sur l'incidence de la légalisation et de la consommation de cannabis sur la santé.

*À mon avis, le message que les autorités de santé publique ont essayé de transmettre est que ce n'est pas parce que le cannabis est légal qu'il est totalement inoffensif. Comme toute substance psychoactive, il peut avoir des effets sur la santé,*

*qui nous inquiètent. (médecin-hygiéniste, Ontario, novembre 2018)*

### Avantages perçus de la légalisation

De nombreux participants ont dit qu'il était important de ne pas se focaliser uniquement sur les risques de la légalisation. Selon eux, il faut voir dans la légalisation une stratégie de réduction des méfaits, dont les bénéfices pour la santé et la société l'emporteront sur les risques. Les participants ont fait remarquer que l'un des grands mérites de la légalisation était de réduire la stigmatisation associée au cannabis, ce qui contribuera graduellement à favoriser une consommation plus sûre et plus responsable. Ils ont notamment déclaré que l'atténuation de la stigmatisation encouragerait patients et médecins à parler ouvertement de la prescription de cannabis pour usage thérapeutique et réduirait les réticences des gens (dus par exemple la honte) à consulter un professionnel en cas de consommation problématique. Les participants ont également mentionné que les produits de cannabis étant réglementés, ils étaient plus sûrs pour les consommateurs (p. ex. étiquetage indiquant la teneur en cannabinoïdes) et que les possibilités d'effectuer des recherches sur le cannabis et sur ses effets étaient accrues.

*Maintenant que le cannabis est une substance licite, on va pouvoir en parler et faire de la prévention chez les jeunes et aussi les adultes [...]. La discussion devient possible. C'est un des aspects les plus positifs de la légalisation. En plus, il y a beaucoup de gens qui consomment du cannabis au Québec et au Canada. À présent, ils peuvent se procurer une substance réglementée [...]. Au moins, on a le choix et on peut décider. (responsable en santé publique, Québec, novembre 2018)*

Les participants ont aussi affirmé que la légalisation serait bénéfique pour les personnes autochtones, noires et de couleur (PANDC), qui ont subi de manière disproportionnée les effets néfastes de la stigmatisation entourant l'usage du cannabis. (Les points de vue formulés dans le cadre des groupes de discussion et des entretiens avec des PANDC font l'objet d'une note de politique distincte.) Certains ont dit espérer

que la légalisation aura d'importantes retombées économiques en raison des possibilités d'emploi et d'entrepreneuriat.

### **Planification de la légalisation aux niveaux fédéral et provinciaux**

Interrogés sur la gestion de la légalisation du cannabis au palier fédéral et dans les provinces, la plupart des participants ont déclaré qu'il fallait plus de temps pour bien planifier la légalisation.

*[O]n aurait eu besoin de plus de temps [...]. Nos équipes chargées de travailler sur les nouvelles lois viennent à peine d'être formées, donc, il n'y a pas [...] de pleine application de la loi. Et la légalisation officielle date d'octobre. Le temps nous a manqué. On ne pouvait pas être prêts au moment de la légalisation, mais on a fait ce qu'on a pu. (cadre de la police, Québec, février 2019)*

Certains participants ont fait état d'un manque de directives et de soutien de la part du gouvernement fédéral pendant la période de planification et de mise en œuvre à l'échelle locale. Ils ont également fait part de leur inquiétude face à la mosaïque des cadres législatifs dans les provinces.

*À mon avis, une des choses les plus difficiles a été d'essayer de faire tout ce travail dans des délais très courts et de raccorder les différentes orientations des provinces. On s'est donc retrouvés avec un assemblage hétéroclite de cadres législatifs. (membre de conseil municipal, Alberta, septembre 2018)*

Les participants de l'Ontario et du Québec ont expliqué que le changement de gouvernement qu'avait connu leur province avait perturbé la planification et contribué à créer une certaine confusion dans la population au sujet des nouvelles lois et réglementations.

*Je pense que, malheureusement, ce changement de gouvernement, au beau milieu de la mise en œuvre de la légalisation, a semé la confusion chez les Ontariennes et Ontariens. (analyste principal des politiques, Ontario, mars 2019)*

Certains participants ont parlé du succès des consultations que les gouvernements fédéral et provinciaux avaient menées auprès des parties

concernées. D'autres ont fait observer que des consultations supplémentaires s'imposaient, en particulier auprès des communautés autochtones. Pour d'autres encore, les consultations menées par le gouvernement fédéral n'ont pas été aussi larges que celles menées dans les provinces. Les participants ont aussi fait remarquer que les municipalités n'avaient pas été consultées sur certaines questions, dont les budgets d'exploitation et les ressources disponibles.

Les participants se sont également interrogés quant à l'influence que l'industrie du cannabis avait pu exercer sur les décisions des gouvernements fédéral et provinciaux concernant les modes de vente au détail du cannabis. De l'avis de certains, la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis aurait été davantage motivée par des considérations politiques et financières que par le souci de la santé et de la sécurité publiques.

*De nombreuses municipalités n'ont pas voulu léser le secteur privé et elles ont privilégié le point de vue de l'industrie du cannabis et, dans certains cas, du tourisme, dans la prise de décisions. Elles ne voulaient pas non plus imposer trop de restrictions quant aux emplacements des magasins et aux heures d'ouverture. Ce qu'elles voulaient, c'était cultiver les opportunités commerciales. (médecin-hygiéniste, Alberta, octobre 2018)*

Si la mise en application de la loi par le gouvernement fédéral a été critiquée, beaucoup de participants ont toutefois déclaré que, compte tenu de la complexité de l'élaboration et de la promulgation d'une loi dans des délais serrés, celui-ci avait fait du « bon travail ».

*Je dirais que, du point de vue fédéral, [la légalisation a été] bien gérée, d'autant que la mise en place d'un secteur d'activité très réglementé, et jusqu'à présent interdit, est une lourde tâche [...], surtout avec toutes les parties prenantes. (personne ayant exercé une activité politique au niveau provincial, Colombie-Britannique, octobre 2018)*

*Les fonctionnaires fédéraux ont travaillé d'arrache-pied avec leurs homologues des provinces et des territoires. C'était impressionnant [...]. En Ontario, nous avons eu un groupe d'experts en politiques publiques tout aussi énergiques, enthousiastes et*

*chevronnés. (membre du Sénat de l'Ontario, février 2019)*

Enfin, les participants ont souligné qu'il était essentiel de former des partenariats fédéral provinciaux qui mèneraient des recherches sur la légalisation du cannabis et en évalueraient les incidences à long terme.

### **Conduite avec facultés affaiblies par la drogue**

Quand on a demandé aux participants comment, selon eux, leur gouvernement gérait la conduite avec facultés affaiblies par le cannabis, beaucoup d'entre eux ont fait remarquer que le problème n'était pas nouveau. Ils ont rappelé que la conduite avec facultés affaiblies par la drogue constituait un problème de santé publique de longue date en raison des convictions erronées d'une grande partie du public pour qui il n'est pas risqué de prendre le volant après en avoir consommé. De nombreux participants ont fait état de la nécessité de consacrer davantage d'argent à des campagnes d'information, à la recherche et à l'évaluation des interventions pour combattre ces idées fausses et prévenir la conduite avec facultés affaiblies par la drogue. La coordination entre les paliers municipal, provincial et fédéral est essentielle pour assurer la diffusion de messages de santé publique efficaces.

*Vous savez, je pense que le débat sur la légalisation du cannabis a peut-être mis en lumière le fait que [...] les gens conduisent après avoir consommé du cannabis et que certains pensent que c'est moins risqué que l'alcool au volant. (personne jouant le rôle d'expert-conseil principal auprès d'un organisme municipal, Ontario, novembre 2018)*

*Je pense que l'information du public est extrêmement importante [...]. De toute évidence, il y a des gens qui ne sont pas au courant des faits. Ce sont des commentaires que j'ai entendus qui me font dire ça, du style : «Je conduis mieux quand j'ai consommé du cannabis». (personne travaillant dans la distribution du cannabis au niveau provincial, Alberta, octobre 2018)*

D'autres ont estimé que les inquiétudes que suscite la conduite avec facultés affaiblies par le cannabis étaient exagérées et se sont demandé s'il était justifié de prendre de nouvelles dispositions

pour faire appliquer la loi.

*Quand une personne conduit de façon vraiment dangereuse, [la police] la force à s'arrêter. Si les policiers sentent l'odeur du cannabis, ils l'arrêtent [...]. On n'avait pas besoin, il y a cinq ans, d'inventer un appareil spécial pour attraper les gens qui conduisaient complètement gelés. Ça arrivait tout le temps. (cadre de direction dans un organisme de commerce du cannabis, Colombie-Britannique, novembre 2018)*

*C'est une question complexe, mais en même temps, je pense que ça peut être assez simple. Pensons à la fatigue, par exemple : c'est dangereux, ça affaiblit les facultés, ça cause beaucoup d'accidents mortels, et pourtant, il n'existe pas de test de salive pour la dépister. (personne travaillant dans la recherche sur l'usage de substances, Québec, novembre 2018)*

Concernant l'application des lois sur la conduite avec facultés affaiblies par la drogue, les participants ont cité des problèmes d'ordre technique et logistique dus à l'absence d'appareils de mesure fiables du tétrahydrocannabinol (THC) et de procédures claires pour dépister la conduite avec facultés affaiblies. Compte tenu de ces carences, plusieurs participants ont exprimé des réserves quant à l'équité des règles de tolérance zéro, en particulier pour les personnes qui consomment du cannabis à des fins médicales, mais qui sont aptes à conduire. En cas de contrôle, elles pourraient présenter des traces de THC dans leur organisme. La nécessité d'effectuer des recherches supplémentaires à ce propos (mesure fiable du THC et évaluation précise de l'affaiblissement des facultés) a été soulignée.

*Mais en ce qui concerne le cannabis, évidemment, la difficulté supplémentaire est qu'il n'existe pas de tests fiables et de seuils validés pour déterminer l'affaiblissement des facultés, ce qui complique les choses [...]. Il se peut qu'à l'avenir, on ait de meilleurs outils à mettre à la disposition des forces de l'ordre. Il faut que toutes les parties concernées continuent à y travailler et je pense qu'on doit faire notre part en matière de santé publique et à l'échelle du gouvernement pour faire de la prévention en amont et éviter le recours à ces mesures de répression. (médecin-hygiéniste, Alberta, octobre 2018)*

## Âge minimum

On a demandé aux participants comment, selon eux, leur gouvernement avait géré la fixation d'un âge minimum pour l'achat et la vente de cannabis. (Dans la plupart des provinces et territoires, l'âge minimum a été fixé à 19 ans, mais en Alberta et au Québec, il été établi à 18 ans et à 21 ans, respectivement.) Nombre de participants ont dit que l'idéal serait que personne ne consomme, avant l'âge de 25 ans, une substance susceptible de nuire au développement du cerveau. Ils ont cependant largement reconnu que les jeunes représentaient une proportion considérable des consommateurs de cannabis et qu'en abaissant l'âge minimum, on donnerait au moins la possibilité aux jeunes consommateurs de se procurer légalement un produit sûr et réglementé et qu'on les détournerait du marché illicite. En accord avec les objectifs en matière de santé publique, les participants ont indiqué que les points de vente réglementés offraient aussi des possibilités d'éducation et d'intervention auprès des jeunes usagers.

*Bon, du point de vue de la santé publique, la consommation de cannabis n'est recommandée à aucun âge, alors (rire), on a tendance à brandir des données probantes et à dire « Quand vous prenez des décisions, sachez que l'usage de cannabis comporte des risques importants pour les jeunes âgés de moins de 25 ans, car le cerveau continue à se développer jusque-là. » (personne occupant un poste de coordonnateur au sein du système de santé, Alberta, septembre 2018)*

*De toute évidence, si l'âge minimum est peu réaliste, les jeunes se tourneront vers le marché illicite, qui comporte des risques supplémentaires. Il s'agit donc de trouver un juste milieu et d'essayer de décourager le plus longtemps possible les jeunes de consommer du cannabis, tout en veillant à ce qu'au moment où ils en recherchent, à l'âge où on aime expérimenter, ils puissent s'en procurer en toute légalité et sécurité. (cadre œuvrant au sein de services municipaux de santé publique, Ontario, décembre 2018)*

Malgré les risques liés aux marchés non réglementés du cannabis, il aurait fallu, selon certains participants, élever l'âge minimum, car

l'usage de cannabis à un âge précoce comporte son lot de risques pour la santé.

*Dans le milieu médical, on affirme aujourd'hui que c'est trop jeune. Et j'ai moi-même entendu ce point de vue il y a quelque temps, lors d'un exposé [...] à la Chambre des communes [...]. L'Association médicale canadienne a clairement affirmé que l'âge minimum devrait être fixé dans la vingtaine. (cadre de la police, Colombie-Britannique, novembre 2018)*

Plusieurs participants ont émis l'avis qu'il faudrait aussi relever l'âge minimum pour consommer de l'alcool et du tabac, compte tenu des méfaits connus qui y sont associés.

*Si on croit vraiment que les jeunes ne devraient pas pouvoir se procurer de la marijuana en toute légalité avant d'avoir 21 ans, on se trouve confronté à la question de l'alcool et du tabac [...]. Il me semble que les lobbies de l'alcool sont beaucoup plus puissants que ceux du cannabis, et ils existent depuis plus longtemps. Il s'agit donc d'une question d'intervention sociale très complexe. (psychiatre et spécialiste de la santé publique, Québec, novembre 2018)*

Selon les participants, le fait que l'âge légal pour consommer du cannabis ne soit pas le même dans l'ensemble des provinces et territoires risque d'engendrer une certaine confusion. Certains ont émis l'avis qu'une harmonisation de l'âge minimum permettrait aux consommateurs et aux responsables de l'application de la loi d'y voir plus clair.

*À mon avis, une des exigences de toute politique gouvernementale est d'être transparente et de faire en sorte que tout le monde connaisse bien les règles. Donc, il est déroutant que l'âge légal pour se procurer ces différentes substances ne soit pas le même. C'est pour ça que j'aime l'idée d'établir le même âge que pour l'accès à l'alcool ; 19 ans, ça paraît logique. (personne ayant exercé une activité politique au niveau provincial, Colombie-Britannique, octobre 2018)*

Les participants ont également rappelé que les gouvernements devraient investir dans la recherche sur la consommation de cannabis chez les jeunes. Ils ont aussi évoqué la nécessité

d'avoir une marge de manœuvre pour adapter les politiques en présence de nouvelles données probantes.

## Portée et limites des conclusions

Les entretiens n'ayant été organisés qu'au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, les résultats ne reflètent pas les points de vue de l'ensemble des parties prenantes du pays. En outre, la présente note de politique ne fait pas état des opinions des membres des communautés PANDC (personnes autochtones, noires et de couleur). Il est essentiel de tenir compte de l'opinion de ces communautés dans les recherches, car elles font état des effets de la légalisation dans des contextes historiques et socioculturels uniques. C'est pourquoi nous avons interrogé des membres de ces communautés. Les résultats de ces consultations sont présentés dans une note de politique distincte.

## Applications possibles

Les prestataires de services et décideurs du réseau de la santé, de la sécurité et des services sociaux qui ont été interrogés considèrent que la légalisation est une stratégie dont les avantages pour la santé publique et la société dans son ensemble l'emportent sur les risques, tant pour les adultes que pour les jeunes. Il est urgent de consentir davantage d'efforts à l'éducation, à la recherche et aux interventions de prévention des effets nocifs du cannabis sur la santé, en particulier chez les jeunes. Comme la conduite avec facultés affaiblies est l'un des méfaits à mettre au compte du cannabis, il faut développer des appareils de

détection fiables et établir des protocoles clairs pour établir l'affaiblissement des facultés par le cannabis. Afin d'assurer la protection permanente de la santé et de la sécurité publiques, il faudra établir des partenariats fédéral provinciaux et investir dans la recherche de façon coordonnée pour évaluer les incidences à long terme de la légalisation. Il convient de faire preuve de souplesse pour pouvoir adapter les politiques et la loi en présence de nouvelles données probantes.

## Auteur.e.s

Sergio Rueda, Elaine Hyshka, Branka Agic, Thomas G. Brown, Neil Boyd, Julie Bull, Tara Elton-Marshall, Julie George, Hayley Hamilton, Akwatu Khenti, Rick Linden, Renee Linklater, George Mammen, Robert Mann, M-J Milloy, Marie Claude Ouimet, Akwasi Owusu-Bempah, Margaret Robinson, Tara Marie Watson, Samantha Wells, Jessica L. Wiese

## Remerciements

Cette recherche a bénéficié d'une subvention Catalyseur des Instituts de recherche en santé du Canada.

## Référence

Watson, T. M., E. Hyshka, S. Bonato et S. Rueda. Early-stage cannabis regulatory policy planning across Canada's four largest provinces: A descriptive overview. *Substance Use and Misuse*, 54(10), 1691–1704, 2019.

Le Réseau d'échange de données probantes aide à créer et à partager des données probantes afin de bâtir un meilleur système de santé mentale et de traitement de la toxicomanie en Ontario. Nous mettons en contact des parties prenantes du système de santé mentale et de traitement de la toxicomanie et leur transmettons des données probantes pertinentes et réalisables pour leur permettre de prendre des décisions mieux éclairées. Inscrit dans le Programme de soutien au système provincial (PSSP) au Centre de santé mentale et de toxicomanie (CAMH), le réseau regroupe des chercheurs, des cliniciens, des fournisseurs de service, des planificateurs du système, des responsables des politiques, des personnes ayant des expériences de vie pertinentes et leurs familles. Visitez [www.eenet.ca/fr/](http://www.eenet.ca/fr/).

camh