

Légalisation du cannabis à des fins non médicales : pour une régulation favorable à la santé publique

MESSAGES CLÉS ET SOMMAIRE

Chapados, M., Gagnon, F., Lapointe, G., Tessier, S., April, N., Fachehoun, R.C., Samuel, O.

Ce contenu est tiré d'une analyse publiée en novembre 2016 par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) à la demande du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) sur les enjeux que pose la légalisation du cannabis d'un point de vue de santé publique.

Messages clés

- **Le cannabis est la substance illicite la plus consommée.** Le régime de prohibition actuel et ses sanctions n'empêchent pas l'usage de cette substance. Les données les plus récentes indiquent qu'environ 15 % des Québécois rapportent avoir consommé du cannabis au cours des 12 derniers mois. Plus de la moitié d'entre eux déclarent en avoir fait usage moins d'une fois par mois. Les personnes qui consomment chaque semaine ou tous les jours représentent environ le quart des usagers de cannabis.
- **Le cannabis n'est pas un produit ordinaire.** Il présente des risques pour la santé et la sécurité publiques. Ses effets psychoactifs affectent la conduite de véhicules moteurs, peuvent induire la dépendance, nuire au développement du cerveau des jeunes et potentiellement provoquer des troubles mentaux. Fumer du cannabis peut aussi causer des maladies respiratoires. La légalisation du cannabis à des fins non médicales est l'occasion de créer un dispositif de régulation qui vise la réduction des problèmes sociaux et de santé associés à l'usage de cette substance.

Légaliser peut rimer avec santé... à certaines conditions

La légalisation du cannabis est, a priori, compatible avec l'amélioration de la santé publique au Québec. Mais les conditions pour que ce potentiel se réalise sont nombreuses et seront l'objet de délibérations publiques aux résultats incertains. Une approche visant la prévention et la réduction des méfaits devrait être préconisée dans les choix de régulation qui seront faits.

- Plusieurs scénarios ou options de régulation sont possibles. Les choix effectués quant à **la production, la distribution et la consommation** du cannabis sont nécessairement liés et doivent faire l'objet d'une réflexion intégrée. Ces choix seront déterminants pour la réussite du processus de légalisation, la mise à plat du marché illicite et l'atteinte des objectifs de santé publique.
- Les choix effectués pour l'encadrement de la distribution et de la consommation du cannabis doivent **éviter de concourir à la banalisation de la substance**. Ils ne doivent pas non plus occasionner des reculs dans d'autres dossiers de santé publique, par exemple, renormaliser socialement l'acte de fumer.

- La commercialisation des produits du cannabis, même avec un encadrement réglementaire strict, met en tension la recherche de profits pour les entreprises avec l'objectif de santé publique de réduire la consommation du cannabis dans l'ensemble de la population. À l'opposé, **une approche à but non lucratif permet de mettre clairement l'accent sur la prévention, la santé et la sécurité.**
- La légalisation du cannabis à des fins non médicales comporte son lot d'incertitudes et oblige le Canada et le Québec à innover. Aussi est-il nécessaire de prévoir la marge de manœuvre pour **ajuster le dispositif au fur et à mesure** de l'évolution de la prévalence et des pratiques d'usage du cannabis chez les Québécois. La **prudence** doit également guider les choix de régulation de la substance.

Sommaire

Une légalisation annoncée

Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il déposerait un projet de loi au printemps 2017 pour légaliser et réglementer le cannabis à des fins non médicales. Cette légalisation vise différents objectifs tous compatibles, a priori, avec une vision de santé publique : mettre fin au commerce illicite du cannabis, générer des revenus pour l'État, ou encore réduire les méfaits associés à l'usage de cette substance (ex. : judiciarisation des usagers, effets à la santé).

Cannabis : la substance illicite la plus consommée

Un peu plus du tiers des Canadiens âgés de 15 ans et plus ont rapporté avoir déjà consommé du cannabis au cours de leur vie. En 2012, 10,6 % de la population générale canadienne dit avoir fait usage de cette substance, ce qui représente 3,1 millions de consommateurs.

Au Québec, la proportion de personnes âgées de 15 ans et plus ayant rapporté en 2014-2015 un usage de cannabis au cours des 12 derniers mois est de 15,2 %. De ce nombre, 52 % en ont fait un usage moins d'une fois par mois et 11 % à tous les jours. Plus spécifiquement chez les jeunes du secondaire, 15,6 % des élèves québécois ont rapporté avoir consommé du cannabis en 2014, ce qui

confirme une tendance à la baisse déjà observée chez ce groupe depuis une quinzaine d'années.

Un produit de consommation pas ordinaire pouvant avoir des effets délétères sur la santé

Bien que la recherche scientifique sur le cannabis soit limitée par le caractère illicite de la substance et que les associations statistiques observées ne prouvent pas que l'usage de cannabis soit nécessairement la cause des effets sur la santé, certains liens ont été documentés dans la littérature.

Des associations ont été observées entre une consommation précoce et régulière de cannabis et des effets neurologiques, cognitifs et sur la santé mentale, de même qu'avec le risque de dépendance. Il est aussi démontré que les fumeurs réguliers de cannabis demeurent plus susceptibles de présenter des symptômes de bronchite chronique. Des associations ont également été observées entre la consommation de cannabis au cours de la grossesse et des effets négatifs sur la croissance pendant l'enfance, le développement des fonctions cognitives, le quotient intellectuel et les troubles de l'attention. De plus, des études et des tests ont établi que le cannabis a une influence négative significative sur les fonctions cognitives et motrices nécessaires à une conduite automobile sécuritaire. Les données probantes suggèrent que l'usage du cannabis est associé à l'augmentation des accidents routiers et que ce risque augmenterait significativement avec la consommation de fortes doses de cannabis et la consommation simultanée d'alcool. Enfin, la contamination par les pesticides et d'autres effets potentiels sont rapportés et mériteraient d'être examinés de manière plus approfondie.

Légaliser pour mieux encadrer : quelques objectifs de santé publique

La légalisation du cannabis à des fins non médicales est l'occasion de mettre en place un dispositif de régulation permettant la réduction des méfaits et des risques à la santé associés à l'usage de cette substance. Ceci par la création d'un régime d'encadrement de la production, de la distribution et de la consommation qui crée un environnement et des usages à risque réduit.

+ Pour ce faire, le modèle de régulation ou cadre réglementaire mis en place devrait poursuivre les objectifs de santé publique suivants :

- Réduire la consommation de cannabis dans l'ensemble de la population ;
- Réduire la consommation impliquant la combustion du cannabis ;
- Réduire l'exposition à la fumée secondaire ;
- Contrôler la puissance, la sécurité et la qualité des produits de cannabis offerts sur le marché licite ;
- Réduire et prévenir les formes d'usage à risque ;
- Favoriser la prise en compte de la vulnérabilité de groupes particuliers.

La recherche de profits avec le cannabis légalisé : incompatible avec les objectifs de santé publique

Parce que la recherche de profits incite à la croissance, et donc à la promotion de niveaux et de pratiques d'usage du cannabis ayant des effets délétères pour la santé, elle est difficilement conciliable avec un cadrage de santé publique. Des analyses démontrent d'ailleurs que la hausse de l'usage de cannabis est associée à sa commercialisation et non pas au changement de statut légal.

Même avec des mesures pour contenir les risques et les méfaits, notamment par le contrôle ou l'interdiction de la publicité, il est permis d'anticiper les difficultés qu'un système à but lucratif pourrait engendrer au regard des objectifs de santé publique. Les défis vécus dans

l'application des mesures de régulation de l'alcool et du tabac en témoignent.

Dans cette perspective, une approche à but non lucratif, qui vise à répondre à la demande sans la stimuler, est à privilégier dans la mesure du possible. Deux scénarios permettant d'opérationnaliser une telle approche sont présentés à la fin de ce feuillet.

De la semence à la fumée : les enjeux liés à la régulation du cannabis

Les enjeux entourant la production du cannabis

touchent la forme des produits (fleur séchée, produits destinés au vapotage, diversification des produits, concentration en THC), leur innocuité et toxicité (moisissures, pesticides et autres contaminants), l'étiquetage et l'emballage des produits distribués ainsi que le choix et le degré d'encadrement des personnes/entreprises qui seront autorisées à produire (production personnelle à domicile, coopératives d'usagers, production commerciale à grande échelle). Les choix de régulation relativement à la production sont tout aussi importants que ceux en matière de distribution des produits. Par exemple, il est raisonnable de penser que si l'offre légale de produits ne répond pas aux attentes des usagers (ex. : taux de THC trop bas), cela pourrait mener soit au maintien d'un marché noir, soit à des pratiques de consommation dommageables pour la santé (ex. : multiplication des fréquences d'utilisation par combustion).

Les enjeux entourant la distribution du cannabis

dépendent des choix effectués pour sa production. Ils concernent le choix et le degré d'encadrement des personnes ou des entreprises qui seront autorisées à distribuer directement auprès du consommateur (coopératives d'usagers, distributeurs licenciés à but lucratif, distributeurs publics), l'accessibilité au produit (légale, physique et économique), les questions de publicité et de marketing du produit, la formation et le mandat de prévention du personnel affecté à la distribution ainsi que la limitation des quantités d'approvisionnement. Ces choix posent en outre les enjeux de la planification de la consommation, de la banalisation de la substance et de son usage, des mesures à prendre pour minimiser l'achat impulsif du cannabis ainsi que la distribution concomitante avec d'autres substances psychoactives (alcool, tabac, médicaments).

Les enjeux entourant la consommation du cannabis

soulèvent certaines similarités avec les dossiers de l'alcool et du tabac et posent donc un défi en terme de cohérence d'action avec les mesures actuellement en vigueur pour contrôler l'usage de ces substances psychoactives (SPA). Plusieurs de ces enjeux sont tributaires des choix de régulation effectués en amont, soit pour la production et la distribution de la substance. Ils touchent notamment l'identification des lieux autorisés pour la consommation (usage permis en public ou limité au domicile) ainsi que les modes et contextes d'usage risqués (combustion du cannabis, conduite au volant avec des facultés affaiblies et intoxication en milieu de travail). Ces enjeux liés à la consommation soulèvent la question de la nécessaire surveillance de l'évolution des portraits et des contextes d'usage.

Les conditions de succès pour une régulation favorable à la santé publique

Les enjeux de santé publique et les scénarios de régulation possibles sont nombreux. Les choix effectués dans la chaîne production-distribution-consommation du cannabis seront déterminants pour la réussite du processus de légalisation, la mise à plat du marché illicite et l'atteinte des objectifs de santé publique. Justement, pour favoriser autant que possible l'atteinte de ces objectifs, certaines conditions devraient être réunies, peu importe le modèle ou système qui sera privilégié, soit :

- Éviter le plus possible la logique commerciale;
- Mettre en place un ou des organismes gouvernementaux de contrôle du cannabis;
- Se doter de mécanismes et procédures d'assurance qualité;
- Gérer l'incertitude par la surveillance et la mise en place d'un dispositif évolutif;
- Mettre en place des activités d'information avant la légalisation;
- Articuler les dispositifs de régulation du cannabis médical et non médical en respectant leur vocation propre.

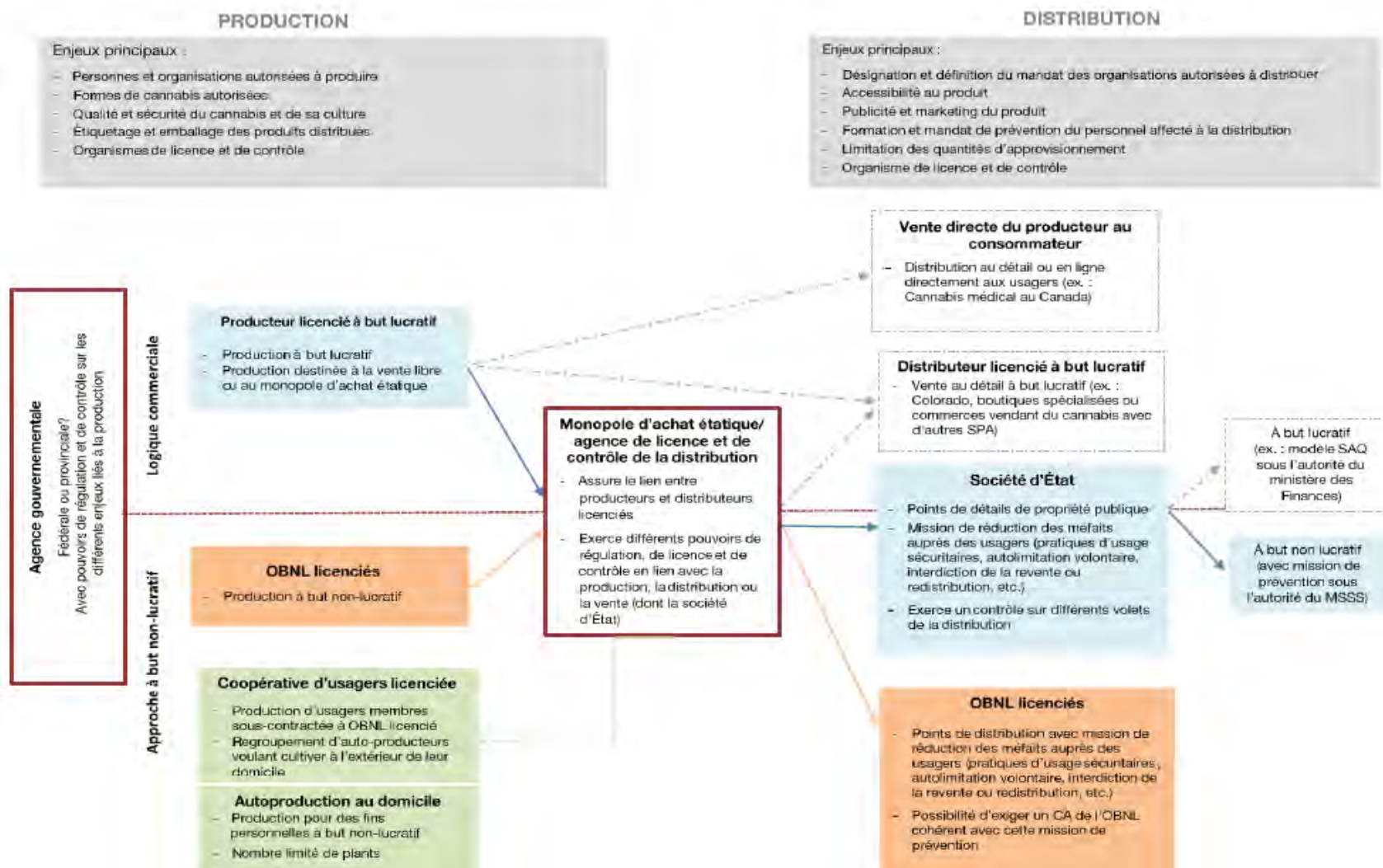
Répondre à la demande sans la stimuler

À la lumière de l'analyse prospective des impacts potentiels et de la contextualisation des différentes composantes des modèles de régulation, l'INSPQ présente **deux scénarios** issus d'une approche à but non lucratif. Ces scénarios, schématisés à la figure 1 de ce document, pourraient être soumis à délibération auprès des acteurs concernés :

- **Un système à but non lucratif** selon lequel la production de cannabis pourrait être autorisée au domicile pour fins personnelles et où la production et la distribution pourraient également se faire par des organismes à but non lucratif (OBNL) (coopératives d'utilisateurs, détaillants gouvernementaux ou privés). Une agence gouvernementale encadrerait l'ensemble des activités, notamment en octroyant des licences aux OBNL ainsi qu'en déterminant et faisant respecter des règles de production et de distribution. Selon ce scénario, la production de cannabis par des OBNL licenciés, à l'exception des coopératives d'utilisateurs, serait destinée à un monopole d'achat étatique qui redistribuerait le cannabis à des OBNL licenciés dotés d'une mission de prévention et de réduction des méfaits. Ces distributeurs ne seraient soumis à aucun quota de vente et ne se verraient pas non plus imposer d'objectifs de rendement financier. Une telle société d'État devrait idéalement être sous l'autorité du ministère de la Santé et de Services sociaux, en collaboration avec les ministères partenaires.
- **Un système à but non lucratif qui ouvre la porte aux producteurs privés à but lucratif.** À la différence du scénario précédent, ce scénario ouvre la porte à la production de cannabis par des producteurs privés à but lucratif licenciés (ex. producteurs de cannabis médical).

Afin de préserver une approche à but non lucratif dans la mise en place d'un tel système, le rôle d'une agence gouvernementale serait d'autant plus crucial pour encadrer la production et la distribution privée de cannabis. À l'instar de ce qui est prévu dans le scénario précédent, une telle agence assurerait un monopole d'achat étatique, l'octroi de licences aux producteurs et distributeurs, et veillerait à l'actualisation d'une réelle mission de prévention et réduction des méfaits.

Figure 1 Enjeux et composantes possibles d'un modèle de régulation



Légalisation du cannabis à des fins non médicales : pour une régulation favorable à la santé publique

AUTEURS

Maude Chapados
François Gagnon
Geneviève Lapointe
Unité Développement des compétences, transfert des connaissances et politiques publiques
Vice-présidence à la valorisation scientifique et aux communications

Sébastien Tessier
Nicole April
Richard Coovi Fachehoun
Unité Habitudes de vie
Direction du développement des individus et des communautés

Onil Samuel
Unité Santé et environnement
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

SOUS LA COORDINATION DE

Réal Morin
Vice-présidence aux affaires scientifiques

PRODUCTION DU TIRÉ-À-PART

Karine Souffez
Unité Développement des compétences, transfert des connaissances et politiques publiques
Vice-présidence à la valorisation scientifique et aux communications

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

© Gouvernement du Québec (2017)

N° de publication : 2193 - Sommaire