

# RAPPORTS

## LA RÉGULATION DU CANNABIS AU CANADA : ÉTUDES DE CAS BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS AU QUÉBEC (2018-2022)

Rapport préparé dans le cadre du projet de recherche ASTRACAN (Pour une Analyse stratégique des politiques de régulation du cannabis) coordonné par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT)

# Bilan de la mise en œuvre de la législation du cannabis au Québec, 2018-2022

## Rapport synthèse

**Maude Benoit**

Professeure, Département de science politique

Université du Québec à Montréal, Québec

Directrice du groupe de recherche [État 21](#)



Avril 2023

Réalisé dans le cadre du projet ASTRACAN – Pour une Analyse STRAtégique des politiques de régulation du CANNabis, pour l'Observatoire français des drogues et des tendances Addictives.

Ce rapport a été réalisé dans le cadre du projet ASTRACAN, coordonné par l'OFDT et financé par le Fonds de lutte contre les addictions, en partenariat avec l'université du Québec à Montréal et l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Les propos et analyses de ce rapport n'engagent que leur auteur.

Pour citer ce rapport : Benoit M. (2023) La régulation du cannabis au Canada : Études de cas. Bilan de la mise en œuvre de la législation du cannabis au Québec (2018-2022). Paris, OFDT, 58 p.

# Table des matières

<b>INTRODUCTION – QUATRE ANS DE LEGALISATION AU QUEBEC : UNE IMPRESSION GENERALISEE DE REUSSITE, DES BEMOLS ENONCES PAR L'INDUSTRIE .....</b>	<b>1</b>
DEROULEMENT DE L'ENQUETE .....	2
<b>1. LE MODELE QUEBECOIS : UN ENCADREMENT SEVERE ET UN MODELE DE VENTE ENTIEREMENT PUBLIC .....</b>	<b>4</b>
1.1 UN ENCADREMENT RESTRICTIF .....	4
1.2 LA SQDC : AU CŒUR DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LEGALISATION.....	9
1.2.1. <i>Vendre du cannabis tout en protégeant la santé publique</i> .....	10
1.2.2 <i>Assurer la transition vers le marché légal sans hausser la consommation</i> .....	11
1.3 LES REVENUS GENERES ET LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE CADRE DU NOUVEAU REGIME LEGAL	14
1.3.1 <i>Les revenus de la légalisation : distribution et utilisation</i> .....	14
1.3.2 <i>Les infractions à la loi et la lutte au marché illégal</i> .....	16
<b>2. L'INDUSTRIE, LE MARCHE ET LES CONSOMMATEURS DE CANNABIS AU QUEBEC.....</b>	<b>20</b>
2.1 L'INDUSTRIE DE LA PRODUCTION ET DE LA TRANSFORMATION DU CANNABIS .....	20
2.1.1 <i>Une industrie tardive, en émergence et qui fait face à un contexte difficile</i> .....	20
2.1.2 <i>Le poids de la SQDC sur l'industrie québécoise</i> .....	24
2.1.3 <i>Tolérer sans soutenir : une industrie ignorée des pouvoirs publics</i> .....	24
2.2 LE MARCHE LEGAL DE LA VENTE AU DETAIL DU CANNABIS : L'OFFRE MONOPOLISTIQUE DE LA SQDC ...	27
2.2.1 <i>Le déploiement du réseau de succursales et de vente en ligne</i> .....	27
2.2.2 <i>Les produits disponibles</i> .....	30
2.3 LE PORTRAIT DE LA CONSOMMATION DU CANNABIS.....	32
2.3.1 <i>La prévalence de la consommation</i> .....	32
2.3.2 <i>Les modes de consommation</i> .....	34
2.3.3 <i>Les sources d'approvisionnement</i> .....	36
2.3.4 <i>Les comportements à risque liés au cannabis</i> .....	37
2.3.5 <i>Le cannabis à des fins médicales</i> .....	37
<b>3. LES DEFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LEGALISATION .....</b>	<b>40</b>
3.1 UNE STIGMATISATION QUI PERDURE : « C'EST COMME [S'ILS VOULAIENT] INTERDIRE QUELQUE CHOSE QUE LE FEDERAL A PERMIS ».....	40
3.2 LES DEFIS DE SANTE PUBLIQUE .....	42
3.3 LES DEFIS ECONOMIQUES .....	45
3.4 LES DEFIS CONCERNANT LES POPULATIONS VULNERABLES .....	46
<b>CONCLUSION : NORMALISATION EN COURS, STIGMATISATION QUI DEMEURE .....</b>	<b>48</b>
<b>ANNEXE 1 – GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRIGE .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERENCES .....</b>	<b>52</b>

# Introduction – Quatre ans de légalisation au Québec : une impression généralisée de réussite, des bémols énoncés par l'industrie

---

Le Québec est l'une des provinces qui se sont montrées les plus réticentes lorsque le fédéral a annoncé sa décision de légaliser le cannabis à des fins non médicales<sup>1</sup>. Elle a tenté d'en reporter l'entrée en vigueur et s'opposait toujours, en 2022, à la législation fédérale qui autorise la culture à domicile de jusqu'à quatre plants par résidence (Benoit & Lévesque, 2022). Au moment même où la légalisation entre en vigueur en octobre 2018, le nouveau gouvernement provincial qui prend le pouvoir se dépêche de renforcer la loi québécoise, qui était déjà l'une des plus restrictives au pays. L'analyse des débats parlementaires et une revue de presse soulignent une crainte répandue à l'endroit de la légalisation, particulièrement concernant les jeunes qui risqueraient de basculer dans la consommation et les problèmes de santé mentale (Lévesque & Benoit, 2020). Les sondages d'opinion montrent également une réticence de la population à l'endroit de la légalisation (ASPQ, 2017; Sampson, 2017).

Plus de trois ans après la légalisation, non seulement les craintes se sont apaisées, mais les ministres responsables de sa mise en œuvre concluent que « les résultats observés sont positifs » et qu'ils « viennent confirmer le bien-fondé de la Loi et du modèle québécois » (MSSS, 2021b, p. 3-4). La Société québécoise du cannabis (SQDC), entreprise publique détenant le monopole de vente légale, accroît chaque année ses bénéfiques et augmente sa part du marché face à celui illégal. Comme dans l'ensemble des juridictions ayant légalisé, une hausse de la consommation au sein de la population a été enregistrée, mais sans qu'elle ne soit critique<sup>2</sup>. Si des hausses concernant les cas d'intoxication et les problèmes de santé mentale reliés au cannabis existent, le MSSS souligne néanmoins que « les données ne semblent pas indiquer de changements drastiques induits par la légalisation de la substance en ces matières » (MSSS, 2021b, p. 35). Pour plusieurs des intervenants rencontrés, la légalisation se déroule de façon tellement discrète sans les effets négatifs escomptés qu'elle en est devenue un « non-enjeu », dont personne ne discute plus. Certains émettent néanmoins des réserves étant donné l'espace médiatique et les ressources publiques qui ont été consacrés majoritairement dans les dernières années à la pandémie, qui a éclipsé tout autre enjeu de santé et de sécurité publiques.

Par-delà cette impression généralisée de réussite et de confiance quant à avoir choisi le « bon » modèle de légalisation, des bémols sont toutefois émis de la part de l'industrie québécoise du cannabis. Outre les défis économiques et commerciaux auxquels ils font face, les acteurs de l'industrie évoquent comme principaux obstacles les restrictions du modèle québécois et la stigmatisation du cannabis qui perdure chez les pouvoirs publics. Le recul progressif du marché illégal du cannabis laisse penser qu'une part considérable des consommateurs adhèrent à la commercialisation proposée par la SQDC, mais également qu'une proportion non négligeable d'utilisateurs continue de privilégier le marché noir ou leurs réseaux personnels et familiaux pour

---

<sup>1</sup> Dans le présent document, il sera presque exclusivement question de la légalisation du cannabis à des fins non médicales. Par souci d'allègement du texte, nous utiliserons simplement l'expression légalisation du cannabis. Lorsque le cannabis à des fins médicales sera abordé, nous le spécifierons alors.

<sup>2</sup> En 2022, 19,4 % des Québécois de 15 ans et plus ont déclaré avoir consommé du cannabis dans l'année, comparativement à 14 % en 2018, à 16,4 % en 2019 et à 19,7 % en 2021 (ISQ, 2022b). Il sera intéressant d'observer dans les prochaines années si la stabilisation de la consommation déclarée entre 2021 et 2022 se poursuivra.

s'approvisionner. Faute de groupes organisés de consommateurs, nous n'avons pas été en mesure de questionner ces derniers sur leur vision de la légalisation.

Le présent rapport cherche à brosser un portrait du bilan des trois premières années de la légalisation au Québec. Quelles sont les spécificités du modèle québécois ? Comment l'industrie et les consommateurs ont-ils réagi à cette politique publique ? Quels sont les impacts observables jusqu'à présent ? Quels sont les défis et les impensés de la légalisation ?

La section 1 présente les caractéristiques du modèle québécois de légalisation, les missions confiées à la SQDC et les stratégies auxquelles elle a recours pour les atteindre. Les revenus générés par la légalisation, les infractions à la loi et la lutte au marché illégal sont aussi abordés. La section 2 traite de l'industrie québécoise du cannabis, de la production jusqu'à la vente, pour ensuite établir un portrait de l'évolution de la consommation au cours des dernières années. Enfin, la section 3 relate les principaux défis qui demeurent ou qui sont apparus depuis la légalisation, selon les parties prenantes rencontrées. Nous les avons regroupés sous trois angles : les défis de santé publique, ceux économiques et ceux concernant les populations vulnérables.

## Déroulement de l'enquête

Cette monographie s'inscrit dans un projet de recherche collectif intitulé « ASTRACAN – Pour une Analyse STRAtégique des politiques de régulation du CANnabis », financé par le Fonds de lutte contre les addictions (FLCA) et piloté par l'Observatoire Français des Drogues et des Tendances Addictives (OFDT). Ce projet d'analyse comparative des modèles de régulation du cannabis s'est intéressé à trois juridictions canadiennes (Ontario, Québec, Colombie-Britannique) et trois juridictions étasuniennes (Californie, État de Washington, Oregon). Nous invitons les personnes intéressées à consulter en ligne les rapports concernant la Colombie-Britannique (Obradovic, 2023) et l'Ontario (Lévesque, 2023). Les monographies des cas étasuniens seront disponibles au cours de l'année 2023.

Ce rapport fait état du cas de la légalisation du cannabis au Québec et repose sur deux principales sources de données : la conduite d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs et l'analyse de littérature grise et institutionnelle.

D'août à décembre 2021, 11 entretiens ont été réalisés auprès de différents acteurs impliqués ou concernés par la légalisation du cannabis (voir grille d'entretien en annexe). Les participant-es ont été identifiés à partir des organigrammes des organisations et des représentants s'exprimant au nom de ces dernières dans les médias ou à l'Assemblée nationale du Québec lors de l'étude des deux projets de loi sur la légalisation. Nous avons ainsi pu obtenir la perspective de parties prenantes des milieux politiques provinciaux et municipaux, de la santé publique, des forces de l'ordre, de l'industrie et de la SQDC. Il est à noter que certaines personnes ont occupé différents postes au sein du secteur du cannabis et ont ainsi pu témoigner des réalités propres à diverses organisations<sup>3</sup>.

Dans le contexte des restrictions liées à la pandémie de Covid-19, les entretiens ont été menés par le biais de *Zoom* ou *Teams* et ont duré entre 60 et 120 minutes, pour une durée moyenne de 75 minutes. Ils ont été enregistrés et transcrits à des fins d'analyse. Ce projet a obtenu l'approbation du Comité institutionnel d'éthique de la recherche de l'UQAM et un formulaire de consentement a été signé par l'ensemble des participants.

---

<sup>3</sup> Ce rapport n'aurait pas été possible sans la collaboration des personnes qui ont généreusement accepté de partager leurs informations et expériences concernant la légalisation. Je tiens à les remercier chaleureusement.

La collecte de la littérature grise et institutionnelle a été facilitée par la production et la diffusion de données par de nombreuses organisations travaillant sur le cannabis. Ainsi, les rapports annuels de la SQDC, ceux du Comité de vigilance et de prévention sur le cannabis, le bilan de la mise en œuvre de la légalisation produit par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les enquêtes québécoises et canadiennes sur le cannabis, les études réalisées par l'Institut national de santé publique (INSPQ) et les communiqués de presse et nouvelles diffusés par l'Association québécoise de l'industrie du cannabis (AQIC) ont été des sources précieuses d'information. Lors des entretiens, plusieurs intervenants ont gentiment accepté de nous transmettre des documents ou de nous indiquer des personnes à contacter afin d'accéder aux renseignements qui nous semblaient nécessaires pour cette enquête.

Nous remercions également François Gagnon et Émilie Dansereau-Trahan pour leur lecture de certaines parties de versions antérieures de ce rapport. Toute erreur qui pourrait subsister nous revient entièrement.

# 1. Le modèle québécois : un encadrement sévère et un modèle de vente entièrement public

---

Au sein de la fédération canadienne, c'est le gouvernement fédéral qui détient les compétences en matière criminelle et c'est donc ce palier de pouvoir qui a décrété la légalisation du cannabis en 2018. Les provinces possèdent cependant des prérogatives cruciales en matière de santé et de commerce et ce sont elles qui sont responsables d'édicter l'encadrement réglementaire quant à la vente, la distribution et la consommation du cannabis sur leur territoire. Cela a mené à une mosaïque de réglementations et de modèles de vente différents à travers le Canada (voir Lévesque, 2020).

Le modèle québécois de légalisation se distingue sous deux aspects : son caractère très restrictif (section 1.1) et son modèle de vente entièrement public par l'entremise de la Société québécoise du cannabis (SQDC) (section 1.2). Les revenus générés et les infractions commises dans le cadre de la légalisation seront ensuite abordés<sup>4</sup> (section 1.3).

## 1.1 Un encadrement restrictif

De l'ensemble des juridictions nord-américaines ayant légalisé le cannabis, le Québec est considéré comme la plus restrictive. Tout au long du processus d'adoption de la loi fédérale consacrant la légalisation du cannabis, le gouvernement québécois s'est montré réticent face à l'ampleur et à la rapidité de ce changement et y a résisté de multiples façons (par exemple, en demandant un report de son entrée en vigueur et la possibilité d'interdire la culture à domicile. Pour une analyse détaillée de ces stratégies de résistance, voir Benoit & Lévesque, 2022). Dans ses champs de compétence, la province a développé un modèle restreignant la gamme des produits offerts, la présence de la substance dans l'espace public ainsi que les paramètres à respecter pour que la consommation soit considérée légale.

La sévérité de la légalisation québécoise a été affirmée à deux reprises. La *Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière* est entrée en vigueur au moment de la légalisation pancanadienne en octobre 2018. Le même mois, le gouvernement du Parti libéral du Québec (PLQ) perdait les élections au profit du parti Coalition Avenir Québec (CAQ), qui a adopté un an plus tard en novembre 2019 la *Loi resserrant l'encadrement du cannabis*. Comme son intitulé l'indique, cette loi renforce le caractère contraignant de ce qui était alors déjà l'un des encadrements les plus restrictifs au Canada. Deux règlements adoptés en janvier et en décembre 2019 viennent compléter cet appareil législatif, dont les principales dimensions sont synthétisées dans le Tableau 1.

---

<sup>4</sup> La légalisation ne signifie pas que tout comportement d'usage, de production ou de vente de cannabis est pour autant autorisé. Par exemple, la culture à domicile est interdite au Québec, la possession et l'usage chez les moins de 21 ans également, etc.

**Tableau 1. Les caractéristiques du modèle québécois d'encadrement de la légalisation du cannabis**

<p><b>Octobre 2018</b></p>	<p><i>Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interdiction de la culture à domicile de cannabis (<i>a contrario</i> de la Loi fédérale autorisant la culture de quatre plants par domicile)</li> <li>▪ Instauration d'un modèle de vente entièrement public par le biais d'une nouvelle entreprise publique, la Société québécoise du cannabis (SQDC)</li> <li>▪ Les revenus générés par le droit d'accise sur la vente du cannabis et par les dividendes de la SQDC sont entièrement versés au Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis (FRVC). La majorité de cette somme est versée au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis. La balance est dédiée exclusivement aux activités de prévention de l'usage des substances psychoactives et de lutte contre les méfaits qui s'y rapportent</li> <li>▪ Obligation que le Conseil d'administration de la SQDC compte parmi ses membres des personnes ayant collectivement une compétence ou une expérience significative en santé publique, en éducation, en toxicomanie et en intervention auprès des jeunes</li> <li>▪ Obligation d'une distance minimale devant séparer un établissement d'enseignement préscolaire, primaire ou secondaire d'un point de vente de la SQDC</li> <li>▪ Interdiction de possession de cannabis sur les terrains et dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement préscolaire, scolaire ou secondaire</li> <li>▪ Limitation à 30 % de concentration de THC dans les produits offerts à la SQDC</li> <li>▪ Restriction stricte sur toute publicité et promotion concernant le cannabis (publicités traditionnelles, mais aussi interdiction d'événements publics liés au cannabis et interdiction de la vente d'objets comportant un élément associé au cannabis)</li> </ul>
<p><b>Janvier 2019</b></p>	<p><i>Règlement sur la formation relative à la vente au détail de cannabis et sur les renseignements à communiquer à l'acheteur lors de toute vente de cannabis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en place d'une formation élaborée par le MSSS et la SQDC que doivent obligatoirement réussir les conseillers et conseillères à la vente de cannabis de la SQDC</li> </ul>
<p><b>Novembre 2019</b></p>	<p><i>Loi resserrant l'encadrement du cannabis (modification de la Loi de 2018)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interdiction de fumer ou de vapoter du cannabis dans tout lieu public intérieur ou extérieur<sup>5</sup></li> <li>▪ Âge légal pour consommer du cannabis rehaussé à 21 ans (âge légal civil de 18 ans)</li> <li>▪ Obligation d'une distance minimale devant séparer un établissement d'enseignement collégial d'un point de vente de la SQDC</li> <li>▪ Interdiction de possession de cannabis sur les terrains et dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement collégial ou universitaire<sup>6</sup></li> </ul>
<p><b>Décembre 2019</b></p>	<p><i>Règlement déterminant d'autres catégories de cannabis qui peuvent être vendues par la Société québécoise du cannabis et certaines normes relatives à la composition et aux caractéristiques du cannabis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Restriction importante des produits de cannabis comestibles pouvant être vendus à la SQDC (par exemple, aucun produit ne s'apparentant à des confiseries et taux de THC limité à 5 mg par portion unitaire)</li> </ul>

<sup>5</sup> La Loi accorde aux municipalités le droit d'adopter un règlement permettant de fumer ou de vapoter du cannabis dans des zones précises, restreintes et clairement indiquées des parcs municipaux, si ces zones respectent par ailleurs les restrictions édictées dans la *Loi concernant la lutte contre le tabagisme*.

<sup>6</sup> Au Québec, l'âge d'entrée au collégial est d'environ 17-18 ans, celui à l'université d'environ 19-20 ans.

La Loi est placée sous l'autorité du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) afin de bien marquer l'approche de santé qui gouverne la légalisation au Québec (en comparaison, la Société des alcools du Québec relève quant à elle du ministère des Finances). Trois principaux objectifs sont poursuivis :

- Protéger la santé et assurer la sécurité des personnes, particulièrement des groupes les plus vulnérables, dont les jeunes ;
- Prévenir l'initiation au cannabis surtout chez les adolescents, les jeunes adultes et les groupes vulnérables ;
- Stimuler le transfert des consommateurs vers le marché licite en suivant la logique qu'une vente encadrée de produits dont la qualité est contrôlée réduira les risques sur la santé (MSSS, 2021b, p. 2)

Les spécificités du modèle québécois concernent tant les restrictions d'usage et de production s'appliquant aux individus que les conditions entourant la vente du cannabis et l'utilisation des revenus qui en sont générés. Dans les pages qui suivent, nous présentons chacune de ces spécificités en mentionnant le justificatif invoqué ainsi que les principales critiques ou pistes de réflexion qu'elles ont suscitées.

**L'âge légal pour consommer du cannabis (21 ans) est plus élevé que l'âge de la majorité (18 ans).** Cette disposition a été adoptée avec la deuxième loi présentée par le gouvernement de la CAQ en 2019 avec l'objectif de retarder l'âge de la première consommation et de lancer un message clair quant aux risques associés à l'usage du cannabis et à sa banalisation. Il s'agit de l'une des caractéristiques qui a causé le plus de débats. Comme les 18-20 ans se classent parmi les consommateurs les plus importants de cannabis (ISQ, 2022a, p. 102), ce rehaussement de l'âge signifiait pour plusieurs de laisser cette tranche d'utilisateurs aux mains du marché illégal et de ses produits non contrôlés, en contradiction avec les objectifs de la légalisation. Le Québec est la seule province où l'âge légal de consommer du cannabis ne concorde pas avec l'âge de la majorité.

**Il est interdit de fumer et de vapoter du cannabis dans les lieux publics** (à l'exception de certaines zones délimitées situées dans des parcs). Cette disposition, aussi adoptée avec la deuxième loi de 2019, s'inspire de l'encadrement relatif au tabac, jugé efficace. Le justificatif de cette mesure est qu'« afin de protéger la santé et la sécurité des personnes et de prévenir l'initiation au cannabis surtout chez les jeunes, il [est] important d'éviter la banalisation de la substance et une nouvelle normalisation du geste de fumer » (MSSS, 2021b, p. 9). La Loi de 2018 avait accordé aux municipalités le droit d'interdire ou non la consommation dans les lieux publics sur leurs territoires. Une enquête préliminaire semblait montrer que plusieurs municipalités utilisaient ce droit pour interdire la consommation du cannabis fumé ou vapoté (Benoit & Lévesque, 2019; Gagnon *et al.*, 2022, p. 283), une tendance que la révision législative de 2019 a appliquée à l'ensemble de la province. Deux principales critiques sont émises quant à cette disposition. La première relève le fait que plusieurs propriétaires interdisent à leurs locataires de consommer du cannabis et que ces derniers ne peuvent pas non plus en faire usage dans les lieux publics. Une partie de la population se retrouve donc dans une situation où le cannabis est légal, mais où il n'est possible d'en consommer nulle part. La deuxième critique concerne les personnes en situation d'itinérance dont l'usage, nécessairement dans des lieux publics, pourrait contribuer à les marginaliser et à les judiciairiser davantage.

La culture à domicile est interdite au Québec, tandis que la loi fédérale autorise de cultiver jusqu'à quatre plants de cannabis par résidence. Le gouvernement québécois a justifié cette interdiction par la nécessité de contrôler la production de cannabis et par souci d'éviter les conflits de voisinage que la culture à domicile pourrait générer. Aussi adoptée par la province du Manitoba, cette

interdiction est entrée en vigueur au Québec dès la loi de 2018 et a causé plusieurs tensions avec le fédéral. Aux yeux du premier ministre canadien Justin Trudeau qui a procédé à la légalisation, la culture à domicile est « un élément clé de la volonté de son gouvernement de démanteler le marché noir » (Radio-Canada, 2018). Le gouvernement québécois invoque lui aussi la lutte contre le crime organisé pour défendre l'interdiction de la culture à domicile, arguant que « l'identité des producteurs devra être connue et leur intégrité soumise à toutes les vérifications nécessaires pour assurer l'absence de tout lien avec le milieu interlope, tant au moment de l'octroi d'un permis que tout au long des opérations ultérieures des entreprises » (Charlebois, Leitão, & Fournier, 2018, p. 2). Cela étant, un citoyen québécois a très rapidement contesté la loi provinciale devant les tribunaux. En 2019, la Cour supérieure lui a donné gain de cause en déclarant que la loi du Québec empiétait sur les compétences législatives du fédéral. Le gouvernement en a appelé de cette décision devant la Cour d'appel qui lui a donné raison en septembre 2021. En mars 2022, la Cour suprême du Canada, la plus haute instance judiciaire du pays, a annoncé qu'elle entendra la cause au cours des prochains mois. Le jugement qui sera rendu clora alors ce débat.

**La vente de produits comestibles contenant du cannabis est fortement contrainte au Québec.** Lorsque le gouvernement fédéral a légalisé en 2019 la vente de ces produits, le Québec a immédiatement adopté un règlement restreignant ce segment de marché. Plus précisément,

« qu'il soit sous forme solide ou liquide, un produit de cannabis comestible ne peut être :

- une friandise (ex. « popcorn », chips, barbe à papa, bretzel) ;
- une confiserie (ex. « jujube, bonbon, suçon<sup>7</sup> ») ;
- un dessert (ex. gâteau, biscuit) ;
- du chocolat (comprend toute sorte de chocolat) ;
- tout autre produit attrayant pour les personnes âgées de moins de 21 ans »  
(MSSS, 2019, p. 4).

Ce dernier critère est sujet à interprétation et crée une incertitude pour les entreprises désirant commercialiser des produits comestibles. Le gouvernement québécois a également établi pour les produits comestibles un taux maximal de 5mg de THC par portion unitaire distinguable. Jusqu'en avril 2022, seules des boissons « prêts-à-boire » et des infusions étaient disponibles dans cette gamme de produits sur le site de la SQDC. En date de novembre 2022, sept produits comestibles étaient désormais offerts (betteraves infusées ; choux-fleurs infusés; figues infusées; bouchées à la cannelle et au cassis).

**Il est interdit de posséder du cannabis sur les terrains, dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement préscolaire, scolaire ou secondaire (loi de 2018) ou d'un établissement collégial ou universitaire (loi de 2019).** Les deux gouvernements successifs ont justifié cette interdiction sous couvert que les jeunes ne doivent pas être mis en contact avec la substance. Comme la loi de 2019 a rehaussé l'âge légal à 21 ans, les établissements d'enseignement collégiaux et universitaires ont ainsi été ajoutés à la liste des lieux proscrits.

**Une entreprise publique, la Société québécoise du cannabis (SQDC), dispose du monopole de vente du cannabis au détail comme en ligne.** Son monopole est d'autant plus imposant que la culture à domicile est interdite. Ce modèle a été privilégié par le gouvernement afin que la recherche de profit ne prévale pas sur celle de santé publique, permettant ainsi « d'éviter une

---

<sup>7</sup> Les jujubes sont des bonbons gélifiés et les suçons des sucettes.

banalisation et une hausse de consommation de la substance[, jugeant qu'un] modèle de vente étatique non axé sur le libre marché limite les risques d'augmentation des problématiques de santé et des coûts engendrés pour la société (coûts de santé, perte de productivité, etc.) » (MSSS, 2021b, p. 9). Le mandat de la SQDC est « de vendre un produit, sans en faire la promotion, sans en encourager la consommation, mais en s'assurant toutefois que son commerce soit suffisamment attractif afin qu'il dirige la clientèle du marché illicite vers la Société » (SQDC, 2020b, p. 1). Dans cet esprit, la loi de 2018 instaure un nombre important de paramètres qui corsètent les activités de la société d'État afin de s'assurer que sa mission s'inscrive bien dans une perspective de santé publique. En voici quelques exemples :

- Le Conseil d'administration de la SQDC doit compter parmi ses membres des personnes ayant collectivement une compétence ou une expérience significative en santé publique, en éducation, en toxicomanie et en intervention auprès des jeunes ;
- Une distance minimale (de 150 ou 250 mètres selon la municipalité) doit séparer un établissement d'enseignement préscolaire, primaire ou secondaire (ainsi que collégial et universitaire depuis la loi de 2019) d'un point de vente de la SQDC ;
- Le cannabis ne doit être vu que de l'intérieur des points de vente de la SQDC (devanture filtrée) ;
- Toute personne qui désire être admise dans un point de vente de la SQDC doit prouver à l'aide d'une pièce d'identité qu'elle a 21 ans (présence de gardiens de sécurité à l'entrée de chaque succursale, après quoi seulement la salle de vente est visible et accessible) ;
- La SQDC ne peut vendre que des produits dont la concentration de THC ne dépasse pas 30 %.

**Les revenus générés directement par la vente de cannabis (droit d'accise et dividendes de la SQDC) sont versés au Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis (FRVC) et la majorité de cette somme est transférée au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis (FPRMC).** Ces nouveaux fonds, créés dès la loi de 2018, visent à éviter que la SQDC ne vienne à prioriser sa mission commerciale au détriment de celle de santé publique. Cela est une particularité majeure : d'autres sociétés d'État telles que la Société des alcools du Québec et Loto-Québec (jeux et loteries) sont devenues au fil des ans des « vaches à lait » pour l'État, leurs bénéfices étant versés sous forme de dividendes dans le fonds général de la province. *A contrario*, le FPRMC se trouve sous la responsabilité du MSSS et ne peut être utilisé qu'au financement de trois types d'activités :

1. Les activités et les programmes de surveillance et de recherche concernant les effets du cannabis sur l'état de santé de la population ;
2. Les soins curatifs en lien avec l'usage du cannabis ;
3. Les activités et les programmes de prévention des méfaits du cannabis et de promotion de la santé (Gouvernement du Québec, 2018, article 58).

La somme restante au FRVC est consacrée à des activités de prévention de l'usage des substances psychoactives et de lutte contre les méfaits qui s'y rapportent, par exemple en finançant les corps policiers impliqués dans l'initiative « Actions concertées pour contrer les économies souterraines – Cannabis (ACCES – Cannabis) » (voir section suivante 1.3.1 pour plus de détails sur ces deux fonds).

**Un Comité de vigilance en matière de cannabis est chargé de conseiller le ministre de la Santé et des Services sociaux sur toute question relative au cannabis.** Il dispose également d'un mandat d'évaluation de l'application de la légalisation et de ses effets, un processus d'évaluation qui selon Wesley et Salomons est inexistant dans les autres provinces (2019, p. 588). Le comité peut également saisir le ministre de tout phénomène émergent en matière de cannabis ou de toute autre question en cette matière qui mérite l'attention ou une action du gouvernement et lui soumettre ses recommandations. Il est composé de membres nommés par le ministre selon leur expertise parmi des domaines comme la santé publique, l'éducation, la toxicomanie, l'intervention auprès des jeunes, la sécurité publique, etc., confirmant la perspective de santé et de sécurité publiques de cette instance<sup>8</sup>.

**Ces différents interdictions, restrictions et traits distincts construisent un modèle de légalisation strictement encadré et conservant un esprit très restrictif face au cannabis.**

## **1.2 La SQDC : au cœur de la mise en œuvre de la légalisation**

En 2017, quoique des discussions aient eu lieu au Conseil des ministres et que des entreprises privées aient manifesté leur intérêt à devenir des détaillants, il a rapidement été décrété que la vente du cannabis serait confiée à une entreprise publique (Lessard, 2017). La justification principale est « d'éloigner la vente de cannabis à des fins non médicales d'une logique de libre marché » (MSSS, 2021b, p. 12). Un argument secondaire est celui de garder un contrôle total sur la distribution et la vente de cannabis dans la province. La date d'entrée en vigueur de la légalisation imposée par les autorités fédérales exigeait une mise en place rapide du réseau de succursales; l'expertise en la matière et l'efficacité de la Société des alcools du Québec (SAQ) ont fait en sorte que plusieurs de ses dirigeants ont été impliqués dans la création de la SQDC. Si cette dernière est une filiale de la SAQ, elle en est complètement autonome et se distancie de ses pratiques commerciales et promotionnelles.

La mission confiée par le gouvernement à la SQDC s'écarte en effet d'une logique économique. Son mandat est « de vendre un produit, sans en faire la promotion, sans en encourager la consommation, mais en s'assurant toutefois que son commerce soit suffisamment attractif afin qu'il dirige la clientèle du marché illicite vers la Société » (SQDC, 2020b, p. 1). Des tensions entre cette double mission (conversion du marché illégal vers le marché légal sans augmenter l'intensification de l'usage) sont susceptibles de survenir et les dirigeants de la SQDC s'affichent comme très conscients de l'expérience inédite à laquelle ils participent. Ainsi, dans le *Plan stratégique 2021-2023* de l'entreprise, le président et chef de la direction souligne que :

*Les Québécois et des observateurs de partout dans le monde nous regardent et nous avons confiance de marquer l'histoire avec un modèle gagnant pour notre collectivité.*

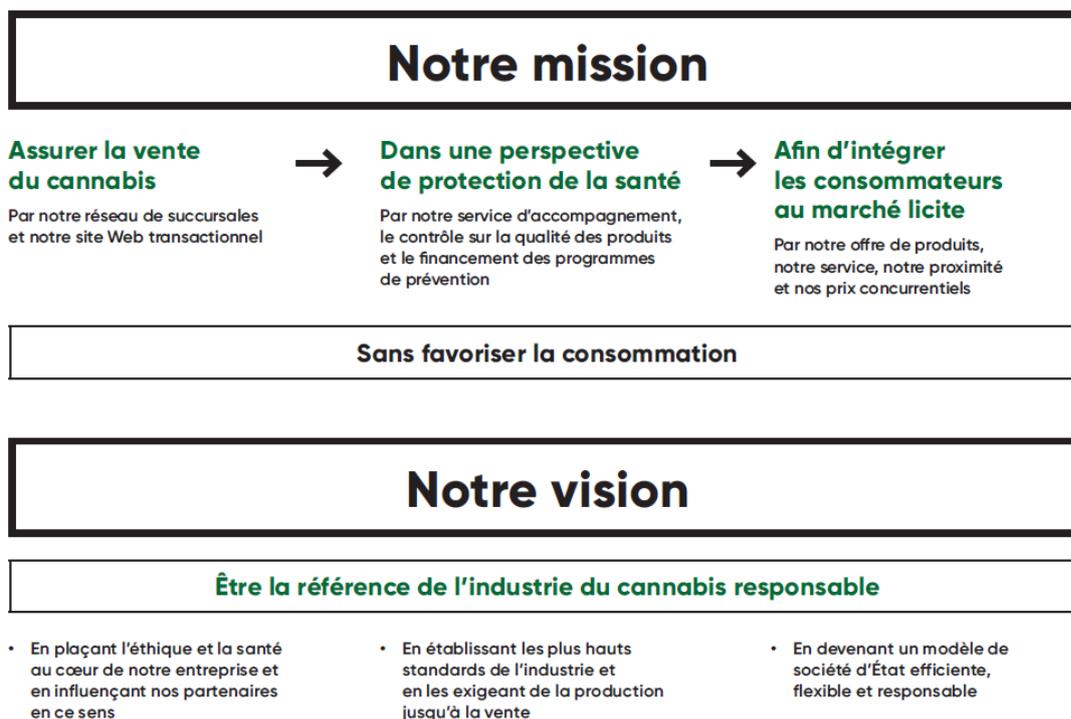
*La vente légale du cannabis récréatif est en pleine émergence au Québec et au Canada et tous les vecteurs pour en assurer le développement responsable sont à définir » ( SQDC, 2020b, p. 2).*

Dans le même document, la SQDC présente ainsi son environnement d'affaires : « c'est dans un contexte d'acceptabilité sociale incertaine, d'une réglementation affirmée et d'une industrie en construction que la SQDC navigue » (SQDC, 2020b, p. 6). Pour répondre à ces multiples défis, la SQDC a synthétisé sa mission dans la figure suivante :

---

<sup>8</sup> La composition nominale des membres du comité est disponible à l'adresse suivante : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-236-02W.pdf> [page consultée le 15 novembre 2022].

Figure 1. Énoncé de mission et de vision de la SQDC



Source : SQDC (2020b, p. 3)

Dans les prochaines pages, nous relèverons les mécanismes concrets par lesquels la SQDC tente de poursuivre respectivement sa mission de santé publique et celle de transition des consommateurs vers le marché légal.

### 1.2.1. Vendre du cannabis tout en protégeant la santé publique

Pour le MSSS, le modèle de vente public est le mieux placé pour s'assurer qu'une perspective de santé publique gouverne la légalisation, en ce qu'il vise « à éviter une hausse de l'usage en limitant la banalisation de la substance en envoyant un message clair à la population que la vente de la substance doit se faire dans un environnement contrôlé et sécuritaire » (MSSS, 2021b, p. 12). Concrètement, la SQDC allie vente de cannabis et protection de la santé des clients québécois par l'entremise de plusieurs mécanismes.

**Le contrôle des produits disponibles sur le marché légal.** L'instauration de la SQDC permet d'établir « des normes d'achat, de vente et de distribution de cannabis propres au monopole d'État » et de contrôler l'offre de produits disponibles selon les normes de santé édictées par le MSSS (MSSS, 2021b, p. 12). Par exemple, aucun produit dépassant un taux de concentration de THC de 30 % n'est offert sur le marché légal. En mars 2022, un tout premier produit comestible (des « buvables » étaient déjà offerts) a fait son entrée à la SQDC (ces produits sont légaux au Canada depuis octobre 2019). L'entreprise Tilray qui le commercialise a développé ces bouchées en collaboration étroite avec la SQDC de façon à s'assurer qu'elles respecteraient les nombreuses restrictions québécoises (notamment quant à leur non-attractivité pour les jeunes).

**Le contrôle de l'accès aux produits et de leur prix.** Les succursales de la SQDC, avec leurs gardiens à l'entrée vérifiant systématiquement les pièces d'identité des clients avant l'accès aux locaux, permettent d'assurer « que les personnes n'en ayant pas l'âge légal ne puissent s'en procurer » (SQDC, 2020b, p. 1). En outre, le monopole d'État influe considérablement sur le prix des produits offerts, dans l'objectif de s'assurer que les « produits ne soient pas attractifs au point d'inciter à la consommation les Québécois qui ne font pas déjà usage de cannabis, mais [en s'efforçant] d'établir des prix qui contribuent à contrer le marché illicite » (MSSS, 2021b, p. 12).

**L'éducation et l'accompagnement des clients.** Pour la SQDC, sa mission de protection de la santé « se traduit notamment par la vente de cannabis de qualité contrôlée dans un environnement favorisant l'éducation sur le produit et l'accompagnement du client » (SQDC, 2020b, p. 6). Il s'agit d'informer les usagers sur les risques associés à la consommation de cannabis ainsi que sur les effets encourus (SQDC, 2020b, p. 1). Le MSSS ajoute que le monopole d'État permet de s'assurer de « la qualité de l'information qui est véhiculée dans les différents points de vente du Québec » (MSSS, 2021b, p. 12).

**La formation des conseillers en vente de la SQDC.** L'accompagnement éclairé des clients passe par la formation des employés de la SQDC qui sont en contact direct avec ces derniers. À cet effet, l'embauche à la SQDC est conditionnelle au suivi et à la réussite d'une formation obligatoire d'une durée de 18 heures. Cette formation, élaborée conjointement par la SQDC et le MSSS, repose sur les deux principes directeurs suivants :

1. La formation adopte une approche équilibrée qui vise à éviter à la fois la banalisation du cannabis et une dramatisation de l'utilisation du cannabis et de ses conséquences.
2. La formation mise sur l'importance de communiquer une information rigoureuse basée sur des faits scientifiques, notamment au regard des renseignements communiqués aux acheteurs en ce qui concerne les effets des produits (MSSS, 2021b, p. 13).

La SQDC souligne que cette formation est révisée annuellement puisque que « la littérature scientifique entourant le cannabis et ses effets sur le corps humain évolue constamment » et qu'elle veille ainsi à s'assurer que ses employés en succursale « soient informés adéquatement et toujours en mesure de conseiller de façon responsable les clients » (SQDC, 2021, p. 22). Lorsque de nouveaux produits sont commercialisés, la SQDC offre « à ses employés une formation sur les caractéristiques du produit, les risques potentiels sur la santé qui y sont associés et les indications de consommation à faible risque. Cela a permis d'offrir aux clients un accompagnement responsable dès l'arrivée de ces nouveaux produits sur les tablettes de la SQDC » (*idem*).

**La veille scientifique sur le cannabis.** En 2021, le conseil d'administration de la SQDC a créé un comité de protection de la santé et de la recherche, responsable de suivre « l'évolution des connaissances entourant le cannabis et ses effets sur la santé dans le but de soutenir la Société dans l'éducation de la clientèle et de nourrir la réflexion sur d'éventuels sujets de recherche » (SQDC, 2021, p. 4).

## 1.2.2 Assurer la transition vers le marché légal sans hausser la consommation

Bien que selon la SQDC sa mission soit « prioritairement sociale » (SQDC, 2020b, p. 2), il demeure qu'en « tant que commerce de détail ayant pour mission la conversion du marché noir, la SQDC se doit de mettre en place des actions commerciales. La Société ne déroge cependant pas au fait de conjuguer performance financière et protection de la santé » (SQDC, 2021, p. 22). Pour concilier ces deux objectifs *a priori* susceptibles d'être contradictoires, la SQDC met l'emphase sur « l'expérience client » des consommateurs se présentant en succursale ou en ligne (présupposés être déjà des usagers), sans aucunement chercher à attirer de nouveaux consommateurs/clients. La

stratégie de captation du marché illégal de la SQDC est « basée sur quatre principaux piliers, soit la qualité des produits, l'accompagnement responsable par des conseillers dûment formés, la disponibilité des produits et des points de vente, ainsi que des prix compétitifs » (SQDC, 2021, p. 18).

**La qualité des produits.** Pour la SQDC, son processus d'approvisionnement constitue un facteur de différenciation important par rapport au marché illégal, puisqu'il assure aux clients un cannabis de qualité, sécuritaire, dont la production est contrôlée et la traçabilité assurée. Le MSSS fait également valoir la « gamme de produits assez diversifiée » offerte comme gage de qualité (MSSS, 2021b, p. 15), mais ce critère de diversité fait l'objet de débats, particulièrement par rapport à ce qui est offert dans les autres provinces. En 2021, la SQDC offrait près de 300 produits toutes catégories confondues. Selon notre compilation personnelle (voir page 34 du présent rapport), plus de 600 produits étaient disponibles en ligne en mai 2022.

**L'accompagnement responsable par des conseillers dûment formés.** La SQDC défend la formation extensive que reçoivent les conseillers de ses succursales comme un atout commercial puisque les consommateurs ont accès à des données scientifiques actualisées ainsi qu'à des éléments d'éducation (par exemples, les différents types de terpènes). De plus, il est interdit aux conseillers d'offrir des recommandations selon leur appréciation personnelle des produits (un conseiller ne vous parlera pas de son produit québécois favori, mais vous répondra plutôt que ce produit québécois est l'un des plus vendus par exemple).

**La disponibilité des produits et des points de vente.** La SQDC est passée de 12 succursales en octobre 2018 à 90 en octobre 2022. Malgré cette augmentation, il demeure que le Québec affiche l'un des ratios de points de vente par nombre d'habitant parmi les plus faibles au pays (Lévesque, 2020, p. 16). Le monopole d'État a procédé au déploiement de ses succursales en mobilisant à la fois un critère d'équité géographique dans le but d'assurer « une répartition équilibrée de nos succursales dans les régions administratives du Québec » (SQDC, 2020b, p. 11), ainsi qu'un critère commercial dans l'objectif « d'être accessible par le biais d'un nombre suffisant de succursales situées à des endroits stratégiques » (MSSS, 2021b, p. 12). Son site web transactionnel est évolutif et, depuis avril 2020, il est possible de connaître en temps réel la disponibilité et les inventaires d'un produit en succursale. En juillet 2020, un service de livraison express le jour même a été mis en place sur le territoire de l'île de Montréal. En 2021, ce service de livraison express était désormais offert dans 67 villes où habitent trois millions de personnes, soit un peu plus du tiers de la population totale du Québec (SQDC, 2021, p. 13). Cette stratégie de livraison express a spécifiquement été conçue pour concurrencer le marché illégal qui offre des services similaires. Un service de ramassage en succursale, consistant à commander en ligne pour ensuite passer chercher la commande en magasin, a également été mis en place à travers le Québec en 2021.

**Des prix compétitifs.** Le prix moyen du gramme de cannabis vendu à la SQDC est passé de 7,76\$ en 2019 à 7,64\$ en 2020, pour s'établir en 2022 à 6,31\$ (SQDC, 2022, p. 33). Les données compilées par Statistique Canada montrent d'ailleurs que c'est le Québec qui offre le prix moyen au gramme le plus bas sur le marché légal canadien (Deschamps, 2020). Cette stratégie de prix concurrentiels fait l'objet de débats récurrents (voir section 3 du présent rapport). La frontière entre un prix concurrentiel par rapport au marché illégal et un prix tellement attractif qu'il entraînerait une hausse de l'usage reste à définir.

Pour la SQDC, le marché illégal demeure un concurrent sérieux, notamment parce que les acteurs du marché noir sont « actifs dans des sites Web illégaux, font fi de la réglementation et offrent des prix qui décroissent en fonction du volume » (SQDC, 2020b, p. 8). Autrement dit, ces acteurs parviennent à faire de la promotion sur Internet de leurs produits, ce que la SQDC ne peut faire puisque la législation québécoise interdit toute forme de publicité (ce qui constitue de la publicité

est toutefois objet de nombreux débats, voir section 3.2 à ce propos). La loi lui interdit également de diminuer le prix de vente au détail en fonction de la quantité de cannabis (article 48). Ainsi, les produits vendus en format 28 grammes ne sont pas disponibles en format 3,5 grammes afin d'éviter l'effet de « prix en gros ». L'interdiction de vente de produits contenant plus de 30 % de THC et la très faible offre de produits comestibles contribuent aussi à nourrir la pérennité du marché illégal.

Cela étant, la SQDC estime réussir sa mission de transfert des consommateurs québécois vers le marché légal sans augmenter le nombre de consommateurs ni l'intensification de l'usage, avec un taux de conversion évalué à 58,5 % en 2022 (SQDC, 2022, p. 20). Cette évaluation semble devoir être interprétée prudemment. D'une part, le calcul est basé sur des études qui évaluaient, au moment de la légalisation en 2018, que le marché québécois était composé d'un million d'usagers qui consommaient environ 150 tonnes de cannabis annuellement. C'est sur ces chiffres statiques et approximatifs que la SQDC estime chaque année ses gains par rapport au marché noir. D'autre part, il n'existe pas d'indicateurs permettant de savoir si la clientèle en constante croissance de la SQDC n'est composée que d'anciens usagers du marché illégal, ni de vérifier que l'augmentation de la quantité de cannabis vendue n'est attribuable que par l'arrivée de ces anciens clients du marché illégal et non par l'intensification de l'usage. L'entreprise affirme que la progression des ventes de 72 % enregistrée entre 2019-2020 et 2020-2021 serait « principalement due aux 25 nouvelles succursales ouvertes cette année et à la progression des ventes sur le site transactionnel, avec l'arrivée notamment de la livraison express le jour même » (SQDC, 2021, p. 5). Il est cependant difficile de distinguer ce qui appartient à un taux de conversion à la hausse de ce qui relève d'une augmentation de l'usage et du nombre de consommateurs. Ce qui est incontestable est que, lors de sa troisième année d'existence, sans publicité, la SQDC enregistre des ventes annuelles dépassant le demi-milliard de dollars.

## 1.3 Les revenus générés et les infractions commises dans le cadre du nouveau régime légal

Si les gouvernements, tant fédéral que québécois, ont toujours nié que la légalisation avait pour but de renflouer le Trésor public, la vente de cannabis n'en génère pas moins d'importants revenus. Cela est particulièrement vrai dans le cas québécois, où la SQDC engendre chaque année des bénéfices nets substantiels qu'elle verse sous forme de dividendes à l'État.

Si les gouvernements québécois avaient peu évoqué des arguments de justice lors de la légalisation, le gouvernement canadien de Justin Trudeau avait quant à lui avancé publiquement l'idée que la légalisation permettrait une déjudiciarisation des délits relatifs au cannabis. Cette section s'intéresse à la fois aux impacts financiers de la légalisation (section 1.3.1) ainsi que sur les infractions légales et criminelles entourant le cannabis (section 1.3.2).

### 1.3.1 Les revenus de la légalisation : distribution et utilisation

Les revenus publics générés par la vente du cannabis prennent trois formes : les bénéfices nets de la SQDC qui sont versées sous forme de dividende, la taxe de vente du Québec (9,975 %, appliquée sur tous les produits de consommation, sauf exception) et le partage du droit d'accise fédéral (75 % aux provinces, 25 % au fédéral). Les revenus tirés du cannabis au cours des trois premières années de la légalisation se répartissent comme suit :

**Tableau 2. Revenus provenant de la vente de cannabis et montants constituant le Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis (FRVC) (en millions de dollars canadiens)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
1) Dividende de la SQDC	0	26,3	66,5
2) Taxe de vente du Québec (TVQ) (9,975 %)	6,9	37,1	46,2
3) Part québécoise du droit d'accise fédéral	8,5	29,1	75,6
<b>Total des revenus</b>	<b>15,4</b>	<b>92,5</b>	<b>188,3</b>
<b>Revenus du Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis (FRVC) (1 + 3)</b>	<b>8,5</b>	<b>55,4</b>	<b>142,1</b>

Source : MFQ et SQDC (2022), p. 2 ; 20.

Le Québec s'est doté de deux fonds relatifs aux revenus générés par le cannabis : le Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis (FRVC) et le Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis (FPRMC). L'objectif du premier est de « répondre aux nouveaux besoins et de soutenir l'adaptation des secteurs touchés par la légalisation du cannabis non médical (réseau de la santé et des services sociaux, réseau de l'éducation, municipalités et milieux de travail, sécurité publique) » (MSSS, 2021b, p. 16). Les revenus provenant des dividendes de la SDQC et du partage du droit d'accise fédéral sont versés dans ce fonds qui est géré par le ministère des Finances du Québec<sup>9</sup>. C'est par exemple ce fonds qui finance les corps policiers impliqués dans

<sup>9</sup> Il semble en effet que les revenus générés par la taxe de vente du Québec ne soit pas versé au FRVC.

l'initiative « Actions concertées pour contrer les économies souterraines – Cannabis (ACCES – Cannabis) » (voir section suivante pour plus de détails).

La loi qui crée ce fonds établit que la majorité des revenus (51 %) tirés de la vente de cannabis doit être versée au FPRMC, géré par le MSSS. Ce fonds a été conçu afin de concrétiser « l'approche de santé publique privilégiée par le gouvernement du Québec en matière d'encadrement du cannabis en cherchant à :

- Prévenir l'augmentation des consommateurs réguliers de moins de 25 ans et réduire les risques et les méfaits liés à l'usage du cannabis ;
- Développer les connaissances sur les effets du cannabis non médical sur la santé ;
- Bonifier ou mettre en place des services curatifs pour les problèmes sociaux ou de santé engendrés par cette substance (MSSS, 2021b, p. 17).

En lien avec ces objectifs, le FPRMC finance des activités s'inscrivant dans l'un des quatre axes suivants : 1) la promotion de la santé, la prévention et la réduction des méfaits, 2) la recherche et la surveillance, 3) les services curatifs, 4) la mise en œuvre et la coordination ministérielle.

Lorsque la *Loi encadrant le cannabis* a été adoptée, son article 111 garantissait que le FPRMC disposerait minimalement de 25 millions de dollars par année pendant cinq ans (de 2018-2019 à 2022-2023). Comme l'indique le Tableau 2, l'importance des revenus tirés de la vente du cannabis fait désormais en sorte que la dotation du FPRMC est plus élevée qu'initialement prévue. La ventilation des investissements effectués par le fonds selon ces quatre axes se répartit comme suit :

**Tableau 3. Portrait des investissements du FPRMC par année financière, 2018-2021 (en millions de dollars canadiens)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Promotion de la santé, prévention et réduction des méfaits liés à l'usage du cannabis	1,7	17,2	17,7
Recherche et surveillance	1,8	2,3	3,6
Services curatifs	0	3,2	3,2
Mise en œuvre et fonctionnement	1	1,7	3,5
<b>Total</b>	<b>4,5</b>	<b>24,4</b>	<b>28</b>

Source : MSSS (2021b), p. 47.

Pour le moment, le FPRMC ne réussit pas à investir l'ensemble des fonds dont il dispose. En outre, la Direction québécoise de la légalisation du cannabis (DQLC) au MSSS estime que pour les cinq années suivantes (2021-2022 à 2025-2026), les montants qui seront versés au fonds oscilleront annuellement entre 82 et 103 millions de dollars (MSSS, 2021b, p. 39). Considérant « les revenus importants anticipés du FPRMC au cours des prochaines années », la DQLC avance, dans son bilan de la mise en œuvre de la légalisation, les pistes d'amélioration suivantes :

- Reprendre l'élaboration d'orientations structurantes, lesquelles guideront, en fonction d'une approche critériée et de saine gouvernance, l'octroi des sommes à investir ;
- Favoriser l'établissement de normes budgétaires sur plusieurs années, et ce, de manière à permettre une planification cohérente, rigoureuse et agile des actions dans le temps ;
- Envisager un rehaussement du montant minimal rendu disponible pour le FPRMC - actuellement fixé à 25 M\$ - de manière à permettre le déploiement de ressources récurrentes pour soutenir les activités financées par le fonds ;
- Envisager d'inscrire cette prévisibilité dans le financement à la Loi, en s'inspirant de l'article 111 de la Loi, pour assurer un montant minimum annuel récurrent au-delà de l'année 2022-2023 (MSSS, 2021b, p. 39-40).

Signe de cette nouvelle approche, le MSSS s'est associé au Fonds de recherche du Québec (FRQ, équivalent de l'ANR) pour lancer en 2021-2022 deux programmes de financement de la recherche scientifique, l'un axé sur la prévention et la réduction des méfaits associés à la consommation de cannabis à des fins non-médicales au Québec, l'autre sur les impacts de cette consommation sur la santé. Une enveloppe budgétaire de plus de 8 millions de dollars est prévue sur trois ans à cette fin.

### 1.3.2 Les infractions à la loi et la lutte au marché illégal

La légalisation ne signifie pas que tout comportement d'usage, de production ou de vente de cannabis est pour autant autorisé. La *Loi encadrant le cannabis* prévoit plusieurs types d'infractions, notamment quant à la possession (chapitre II), la culture à des fins personnelles (chapitre III), la restriction de l'usage dans différents lieux (chapitre IV) et le transport et la vente de cannabis (articles 23 et 25). Des amendes oscillant généralement entre 250 \$ et 1 500 \$ sont prévus dans la Loi (avec en cas de récidive, des montants portés au double). L'amende pour possession par des personnes de moins de 21 ans se limite à 100 \$. Le Tableau 4 compile les principales infractions enregistrées au Québec depuis 2018 (cette année ne comprenant que quelques mois, du 17 octobre au 31 décembre 2018).

La possession chez les moins de 21 ans constitue chaque année l'infraction la plus courante, quoiqu'une baisse soit observée entre 2019 et 2020-2021. Les données ne permettent pas d'établir la proportion des infractions émises à des personnes majeures (18 ans), mais ayant moins de 21 ans (sauf pour ce qui est de l'année 2018). La seconde infraction la plus courante est la possession de cannabis sur les terrains, dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement primaire, secondaire, professionnel, collégial ou universitaire, ainsi que dans des établissements de services de garde éducatifs à l'enfance ou de services correctionnels. Cette infraction concerne la possession et non l'usage et est une restriction spécifique au Québec. Enfin, la troisième infraction en importance concerne aussi une spécificité de la législation québécoise, soit l'interdiction de cultiver un plant de cannabis. Il s'agit de l'une des infractions enregistrant le plus haut taux d'augmentation entre 2020 et 2021 (+116 %, +179 infractions). Bien que le nombre d'années d'observation soit limité, l'on note néanmoins que la sévérité accrue du régime québécois semble se transposer dans les constats d'infractions émis par les corps policiers dans la province.

**Tableau 4. Nombre d'infractions relatives à la Loi encadrant le cannabis, 2018-2020**

Année	Possession chez les mineurs (depuis 2019, chez les moins de 21 ans)	Interdiction d'avoir une plante de cannabis	Possession de plus de 150g dans un lieu autre que public	Possession de plus de 150 g dans une résidence privée	Possession dans lieux d'enseignement, CPE, garderie, détention	Transport de cannabis	Vente de cannabis	Autres infractions	Total
2018	162	7	2	1	24	0	2	16	214
2019	913	58	8	3	128	2	14	94	1 220
2020	628	169	12	14	154	0	19	156	1 152
2021	682	119	9	6	333	2	10	144	1 305
Total	2 385	353	31	24	639	4	45	410	3 891

Source : données du Programme DUC 2.2 du ministère de la Sécurité publique du Québec fournies à la demande de l'auteur.

La *Loi encadrant le cannabis* prévoit également des infractions dont la surveillance relève du MSSS, notamment quant à la restriction de l'usage dans certains lieux (chapitre IV), la vente d'accessoires de cannabis (chapitre VIII) et l'encadrement de la promotion, de la publicité et de l'emballage (chapitre X). Dans son *Rapport de mise en œuvre 2018-2021*, le MSSS reconnaît la portée minimale de sa surveillance : il n'existe à la grandeur du Québec que 35 inspecteurs, responsables de l'application de multiples lois diverses, et pour ce qui est du cannabis pour environ 1,5 million de lieux intérieurs et extérieurs auxquels s'applique la Loi. Cela étant, un total de 13 729 visites d'inspection ont été réalisées entre le 18 octobre 2018 et le 31 mars 2021 pour seulement 28 constats d'infraction émis. Ce chiffre ne signifie pas nécessairement un taux de conformité exceptionnel, mais plutôt que le MSSS a « privilégié pendant un certain temps de faire de la sensibilisation et de ne donner que des avis verbaux, question de bien informer les exploitants ainsi que la population sur les nouvelles dispositions les concernant » (MSSS, 2021b, p. 24).

Le gouvernement du Québec a également créé en octobre 2018 l'initiative « Actions concertées pour contrer les économies souterraines – Cannabis (ACCES – Cannabis) » dans l'objectif de lutter contre l'approvisionnement illégal du cannabis et soutenir le travail des corps de police du Québec. Plus précisément, le comité ACCES – Cannabis a pour buts :

- D'augmenter les risques et les coûts (réels ou perçus) de participer au marché illégal du cannabis ;
- De réduire l'accessibilité du cannabis illégal chez les jeunes ;
- De perturber la chaîne d'approvisionnement du cannabis illégal ;
- De diminuer les bénéfices des producteurs et des trafiquants illégaux (MSSS, 2021b, p. 29).

Nous ne disposons pas de statistiques relatives aux activités policières reliées à ces objectifs. Cependant, nos entretiens indiquent que les corps policiers sont particulièrement préoccupés par les enjeux découlant de l'infiltration du crime organisé et du marché noir dans la production autorisée du cannabis à des fins médicales. Les certificats d'inscriptions octroyés par Santé Canada aux particuliers détenant une autorisation d'un professionnel de la santé pour consommer du cannabis à des fins médicales leur permettent de déléguer la production de leur cannabis à un tiers. Il semble qu'un phénomène de multiplication de ce type de licences de production soit en cours, de façon qu'une véritable industrie *a priori* légale, mais qui concrètement alimente le marché illégal, soit en opération. Étrangement, ce stratagème qui aurait pu être utilisé dès la légalisation à des fins médicales en 2001 semble avoir bondi depuis la légalisation à des fins non médicales. Ainsi, si on ne dénombrerait au Québec que 277 certificats d'inscriptions en avril 2017, ce nombre s'élevait à 6 899 à la fin de l'année 2019 et à 10 099 en mars 2021. Cette évolution considérable représente plus de 25 % des certificats totaux émis par Santé Canada (n = 39 525), pour une population représentant 23 % des citoyens canadiens. Les corps policiers disposent de peu de marge de manœuvre pour enquêter sur ces lieux de production puisqu'ils relèvent de la surveillance de Santé Canada. Des discussions sont en cours entre les autorités concernées afin de tenter de circonscrire ce phénomène.

Enfin, les compétences en matière criminelle étant du ressort du gouvernement fédéral au Canada, la *Loi sur le cannabis* fédérale s'applique aussi au Québec. C'est cette loi qui stipule ce qui demeure criminel, et donc passible de dossier criminel et de peine d'emprisonnement, relativement au cannabis. Les principales infractions constatées au Québec en vertu de la loi fédérale sont réunies dans le Tableau 5.

**Tableau 5. Nombre d'infractions au Québec relatives à la *Loi sur le cannabis* (fédérale), 2018-2020**

Année	Possession de plus de 5 g de cannabis séché (ou l'équivalent) par un jeune	Possession de cannabis séché illicite ou de plus de 30 g de cannabis séché par un adulte	Possession de cannabis en vue de la distribution	Vente de cannabis à un adulte	Possession de cannabis en vue de la vente	Culture, multiplication ou récolte de cannabis par un adulte	Autres infractions	Total
2018	65	136	22	28	37	62	66	416
2019	305	452	138	182	142	496	203	1 918
2020	215	377	143	191	148	557	220	1 851
2021	265	384	136	188	124	463	209	1 769
Total	850	1 349	439	589	451	1 578	698	5 954

Source : données du Programme DUC 2.2 du ministère de la Sécurité publique du Québec fournies à la demande de l'auteure.

La culture (27 % des infractions émises) et la possession de cannabis par les adultes (23 %) sont les infractions les plus courantes. Les jeunes demeurent aussi particulièrement visés par l'application de la loi fédérale, représentant 14 % des infractions émises d'octobre 2018 à 2021.

Enfin, une autre catégorie d'infractions qui avaient soulevé de nombreuses craintes lors de la légalisation est celle concernant la conduite d'un véhicule avec facultés affaiblies. Tel qu'illustré dans le Tableau 6, une augmentation de la conduite sous effet de drogues est effectivement observable depuis 2018. Le type de drogue en question n'est cependant pas spécifié. Il est aussi difficile de distinguer si ce nombre d'infractions reflète une hausse de la conduite sous influence du cannabis ou si la saillance de l'enjeu dans les débats publics et l'achat par les corps policiers depuis 2018 de plusieurs machines permettant de détecter le cannabis en soient responsables.

**Tableau 6. Infractions relatives à la conduite de véhicule avec les facultés affaiblies, 2018-2020**

	2018	2019	2020	2021
Conduite avec les facultés affaiblies par l'alcool	11 897	11 412	7 837	7 467
Conduite avec les facultés affaiblies par « la drogue <sup>10</sup> »	1 006	1 374	1 670	1 356
Conduite avec les facultés affaiblies par l'alcool et les drogues	71	508	444	440
Conduite avec les facultés affaiblies par une substance non spécifiée	7	70	42	40
<b>Total</b>	<b>12 981</b>	<b>13 364</b>	<b>9 993</b>	<b>9 303</b>

Source : données du Programme DUC 2.2 du ministère de la Sécurité publique du Québec fournies à la demande de l'auteure.

La courbe des infractions relatives à la conduite de véhicule sous influence de l'alcool suit le chemin inverse de celle sous influence de drogues (- 37 % facultés affaiblies par l'alcool entre 2018 et 2021, + 35 % facultés affaiblies par des drogues).

<sup>10</sup> Nous reprenons ici le terme exact utilisé dans les documents produits par le ministère de la Sécurité publique.

## 2. L'industrie, le marché et les consommateurs de cannabis au Québec

La légalisation a créé un écosystème légal du cannabis, se caractérisant au Québec par une industrie en émergence qui s'est développée tardivement et qui opère dans un environnement économique jugé difficile (section 2.1), par un monopole de vente public qui contrôle entièrement l'offre légale (section 2.2) et par des consommateurs nombreux dont les habitudes et les modes de consommation sont multiples et divers selon le genre et l'âge (section 2.3).

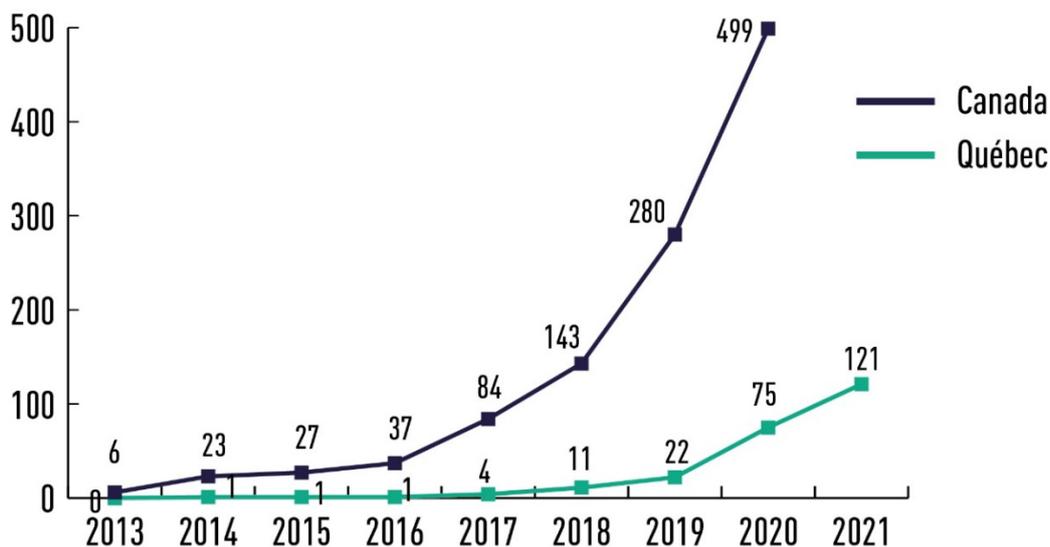
### 2.1 L'industrie de la production et de la transformation du cannabis

L'écosystème industriel du cannabis au Québec en est encore à son stade initial (2.1.1), apprend à travailler en partenariat avec la SQDC (2.1.2) et fait face à des pouvoirs publics réticents à leur endroit (2.1.3).

#### 2.1.1 Une industrie tardive, en émergence et qui fait face à un contexte difficile

L'industrie du cannabis s'est développée tardivement au Québec. Le nombre de titulaires de licences fédérales de production, de transformation ou de vente de cannabis à des fins médicales ou non médicales n'a commencé à augmenter véritablement qu'en 2020. En comparaison, l'industrie dans le reste du Canada a bondi à partir de 2017 et ne cesse de croître depuis.

Figure 2. Nombre de titulaires de licence fédérale de production, de transformation ou de vente de cannabis à des fins médicales ou non médicales, 2013-2021



Source : données de 2013 à 2020 : Statistiques Canada, (2019). Données de 2020 à 2021 : Gouvernement du Canada (2022).

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence. Comme nous le disait un intervenant de l'industrie, le nombre de titulaires d'une licence fédérale ne signifie pas pour autant des entreprises en opération. Ainsi, sur les 121 licences québécoises listées en 2021, cet interlocuteur estimait

« qu'il y a environ 35 entreprises qui ont des activités commerciales à proprement parler. Il y a beaucoup de permis qui ont été donnés dans la dernière année, ce qui veut dire que les gens sont en fin de processus. Leurs installations de cultures sont déjà bâties, mais ne sont pas encore dans le processus. Ils débutent le processus de vente ». De plus, la licence de production ne suffit pas pour vendre à la SQDC, un permis de vente québécois doit aussi être acquis. Cela fait que, pour « beaucoup des entreprises, le gros de leur marché n'est pas le marché du Québec à l'heure actuelle ». Certaines d'entre elles vont exporter à l'extérieur de la province, d'autres vont vendre « en gros » leur production à d'autres entreprises de plus grande envergure en attendant de stabiliser leur production, d'obtenir leur permis de vente, de soumettre leur dossier à l'appel de produits effectués par la SQDC et, éventuellement, d'établir un contrat de fournisseur avec la société d'État. Il existe également des entreprises « qui manquent de produits par exemple, mais qui ont leur marque déjà placée et qui le vendent à la SQDC et à la grandeur du Canada ».

Ce démarrage tardif comporte, selon les intervenants de l'industrie rencontrés, des avantages et des inconvénients. Les entreprises québécoises semblent avoir été moins touchées par les vagues de fusions, d'acquisitions et de fermetures qui ont eu lieu après l'essor initial fulgurant du secteur qui s'est produit dans certaines autres provinces canadiennes. Cependant, cela peut aussi s'expliquer par le fait que la majorité des producteurs québécois sont des compagnies à capitaux fermés non inscrites en bourse, dont les actionnaires ou les propriétaires partageraient un « engagement profond dans le fait de cultiver le cannabis chez nous » (entretien avec un intervenant de l'industrie). La barrière de la langue, le contrôle du marché par la SQDC et l'environnement commercial dû aux restrictions québécoises pourraient aussi contribuer à « protéger » l'industrie québécoise des gros joueurs du reste du Canada. Cela étant, le désavantage majeur perçu d'une industrie encore à ses balbutiements et du cadre restrictif québécois est de prendre du retard par rapport aux entreprises évoluant dans les autres provinces. Un intervenant prenait l'exemple des restrictions très sévères sur les produits comestibles :

*C'est surtout aussi parce que, et c'est un des arguments qu'on veut amener au gouvernement, la nature a horreur du vide. Si des produits comestibles québécois ne sont pas sur les tablettes, le produit ontarien, le produit du Nouveau-Brunswick, le produit de l'Alberta va prendre sa place, that's it, c'est tout. C'est aussi simple que ça. Après ça, il faudra le déloger.*

Pour un autre interlocuteur, la quasi-interdiction des produits comestibles crée un « déséquilibre commercial entre les producteurs du Québec et ceux d'ailleurs ». Un autre encore : « il y a une opportunité qui nous passe sous le nez. C'est parce que quelqu'un d'autre va venir prendre le marché ».

À ce propos, l'industrie de la transformation agroalimentaire de produits infusés au cannabis est inexistante au Québec. Les investissements considérables qu'exige le développement d'un comestible, l'accueil incertain qu'en feront les consommateurs une fois les exigences de la SQDC satisfaites, la double réglementation de Santé Canada qui pèse sur la transformation alimentaire (soumise à la fois aux réglementations concernant la transformation de cannabis et la transformation agroalimentaire), tout cela fait en sorte que l'intérêt de l'industrie s'est fortement dissipé, tandis qu'il était bien présent au moment de l'annonce de la légalisation :

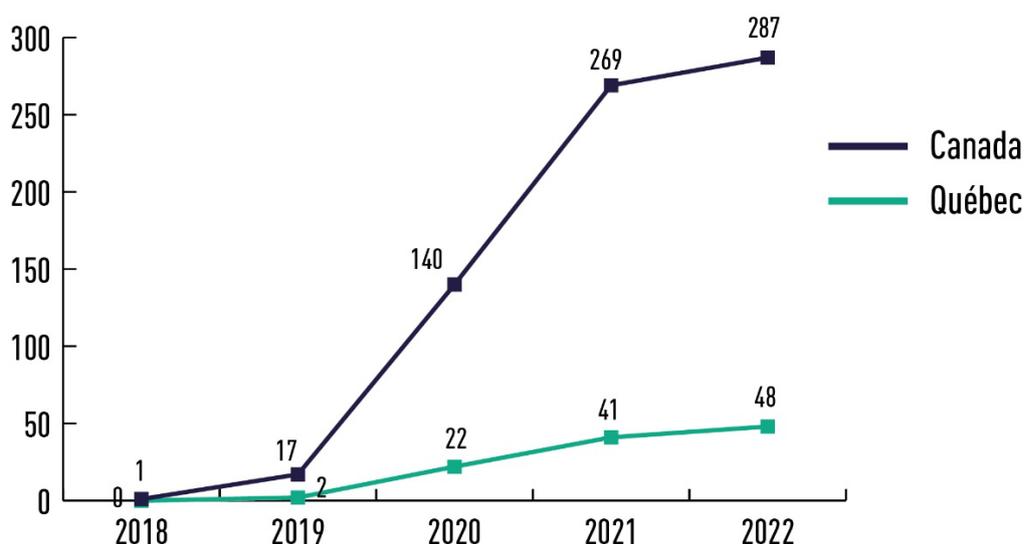
*Au tout début, il y avait environ 35 entreprises [agroalimentaires québécoises] qui s'étaient montrées intéressées à travailler au développement de produits comestibles ou des breuvages. Par contre, avec la douche froide de la réglementation du Québec, beaucoup se sont désistées. Trop long, trop coûteux, trop compliqué. L'obligation d'avoir une chaîne de production à part dans un environnement fermé... Les entreprises alimentaires n'ont pas les ressources monétaires nécessairement pour entrer dans un marché entièrement neuf qui est mine de rien sous un contrôle. C'est une drogue le*

*cannabis qui est donc très contrôlé. Il y a beaucoup de choses qui les ont fait reculer. Par contre, tout le monde dit : « OK, on est là. On attend que ça s'assouplisse, puis on verra après. »*

Cette posture d'attente aurait pour effet de renforcer le retard de l'industrie québécoise vis-à-vis celles qui se développent dans les autres provinces. Un élément ne diffère cependant pas entre le Québec et le reste du Canada : jusqu'à présent, le développement de l'industrie agroalimentaire du cannabis se produit par intégration verticale plutôt que par une division industrielle. Autrement dit, après trois ans de mise en œuvre, ce sont les entreprises de production de cannabis qui produisent aussi les produits comestibles associés (liquides et solides). Selon un intervenant, à l'automne 2021, il n'existait au Canada aucune entreprise de transformation agroalimentaire (hors production) fabriquant, parmi ses différentes gammes de produits, des comestibles infusés au cannabis.

L'industrie n'est pas constituée que de gros joueurs. L'une des tendances en croissance tant au Canada qu'au Québec est celle des microproducteurs ou de la microculture de cannabis.

**Figure 3. Nombre de détenteurs d'une licence de microculture ou de microtransformation, 2018-2022\***



Source : données compilées manuellement à partir des données publiées par Statistiques Canada, (2019).

\* En date de mars 2022

Selon le Règlement fédéral sur le cannabis, la licence de microculture permet de produire du cannabis sur une superficie totale d'au plus 200 m<sup>2</sup> à l'intérieur ou à l'extérieur. Cela équivaut à une production d'environ 400 à 500 kg de cannabis annuellement, tandis qu'un détenteur d'une licence standard peut produire jusqu'à 300 kg par semaine (Veillette, 2021). Ces entreprises à petite échelle et d'esprit plus artisanal (*craft*) se consacrent à proposer des produits de niche, cultivés à la main et qui mettent la dimension locale du produit en avant. La comparaison avec le secteur brassicole est souvent mentionnée avec, d'une part, les quelques grandes entreprises oligopolistiques vendant des séries de produits standardisés et bon marché et, d'autre part, des microbrasseries proposant une gamme de produits plus restreinte, mais aussi plus recherchée. Ici, au-delà des taux de concentration de THC et de CBD, ce sont

*les terpènes qui vont déterminer ton produit de niche. Tu as des principaux terpènes, tu as des concentrations et tu as des mixtes, deux terpènes ensemble vont avoir tel goût, tel effet. C'est une façon d'évaluer un peu la qualité du produit, un taux de terpènes à 1 %, ce n'est pas un produit de qualité. Un taux de terpène à 4-5 %, le consommateur sait que ça a été poussé avec plus d'attention, que ça a été trimé avec plus d'attention, que ça a été séché avec plus d'attention. C'est un reflet de la qualité de la culture.*

Peu importe l'ampleur de la production, toutes les entreprises sont soumises à une interdiction totale de tout recours à la publicité. Elles ont cependant « le droit de faire de la formation, mais pas de publicité. La ligne entre les deux est quand même mince ». Un producteur nous donnait l'exemple suivant :

**Interviewé**

*Sur mon site internet, je n'ai pas le droit de faire de publicité. Un exemple bien concret : sur Facebook, je n'aurais pas le droit de promouvoir mon produit. J'aurais le droit de faire des capsules éducatives sur, encore une fois, les fameux pesticides. On n'a pas le droit d'utiliser de pesticides. Qu'est-ce qu'on fait ? On utilise la lutte biologique en rentrant des insectes. Ça, c'est de l'information.*

**Intervieweuse**

*Mais qui met en avant que les produits sont sans pesticide donc c'est intéressant.*

**Interviewé**

*C'est ça, exactement. C'est permis, mais comme je te dis, la ligne est mince.*

Cette frontière poreuse entre information et promotion peut s'avérer risquée pour les producteurs qui s'y aventurent. Un intervenant de l'industrie nous rapportait que le MSSS et la SQDC travaillent de concert et ont une approche punitive de type « tolérance zéro » sur la question.

*Un exemple. Toute promotion est strictement interdite. Si un transformateur ou un producteur fait ce qui peut être perçu comme une promotion via un réseau social et que quelqu'un de Santé Québec le voit, décroche le téléphone, le dit à la SQDC, la SQDC prend les dispositions dont il a la prérogative et choisit de le retirer ou non. En général, on retire le produit juste parce qu'il y a une promotion. C'est aussi net que ça.*

En raison de cette approche sans avertissement et de la zone floue entre publicité et information, les entreprises qui en ont les moyens investissent dans leur stratégie de communication « parce qu'il y a beaucoup d'éducation à faire » :

*Je te donne un exemple super simple, les consommateurs veulent tous des grosses fleurs dans leurs pots. C'est une fleur, il y a des serres qui vont juste faire des grosses, il y a des serres qui vont en faire des plus petites. Sur un plant de cannabis, ton haut est tout le temps plus gros que ton bas. Mais ton bas, tu ne peux pas le jeter aux poubelles non plus. Il y a toute une éducation à faire parce que les consommateurs sont très exigeants.*

Fait intéressant à noter, le copropriétaire d'une entreprise de production de petite taille vantait les avantages pour les petits joueurs de cette interdiction de la publicité :

*Si on avait le droit de faire de la publicité at large, les petits producteurs comme moi seraient morts. Ils n'ont pas la capitalisation d'un gros producteur. Eux mettraient marketing, marketing, marketing. On ne serait jamais capable de suivre 2 % de ce qu'ils font. Il faut voir les deux côtés de la médaille que si personne n'a le droit de faire quelque chose, tout le monde est sur le même pied d'égalité, c'est le produit de qualité au bout qui le définit.*

## 2.1.2 Le poids de la SQDC sur l'industrie québécoise

En tant qu'unique porte d'entrée de la vente de cannabis au Québec, la SQDC a un effet structurant sur l'industrie de la production de cannabis. Ceux qui y ont accès sont presque assurés de l'écoulement en quantité de leurs produits, tandis que ceux qui n'y parviennent pas se privent de l'un des plus gros marchés au Canada. Le nombre de fournisseurs de l'entreprise publique demeure néanmoins modeste : ils étaient 14 en 2020 et 24 en 2021.

La SQDC indique avoir, « comme société d'État, [...] à cœur d'encourager l'industrie québécoise du cannabis » (SQDC, 2021, p. 24). Au cours de l'année 2021, parmi les dix nouveaux fournisseurs figuraient cinq producteurs québécois, et 25 lettres d'intention avaient aussi été établies avec des producteurs en démarrage ayant un établissement de commerce au Québec. La SQDC a également intégré à son site Internet transactionnel une fonctionnalité « cultivé Québec » afin de mettre en valeur les produits de la province. En 2020 et en 2021, la SQDC estimait que le cannabis produit au Québec représentait 39-40 % de son offre en succursale et en ligne.

Lors des débats entourant la légalisation et le modèle de vente à instaurer au Québec, les acteurs économiques étaient plutôt défavorables à un monopole de vente public. Ils « auraient souhaité davantage un système de permis, octroyés peut-être par la Régie [la SAQ] avec une surveillance de l'État et des points de vente ou un modèle hybride, mais a posteriori, aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup de doléances face à la SQDC ». Effectivement, les intervenants de l'industrie rencontrés s'en sont généralement montrés satisfaits. La « porte d'entrée unique » que procure le monopole facilite grandement la commercialisation. Il est aussi mentionné que l'État a pris complètement en charge les aspects promotion, vente et respect de la réglementation, que le producteur n'a aucunement à gérer, ce qui « décomplexifie l'environnement pour eux ». Plusieurs soulignent la collaboration qu'offre la SQDC aux producteurs, la direction des approvisionnements les accompagnant dans leurs démarches de candidature aux appels de produits, de même que dans l'évaluation de leurs demandes et les commentaires détaillés qu'elle leur retourne en réponse. La critique majeure est « que ça peut être dur de rentrer à la SQDC », voire que « c'est difficile de négocier avec la SQDC, au même titre que les producteurs québécois de vins avec la SAQ. C'est le même modèle. Ce sont les mêmes personnes qui sont parties de l'un à l'autre. C'est très difficile ». Enfin, l'industrie aimerait éventuellement un assouplissement du monopole pour y admettre une formule « *farm market* », qui permettrait « de vendre directement de la ferme ou de la production, avec des permis et des règles strictes qui seraient mis en place ».

## 2.1.3 Tolérer sans soutenir : une industrie ignorée des pouvoirs publics

Si la vente du cannabis est entièrement étatisée au Québec, les pouvoirs publics se dissocient pour le moment autant que possible de l'industrie de la production et de la transformation. Pourtant, le développement d'une industrie au sein d'un territoire est habituellement perçu d'un bon œil de la part des gouvernements. Cela signifie la création d'emplois directs et indirects, le développement d'expertise (ici dans un secteur en émergence), l'enrichissement de nouveaux revenus par les taxes et les impôts, etc. C'est pourquoi, dans un État réputé de type interventionniste comme le Québec, il existe une panoplie de programmes publics visant à encourager l'essor et le développement industriel. Or, l'industrie de cannabis semble *persona non grata* aux yeux des autorités québécoises.

Les gens de l'industrie de la production et de la transformation du cannabis à qui nous avons parlé dans le cadre de cette étude nous ont fait part d'un environnement d'affaires particulier et ardu. La stigmatisation perdure quant au cannabis et son statut toujours illégal à l'échelle fédérale aux États-Unis font en sorte que les banques et les compagnies d'assurance restent prudentes. Cette absence de prêts provenant du secteur privé, combiné aux exigences de Santé Canada pour

l'octroi d'une licence de production et de transformation, nécessite des liquidités importantes de la part de l'industrie. Dans ce contexte, le soutien gouvernemental (sous forme de subventions, de prêts, de garantie de prêts, etc.) pourrait s'avérer un facteur décisif dans la création de cette nouvelle industrie, de même que dans sa consolidation et sa pérennité. Aucun programme d'aide en ce sens n'existe pour le moment. En comparaison, les microbrasseries et les vignobles québécois ont accès à divers programmes d'accompagnement et de soutien financier au démarrage et au développement de leurs entreprises, qu'ils soient offerts par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) ou par la Financière agricole du Québec (entreprise publique responsable de plusieurs fonds concernant l'agriculture et l'agroalimentaire).

Cette absence de programmes n'est pas un oubli ni un impair causé par un délai administratif, mais une décision assumée. Dès les balbutiements de l'élaboration de l'encadrement de la légalisation au Québec, un intervenant qui a contribué à ce processus révèle que « nous avons convenu de considérer le cannabis comme un produit du tabac et d'appliquer les lignes directrices de l'OMS [Organisation mondiale de la Santé] quant à la lutte au tabagisme, ce qui veut dire que le gouvernement ne devait pas aider ou favoriser d'aucune façon l'industrie ou entrer en communication avec eux ». L'objectif était d'éviter que ce lobby influence le contenu de la loi. Le souci pour l'industrie est que ce mot d'ordre s'est poursuivi au-delà de l'élaboration de la législation, avec deux principales conséquences : d'abord les producteurs n'ont accès qu'à peu de programmes d'aide gouvernementale, ensuite il n'existe aucun canal de communication entre l'industrie et le gouvernement. Cela signifie par exemple qu'il est extrêmement difficile de parler à des fonctionnaires, même pour valider auprès d'eux certains aspects des lois et des règlements. Pour reprendre les mots d'un interlocuteur, « le ministère qui est responsable de notre loi [le ministère de la Santé], on ne peut même pas lui parler ».

Cette non-reconnaissance de l'industrie se révèle aussi dans son exclusion des programmes offerts par le MAPAQ, alors que l'agriculture et l'agroalimentaire sont autrement très subventionnés. Pour un producteur de cannabis dont les associés sont des producteurs agricoles « normaux » (ex. production de tomates de serre), cette exclusion est « un non-sens pour les vrais producteurs ». De plus, lorsqu'à l'été 2021 le MAPAQ a décidé de réviser sa *Loi sur les produits alimentaires* qui datait de 1977, un acteur de l'industrie s'est aperçu que l'article n°2 stipulait nommément que serait exclu de la définition d'un produit alimentaire tout produit alimentaire et breuvage infusé au cannabis. Cette précision serait une « commande du bureau du premier ministre », afin d'éviter que le MAPAQ se retrouve « obligé éventuellement de devoir créer des programmes d'appui pour aider l'industrie de la transformation alimentaire à aller dans la direction du cannabis ». Cela apparaît injustifié aux yeux de l'industrie, tandis que des programmes de soutien existent « à foison pour l'alcool » : « le cannabis est légal là, donc pourquoi ? On est dans une zone d'inconfort clairement de ce côté-là ».

Cette absence d'engagement étatique se manifeste aussi dans la recherche et le développement. Un intervenant confiait qu'il « considère qu'il y a non seulement un manque d'engagement, mais un désengagement des gouvernements pour mener et financer des recherches. L'industrie ne peut pas commencer. Si ce n'est que l'industrie qui mène les recherches, nous savons, vous et moi, qu'elles seront peu ou pas reconnues par nos autorités ».

Les acteurs de l'industrie rencontrés ont dit comprendre – sans nécessairement y consentir totalement – que le cannabis soit soumis à des règles similaires à celles concernant la lutte au tabac, par exemple en matière de publicité, de promotion, de marketing, etc. Cependant, pour le reste, selon eux, « il faut absolument qu'il y ait un dialogue qui s'installe. Tant que ce dialogue ne s'installera pas, ça fait en sorte que pour nous, c'est extrêmement difficile d'aller s'asseoir avec le ministère de l'Économie, d'aller s'asseoir avec Investissement Québec, d'aller s'asseoir avec les

institutions financières ». Cette absence de reconnaissance met en péril l'industrie québécoise du cannabis, et « on ne veut pas d'une industrie malade dans une industrie réglementée ».

Il faut cependant nuancer les propos de ces interlocuteurs provenant de l'industrie. Les producteurs de cannabis ont depuis 2020 accès, comme l'ensemble des producteurs en serre québécois, à des tarifs d'électricité avantageux mis en place par Hydro-Québec<sup>11</sup> dans le cadre d'un programme plus large visant à améliorer l'autonomie alimentaire de la province. Des données rendues publiques en juillet 2022 révèlent d'ailleurs que les 23 producteurs de cannabis qui en profitent ont utilisé 32 % de l'énergie achetée avec ce tarif réduit en 2021 (Riopel & Bergeron, 2022). Il est intéressant de noter que, lors des audiences publiques entourant la création de ce nouveau tarif pour les serres en 2020, « plusieurs intervenants s'étaient prononcés en faveur d'une exclusion des producteurs de cannabis » (*idem*). Or, à la fois la Régie de l'énergie<sup>12</sup> et Hydro-Québec ont affirmé leur appui au développement de l'ensemble de l'industrie serricole – cannabis compris. Ces débats témoignent de la transition en cours quant à l'acceptabilité sociale (et économique) du cannabis, oscillant entre stigmatisation et normalisation.

---

<sup>11</sup> Société d'État ayant le monopole de la distribution d'hydroélectricité au Québec.

<sup>12</sup> Tribunal administratif de régulation économique dans le secteur de l'énergie.

## 2.2 Le marché légal de la vente au détail du cannabis : l'offre monopolistique de la SQDC

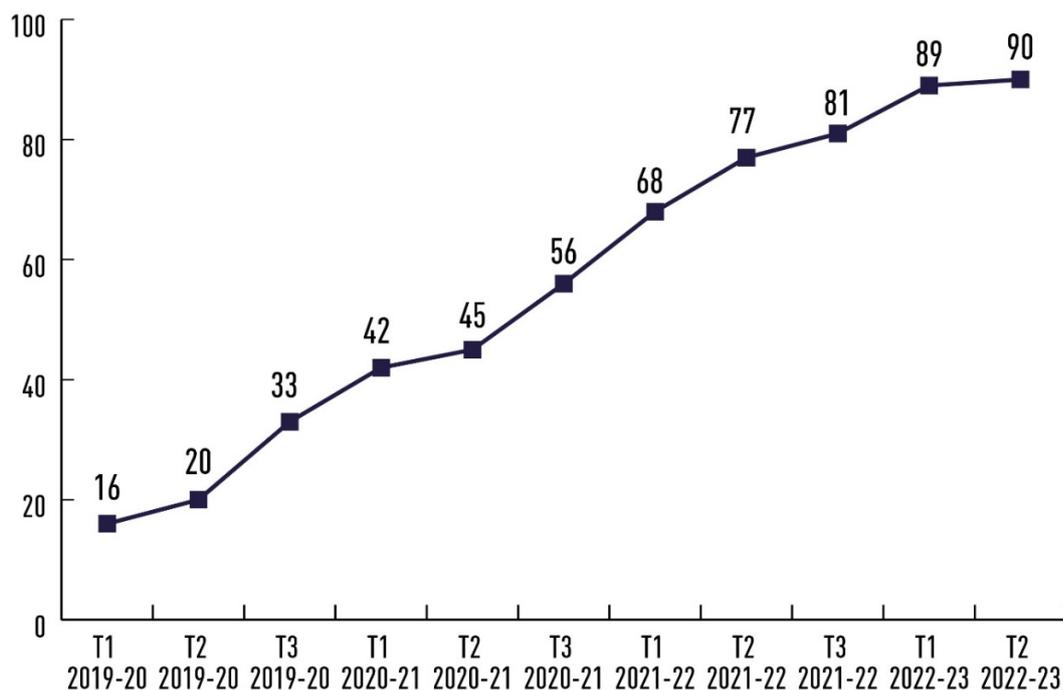
Le marché légal québécois est entièrement contrôlé par la SQDC, dont l'approche définie comme « prudente » se répercute dans le déploiement modéré de son réseau de succursales et dans son offre de produits, parfois variée, parfois presque inexistante, qu'elle met en marché. Son statut d'entreprise publique la contraint à planifier son développement en tenant compte à la fois de la résistance des gouvernants québécois à l'endroit de la légalisation (telle qu'exprimée par l'encadrement adopté) et de l'acceptabilité sociale encore incertaine en regard du cannabis. Ainsi, selon une étude que la SQDC cite dans son rapport annuel 2020, si seulement 55 % de la population appuyait en septembre 2019 la légalisation, 72 % étaient cependant favorables au modèle québécois de vente du cannabis par une société d'État. Pour la société d'État, cela signifie que « même si les Québécois préfèrent que la vente du cannabis récréatif légal soit contrôlée par le gouvernement, la SQDC a encore du travail à faire pour démontrer la légitimité de sa mission » (SQDC, 2020b, p. 9). Dans le *Plan stratégique 2021-2023*, à la fois la présidente du conseil d'administration et le président-directeur général de l'entreprise déclarent vouloir que la SQDC devienne « LA référence dans l'industrie du cannabis responsable » (SQDC, 2020b, p. 1; 2). Ce mot d'ordre est utile pour comprendre le déploiement de l'offre de produits et de succursales des trois premières années de mise en œuvre.

### 2.2.1 Le déploiement du réseau de succursales et de vente en ligne

Le 17 octobre 2018, des files de plusieurs dizaines, parfois de centaines de personnes, attendent depuis le lever du jour pour pouvoir entrer dans l'un des douze points de vente que compte alors le réseau de la SQDC au Québec. À la fermeture des succursales à 21h, plusieurs clients n'ont toujours pas réussi à faire leurs achats et certaines succursales font appel à des policiers afin de procéder à la fermeture des portes de façon sécuritaire. Du côté d'Internet, le site sqdc.ca reçoit 450 000 visites et 30 000 commandes y sont passées, comparativement à moins de 2 000 commandes par jour sur le site deux ans plus tard (SQDC, 2020a). Surtout : au terme du premier jour d'ouverture, l'inventaire est vide. Les succursales ne deviennent alors ouvertes que quatre jours par semaine et il faudra attendre mai 2019 avant un retour aux horaires réguliers (10h-21h) et à la réduction des files d'attente devant les succursales (SQDC, 2020c, p. 15).

Ces problèmes d'approvisionnement et l'arrivée au pouvoir de la CAQ, qui renforce la sévérité de la *Loi encadrant le cannabis*, marquent la fin de l'année 2018 et la première moitié de 2019. Par la suite, le déploiement du réseau de succursales de la SQDC est relancé comme l'illustre la Figure 4.

Figure 4. Nombre de succursales de la SQDC, 2019-2022<sup>13</sup>



Source : rapports financiers intermédiaires de la SQDC, disponibles en ligne sur le site Internet de l'organisation.

En date d'octobre 2022, un 90<sup>e</sup> point de vente s'ajoute au réseau de la SQDC. Pour une population de 8,6 millions d'habitants, cela équivaut à un ratio de 1,03 magasin par tranche de 100 000 habitants<sup>14</sup>. C'est sept fois moins que l'Ontario, qui comptait 1 115 points de vente de cannabis en 2021 (ratio de 7,5 magasins pour 100 000 habitants) (Lévesque, 2022, p. 17). Le déploiement du réseau apparaît également restreint si on le compare à celui de son homologue dans la vente d'alcool, la SAQ, qui comptait selon son site Internet en juillet 2022 un réseau de 840 succursales et agences, pour un ratio de 9,7 magasins pour 100 000 habitants.

Sur l'aspect géographique, si la société d'État est présente dans l'ensemble des 17 régions administratives du Québec depuis octobre 2021, des disparités d'accès demeurent. La carte de ses succursales montre qu'elles sont situées surtout dans les milieux urbanisés<sup>15</sup>. Cette répartition répond à la fois à une logique de planification visant « le positionnement stratégique des points de vente dans les endroits ciblés pour accaparer davantage le marché illicite du cannabis au Québec, [tout] en s'inscrivant notamment à la faveur d'un dialogue collaboratif avec les municipalités concernées » (MSSS, 2021b, p. 12). En effet, la SQDC se targue d'adopter des pratiques de consultation étendue avec les municipalités :

*La SQDC collabore activement avec les municipalités où elle souhaite s'implanter. En marge de chaque implantation, la Société rencontre les partenaires municipaux afin de s'assurer de l'acceptabilité sociale et de cibler les zones potentielles d'emplacement dans la municipalité, dans*

<sup>13</sup> La SQDC publie des rapports trimestriels d'activité s'échelonnant sur l'année budgétaire du Québec, qui début en avril et se termine fin mars. Le trimestre 1 (T1) correspond aux douze premières semaines de l'année budgétaire (environ avril, mai, juin, juillet); le T2 aux mois d'août, septembre, octobre et novembre; et le T3 aux mois de décembre, janvier, février, mars. Ainsi, les rapports chevauchent les années civiles.

<sup>14</sup> Le nombre de magasins (x 100 000) divisé par l'estimé de population le plus récent.

<sup>15</sup> SQDC, « Trouver une succursale », [en ligne], <https://www.sqdc.ca/fr-CA/Magasins> (lien consulté le 11 mai 2022).

*le respect de la Loi encadrant le cannabis, des distances séparatrices des clientèles vulnérables et des règlements municipaux en vigueur (SQDC, 2021, p. 14).*

Les entretiens réalisés avec des représentants des élus du monde municipal et différents exemples rapportés dans les journaux confirment les processus de concertation de la SQDC et son respect des municipalités. Par exemple, face à différents arrondissements montréalais qui ont interdit ou refusé l'instauration de points de vente sur leur territoire, le porte-parole de la SQDC a rappelé que la société d'État n'a « pas d'objectif de vente », sa mission étant de faire « migrer les consommateurs vers le marché licite du cannabis récréatif ». À cet effet, « lorsque nous approchons une municipalité et que cette dernière ne désire pas avoir une succursale de la SQDC sur son territoire, nous respectons ce choix et nous passons à la prochaine, tout simplement » (Radio-Canada, 2022).

Le faible ratio de magasins par habitant peut en partie être compensé par le service de livraison express (le jour même) desservant depuis 2021 67 villes où habitent trois millions de personnes, soit un peu plus du tiers de la population totale du Québec (SQDC, 2021, p. 13). Toutefois, comme le mentionne François Gagnon de l'INSPQ, la disparité géographique et le recours au site transactionnel en ligne peuvent poser des enjeux d'inégalités sous au moins trois aspects :

- D'abord, il existe un risque que l'offre en ligne ne permette pas de bénéficier de conseils de consommation sécuritaire prodigués par des conseillers de la même façon que lors d'achats effectués en présentiel dans les succursales.
- Ensuite, les quelques évaluations disponibles sur l'expérience néerlandaise montrent que l'offre légale dans les *coffee shops* semblait avoir eu pour effet de réduire l'exposition des consommateurs de cannabis à l'offre des revendeurs clandestins de produits jugés à risque plus élevé. Ceci était d'ailleurs un effet souhaité de cette expérience fondée sur la doctrine de la séparation des marchés (MacCoun, 2011).
- Enfin, si la plupart des Québécois ont un accès à Internet à domicile pour profiter de l'offre de vente en ligne de la SQDC, ce n'est pas le cas de tous, en particulier chez les personnes matériellement défavorisées (Gagnon, 2021, p. 29).

La proportion des ventes effectuées en ligne semble d'ailleurs confirmer un penchant marqué des consommateurs pour l'achat en succursale. Après un pic de 15 % des transactions effectuées en ligne lors de la première année d'existence de la SQDC en 2018-2019, les ventes en ligne n'ont représenté que 4,6 % et 5,7 % les deux années suivantes. Les files d'attente de plusieurs heures en 2018-2019 semblent donc avoir davantage joué que la pandémie dans l'option de l'achat en ligne. Ces chiffres incitent d'autant plus à rester attentifs au faible nombre de points de vente « physiques » dont les effets restent à étudier.

Cela étant, le site Internet de la SQDC est très populaire (8,4 millions de visiteurs en 2020-2021) et particulièrement évolutif. Tandis qu'initialement seuls les taux de THC et CBD et les trois catégories de cannabis (indica, sativa et hybride) étaient indiqués dans les fiches d'informations des produits, le terpène dominant et les produits cultivés au Québec s'y sont depuis ajoutés. Depuis avril 2020, il est possible de connaître en temps réel la disponibilité et les inventaires d'un produit en succursale. Cette fonctionnalité aurait d'ailleurs réduit de 82 % le nombre d'appels liés à la disponibilité des produits (SQDC, 2021, p. 16). Le site comprend également une section éducative à laquelle des articles sont régulièrement ajoutés dans l'objectif de répondre « aux principales questions que se posent les internautes à propos du cannabis. Cette section a été consultée plus de 450 000 fois, ce qui témoigne de son utilité » (*idem*). Selon un sondage

commandé par la SQDC, le taux de satisfaction globale des clients par rapport à leur expérience en ligne s'élève à 77 % (SQDC, 2021, p. 16).

La SQDC a réalisé 600 millions de dollars de ventes en 2021-2022 (+ 12 % par rapport à 2020-2021) totalisant 13,3 millions de transactions effectuées en succursale et en ligne (une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente).

## 2.2.2 Les produits disponibles

La décision de confier à un monopole d'État la vente du cannabis au Québec visait à conserver un contrôle total sur l'offre de produits sur le marché légal. D'un côté, cela fait de la SQDC l'un des plus gros acheteurs sur le marché, lui permettant d'exiger des producteurs avec qui elle contractualise des prix compétitifs qui se répercutent sur le prix moyen par gramme payé par les consommateurs québécois (6,31 \$ toutes taxes incluses en 2021-2022, l'un des plus bas au Canada). De l'autre, il existe au Québec une offre très réduite de certains produits (par exemple, les comestibles), voire l'absence totale d'autres (les produits de vapotage).

Dans ces rapports annuels, la SQDC n'effectue une distinction qu'entre deux types de produits : les fleurs séchées et les « autres produits (huiles, atomiseurs, etc.) ». Les fleurs séchées dominent nettement les ventes, représentant 88,4 % des ventes totales en 2018-2019, 92,4 % en 2019-2020, 90,1 % en 2020-2021 et 85,9 % en 2021-2022. Comment expliquer le haut niveau atteint par les « autres produits » en 2018-2019, alors que leur gamme offerte était beaucoup plus limitée que les années subséquentes ? Une hypothèse est que la SQDC a alors été pendant plusieurs mois en rupture de stock, ce qui a peut-être pu diriger les consommateurs vers des produits autres que les fleurs séchées. Est-ce que la croissance des « autres produits » entre 2019-2020 et 2021-2022 (passant de 7,6 % à 14,1 % des ventes totales) est une tendance qui se dessine ?

À défaut d'avoir des chiffres sur les différentes catégories de produits, nous avons compilé à partir du site transactionnel de la SQDC la variété des produits offerts (voir tableau 7). Ce décompte manuel doit être interprété avec prudence. Dans son plus récent rapport annuel publié en juin 2022, la SQDC fait plutôt état de 721 produits différents disponibles, dont 524 produits de cannabis séché, 145 extraits et 52 boissons (SQDC, 2022, p. 25). Dans son rapport annuel précédent, la SQDC rappelait que, « de concert avec les autorités de santé publique, la SQDC a pris la décision de ne pas offrir de produits de vapotage. Cette approche reflète sa volonté de ne pas créer de nouveaux consommateurs et de nouveaux besoins » (SQDC, 2021, p. 19). Enfin, la culture à domicile étant interdite au Québec, aucun produit attenant (semences ou plants) n'est offert.

**Tableau 7. Variété des produits offerts à la SQDC, mai 2022**

Types de produits	Variété des produits offerts (en ligne ou en succursale)
<b>Cannabis séché</b>	<b>445 produits</b>
Fleurs séchées	302 produits
Préroulés	143 produits
<b>Mangeables</b>	<b>53 produits</b>
Boissons et infusions	52 produits
Comestibles	1 produit
<b>Extraits</b>	<b>122 produits</b>
Atomiseurs oraux	12 produits
Capsules	24 produits
Concentrés	4 produits
Haschich	40 produits
Huiles	31 produits
Kief	6 produits
À cuisiner (poudre soluble)	5 produits
<b>Total des produits disponibles</b>	<b>620 produits</b>

Source : site Internet sqdc.ca (page consultée le 11 mai 2022)

En octobre 2020, la société d'État a commandé un sondage auprès d'une firme externe afin de documenter la perception des clients sur l'entreprise : 68 % des enquêtés ont alors affirmé « être satisfaits de l'offre de produits de la SQDC » (SQDC, 2021, p. 20). 86 % considéraient « que les produits vendus à la SQDC sont plus sécuritaires que ceux vendus sur le marché illicite » (MSSS, 2021b, p. 15). Le taux de satisfaction globale des clients sondés à l'endroit de la SQDC s'élevait à 80 %, en hausse de 12 points de pourcentage par rapport à l'année précédente » (SQDC, 2021, p. 19).

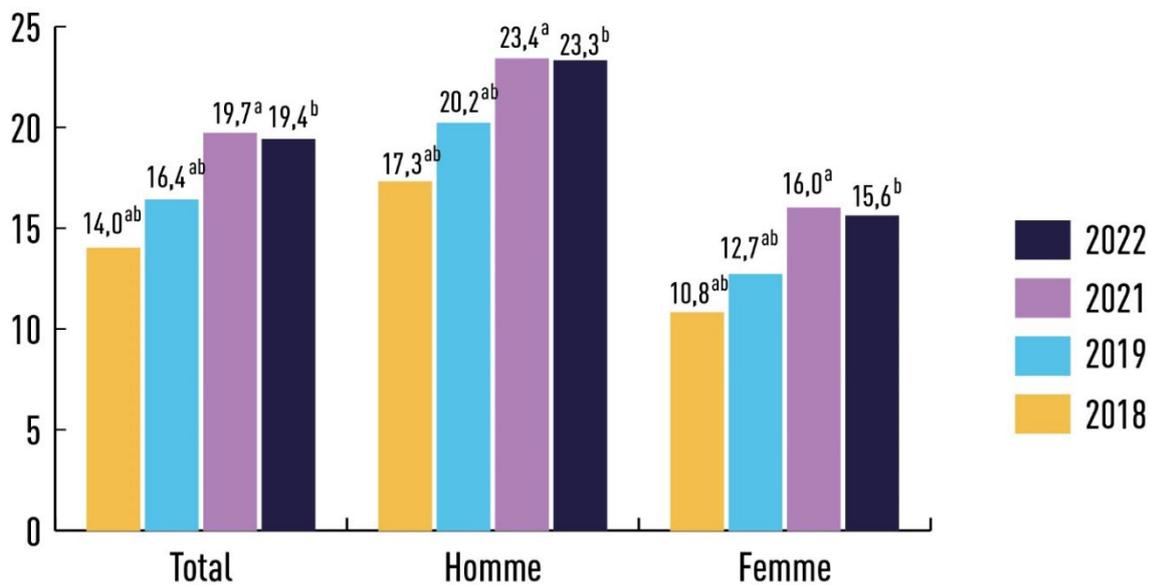
## 2.3 Le portrait de la consommation du cannabis

L'institut de la statistique du Québec (ISQ) a conduit jusqu'à présent quatre enquêtes québécoises sur le cannabis (EQC) en 2018, 2019, 2021 et 2022. La prochaine section repose principalement sur ces sources de données.

### 2.3.1 La prévalence de la consommation

Selon l'EQC 2022, près d'un Québécois de 15 ans et plus sur cinq (19,4 %; 19,7 % en 2021) a déclaré avoir consommé du cannabis dans l'année. Il s'agit d'une hausse comparativement aux enquêtes de 2018 (14 %) et de 2019 (16,4 %). Cette moyenne masque cependant une grande variété d'habitudes de consommation entre les genres et les catégories d'âge, comme permettent de le constater les Figures 5 et 6.

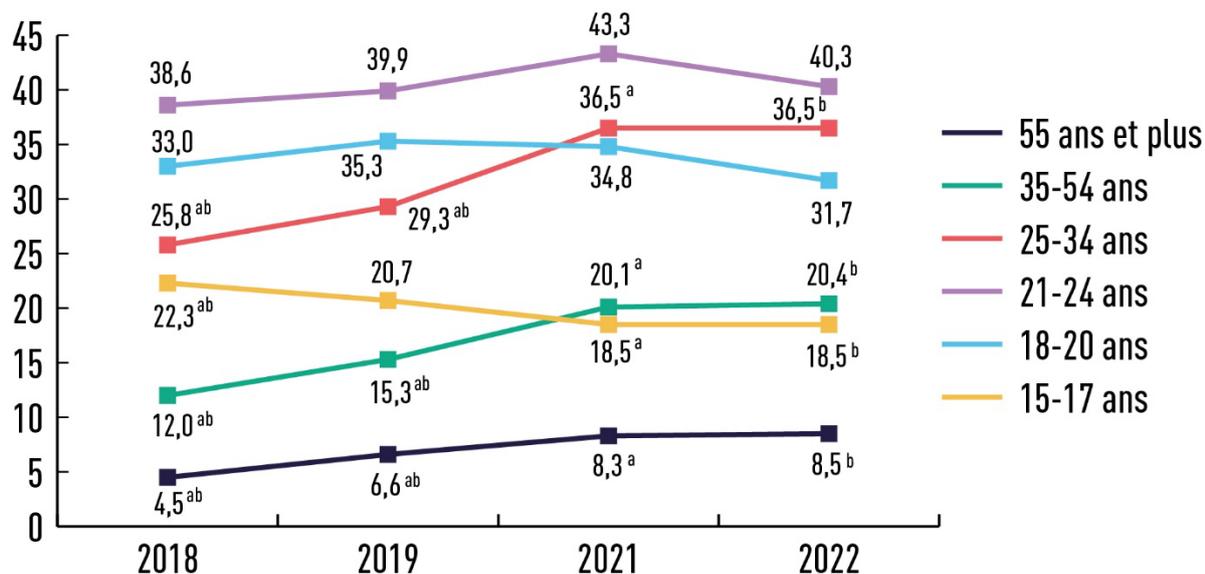
**Figure 5. Proportion des Québécois qui ont répondu avoir consommé du cannabis au cours des 12 derniers mois, par genre (%)**



Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ, 2022a, p. 101, 2022c)

a, b Pour une ligne donnée, le même exposant exprime une différence significative entre les proportions des années au seuil de 0,05.

**Figure 6. Proportion des Québécois qui ont répondu avoir consommé du cannabis au cours des 12 derniers mois, par catégories d'âge (%)**



Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ, 2022a, p. 102, 2022c)

a, b Pour une ligne donnée, le même exposant exprime une différence significative entre les proportions des années au seuil de 0,05.

Les consommateurs et consommatrices augmentent au Québec, mais les hommes sont proportionnellement plus nombreux que les femmes à consommer (23,3 % versus 15,6 %), une tendance ancrée qui s'établit entre 6,5 % et 7,5 % d'écart entre les genres selon les années.

La période de la vie impacte fortement la consommation. Ainsi, la proportion de consommateurs de cannabis a augmenté à tous les âges, à l'exception des jeunes de 15 à 17 ans et de ceux de 18 à 20 ans. Il faut cependant noter que la tendance à la baisse chez les 18 à 20 ans n'est pas considérée comme statistiquement significative par l'ISQ (ni les données pour la tranche d'âge 21 à 24 ans). Quoiqu'il en soit, ces statistiques sont interprétées très positivement par le MSSS, pour qui « le renforcement de la Loi visant la protection des jeunes et l'évitement de toute banalisation de la substance, conjugués aux règles strictes mises en place initialement, pourraient avoir contribué à ces premiers résultats. Même si ceux-ci s'avèrent encourageants, il importera de suivre étroitement les habitudes de consommation des jeunes » (MSSS, 2021b, p. 34). D'autres intervenants de la santé publique interviewés se montrent plus prudents face à ces chiffres, en mentionnant que « la diminution de la consommation [chez les jeunes] peut aussi être due à la pandémie et aux mesures sanitaires qui ont fait en sorte que les parents étaient plus près de leurs enfants et avaient un œil plus constant sur eux ». On peut ajouter à cela que, l'accès au cannabis légal leur étant interdit, les 15-20 ans s'approvisionnent très majoritairement auprès de « membre de la famille, ami ou connaissance » (voir section suivante pour les détails). En période de pandémie, d'isolement en bulles familiales et de couvre-feu, il est fort probable que l'approvisionnement ait été plus compliqué. Enfin, on ne peut faire fi du fait que l'interdiction de consommer avant 21 ans peut créer un biais de désirabilité sociale chez certains de ces répondants, qui préféreront ne pas révéler leur consommation.

Il demeure toutefois que ce sont les jeunes adultes (34 ans et moins) qui consomment le plus. En effet, la proportion des 18-24 ans qui rapportent avoir fait usage de cannabis dans l'année précédente se situe entre 39-40% d'année en année. Ils sont suivis des 25-34 ans qui sont 37 % à avoir déclaré avoir consommé au cours des douze derniers mois en 2022 et des 18-20 ans qui

sont 32 % à voir fait de même pendant la même période. La proportion des consommateurs diminue ensuite considérablement, à 20 % chez les 35-54 ans et à 9 % chez les 55 ans et plus en 2022. La croissance des consommateurs entre 2018 et 2022 touche cependant les trois catégories les plus âgées. On notera au passage un certain âgisme, puisque l'espérance de vie se situant presque à 85 ans, un découpage plus précis de la catégorie « 55 ans et plus » semblerait de mise pour brosser un portrait plus précis de la consommation.

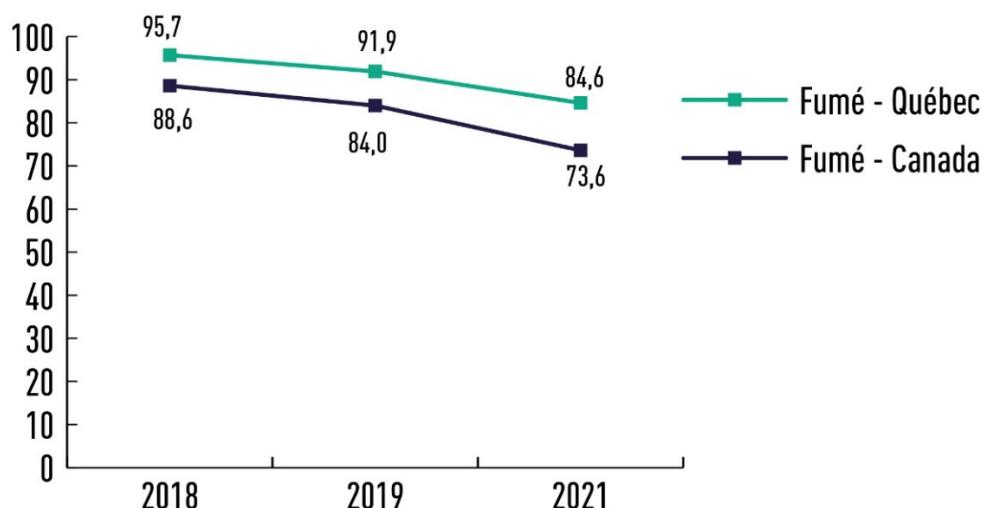
Quant à la fréquence de la consommation, l'EQC 2022 rapporte que près de 42 % des Québécois ayant consommé du cannabis en ont consommé moins d'un jour par mois, environ 19 % l'ont fait occasionnellement (1 à 3 jours par mois), 24 % régulièrement (1 à 6 jours par semaine) et 14 % quotidiennement. Ce portrait varie également selon le genre et l'âge. Ainsi, selon l'EQC 2021 (ISQ, 2022a, p. 120), les femmes sont plus nombreuses à déclarer consommer moins d'un jour par mois (46 %) que les hommes (35 %), tandis que ces derniers consomment plus souvent de façon quotidienne (17 %) ou régulière (29 %) que les femmes (respectivement 13 % et 21 %). Pour ce qui est de l'âge, la majorité des usagers de 34 ans et moins consomment moins d'une fois par mois (entre 40 % et 56 % des « jeunes » se trouvent dans cette catégorie). À l'inverse du stéréotype de l'étudiant ou du jeune désœuvré consommant chaque jour, ce sont en fait les 35-54 ans et les 55 ans et plus qui consomment quotidiennement (18 % chacun) ou régulièrement (28 % et 26 %) le plus fréquemment.

Lors de nos entretiens menés à l'automne 2021 (donc avant l'EQC), des intervenants de la santé publique avançaient parmi les effets jugés positifs de la légalisation, outre la diminution chez les jeunes, « que les nouveaux consommateurs sont des gens plus âgés qui consomment de façon très responsable. Je ne peux pas le considérer autrement que de façon positive ».

### 2.3.2 Les modes de consommation

La légalisation s'est accompagnée au Québec du recours à une variété de modes de consommation. Si fumer demeure incontestablement le mode de consommation le plus populaire en 2021 – 85 % des consommateurs ont rapporté utiliser cette méthode – une diminution importante est cependant observable, tant au Québec qu'au Canada.

**Figure 7. Proportion des consommateurs québécois et canadiens qui rapportent avoir fumé leur cannabis au cours des douze derniers mois (%)\***



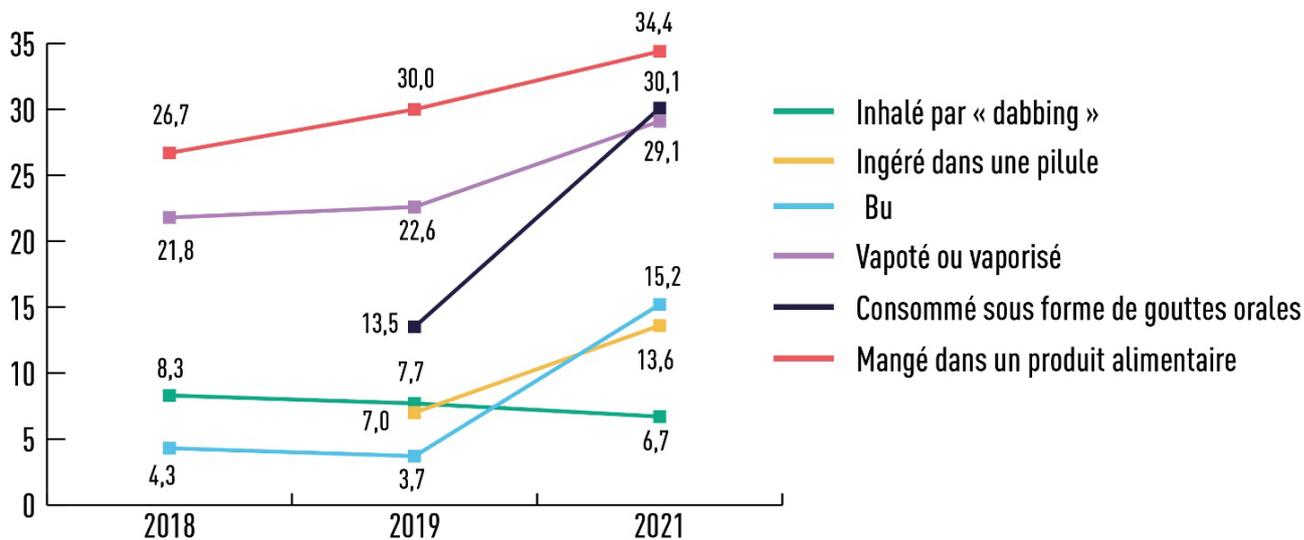
Source : Pour le Québec : Institut de la statistique du Québec (ISQ, 2022a, p. 125).  
Pour le Canada : Santé Canada, (2018, 2019, 2020, 2021).

\* L'année 2020 n'est pas incluse dans cette figure, les données pour le Québec n'étant pas disponibles.

Considérant que plusieurs études indiquent que ce mode de consommation est particulièrement nuisible pour la santé, cette diminution, qui survient au même moment où l'usage augmente, peut être interprétée positivement.

À l'inverse, tous les autres modes de consommation enregistrent une hausse depuis 2018 (à l'exception du « dabbing », qui implique tout comme fumer une inhalation, voir figure 8).

**Figure 8. Modes de consommation du cannabis au cours des douze derniers mois (%)**



Source : Institut de la statistique du Québec (2022a, p. 125)

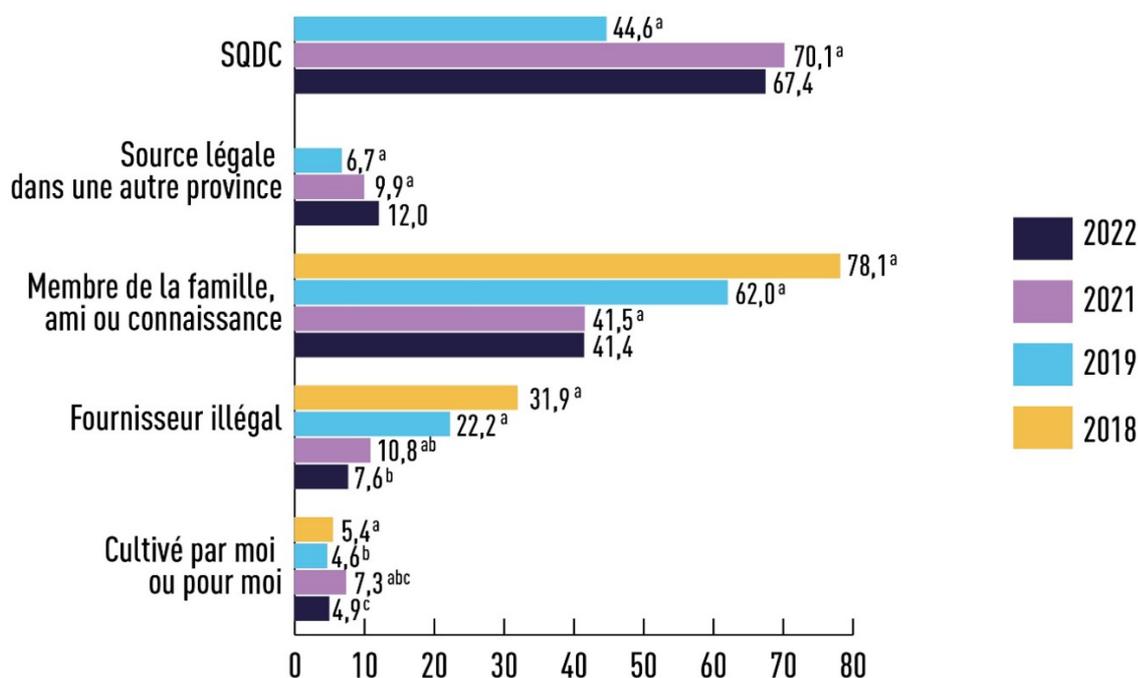
Il faut souligner que parmi les trois modes les plus utilisés après fumer figurent deux qui sont peu ou pas offerts sur le marché légal québécois (les produits comestibles et le vapotage). Leur popularité croissante signifie que ce segment du marché échappe au contrôle public, notamment quant à la qualité, la quantité et la concentration des produits consommés. Il s'agit en outre de deux modes de consommation qui attirent particulièrement les jeunes : 44 % des consommateurs de 15-17 ans ont vapoté leur cannabis au cours des douze derniers mois et ils sont aussi nombreux à l'avoir mangé dans un produit alimentaire. Les 18-24 ans vapotent (29 %) et mangent leur cannabis (49 %) de manière plus importante que leurs aînés également. Les législateurs québécois ayant insisté à de nombreuses reprises sur l'importance des méfaits du cannabis sur la santé des jeunes, ces deux modes de consommation doivent être surveillés.

Lorsque l'on croise la prévalence de consommation à celle des modes utilisés, l'on s'aperçoit que plus l'usage augmente, plus les modes de consommation se multiplient (ISQ, 2022a, p. 37). Autrement dit, les usagers consommant moins d'un jour par mois fument (78 %), mangent (25 %) et consomment sous forme de gouttes orales (22 %) leur cannabis. Quant à ceux qui consomment quotidiennement, ils fument (93 %), mangent (43 %), consomment sous forme de gouttes orales (35 %), vapotent (28 %), vaporisent (28 %), boivent (24 %), ingèrent dans une pilule (22 %) et inhalent par « dabbing » (19 %) leur cannabis.

### 2.3.3 Les sources d'approvisionnement

Les sources d'approvisionnement ont beaucoup changé entre 2018 et 2022. Les trois principales sources demeurent les mêmes, mais dans des proportions bien différentes.

**Figure 9. Sources d'approvisionnement du cannabis au cours des 12 derniers mois, parmi les consommateurs de 15 ans et plus (%)**



Source : Institut de la statistique du Québec (2022a, p. 142, 2022c)

a, b, c Pour une ligne donnée, le même exposant exprime une différence significative entre les proportions des années au seuil de 0,05.

Sans surprise, la part des consommateurs s'approvisionnant à la SQDC a fortement crû, passant de 45 % en 2019 – alors que la SQDC n'était pas ouverte durant l'ensemble de la période de référence de l'enquête – à 67 % en 2022. Les fournisseurs illégaux ont enregistré une forte baisse, passant de 32 % en 2018 à 8 % en 2022. Il apparaît important de souligner que, avant la légalisation, le principal fournisseur n'était pas le marché noir illégal, mais un membre de la famille, un ami ou une connaissance, à qui recouraient 78 % des consommateurs en 2018 et plus que 41 % en 2022. On peut aussi noter une hausse du recours à une source légale située dans une autre province (il serait intéressant de savoir pour quel type de produit, est-ce pour ceux indisponibles au Québec ?). La culture par ou pour soi-même demeure plutôt marginale. Selon le jugement que rendra la Cour suprême, il sera intrigant d'en observer l'impact sur la culture à domicile.

Le taux de pénétration de la SQDC auprès des usagers est important, mais ce ne sont que 43 % des consommateurs de 21 ans et plus qui y achètent exclusivement leur cannabis. À l'inverse, 20 % d'entre eux s'approvisionnent de manière exclusive auprès de sources autres que la SQDC. Cela signifie donc qu'une proportion non négligeable des consommateurs optent pour une diversité des sources d'approvisionnement plutôt que de tout se procurer auprès d'un même fournisseur.

Enfin, l'un des effets de la légalisation est perceptible via la mesure de la proportion des consommateurs québécois qui ne connaissent pas le contenu en cannabinoïdes du cannabis qu'ils

ont consommé au cours de la dernière année. En 2019, 46 % d'entre eux ignoraient le contenu de ce qu'ils consommaient et ils n'étaient plus que 29 % à se classer dans cette catégorie deux ans plus tard (ISQ, 2022a, p. 13). L'une des idées avancées lors de la légalisation était d'éduquer le consommateur sur le produit et cela semble être le cas, du moins sur cet aspect. Quant à ceux qui connaissent le contenu de ce qu'ils consomment, ils sont, en 2021, 44 % à préférer des produits contenant exclusivement du THC ou plus de THC que de CBD, 11 % à opter pour ceux contenant autant de THC que de CBD et 16 % privilégiant des produits contenant exclusivement du CBD ou plus de CBD que de THC.

### **2.3.4 Les comportements à risque liés au cannabis**

Parmi les consommateurs de 15 ans et plus, l'EQC a calculé depuis 2018 que ceux ayant un usage à risque élevé oscillent entre 0,8 % et 1,5 %. Ceux jugés à risque modéré seraient passés de 56 % en 2018 à 53 % en 2021, et ceux à risque faible de 43 % en 2018 à 46 % en 2021 (ISQ, 2022a, p. 132).

Parmi les comportements les plus à risque évoqués dans les débats publics lors de la légalisation figurait celui de la conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis. 85 % des consommateurs déclarent n'avoir jamais conduit dans les deux heures suivant la consommation de cannabis au cours des 12 derniers mois. Ils seraient près de 7 % à le faire au moins une fois par mois, une proportion qui varie selon le genre (les femmes déclarent le faire beaucoup moins), l'âge (les 18-54 ans le faire plus, entre 6,7 % et 8,4 %) et la fréquence de consommation (les usagers quotidiens conduisent plus souvent sous influence) (ISQ, 2022a, p. 44-46).

Les craintes quant aux intoxications possibles liées au cannabis (involontaires ou pas) ont souvent été évoquées lors de la légalisation. L'Infocentre de santé publique de l'INSPQ a mis en place un système de suivi relatif au cannabis afin de détecter rapidement toute situation problématique à cet égard. Bien que dans son bilan de la légalisation le MSSS rende compte de certaines hausses à ce sujet (les hospitalisations et les visites à l'urgence liées au cannabis ont augmenté au cours de l'été 2020 et une hausse de 24 % des appels en lien avec une intoxication au cannabis a été observée du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 31 mars 2021), il conclut toutefois que « les données ne semblent pas indiquer de changements drastiques induits par la légalisation de la substance en ces matières » et qu'il faut « rester prudent dans l'interprétation de ces résultats qui peuvent être la conséquence de diverses influences reliées, entre autres, au caractère récent de la légalisation et à la pandémie de COVID-19 » (MSSS, 2021b, p. 35).

### **2.3.5 Le cannabis à des fins médicales**

L'usage du cannabis à des fins médicales a été autorisé au Canada en 2001. Depuis la légalisation du cannabis à des fins non médicales édictée en 2018, deux régimes distincts et parallèles coexistent au pays. Cela signifie notamment que si l'État québécois est fortement mobilisé dans l'encadrement et la vente du cannabis à des fins non médicales, il demeure complètement effacé du régime du cannabis à des fins médicales, entièrement régulé par Santé Canada. C'est auprès de cette organisation que les consommateurs à des fins médicales doivent s'enregistrer. Les données compilées depuis 2018 (celles précédentes ne sont pas disponibles) signalent une diminution de 18 % de ce type de consommateurs au Canada (passant de 345 000 personnes inscrites en octobre 2018 à 292 000 en mars 2021). À l'inverse, le Québec enregistre une hausse de 39 % sur la même période (passant de 10 700 personnes inscrites en octobre 2018 à 17 500 en mars 2021). Comment interpréter ces tendances inverses survenues depuis la légalisation du cannabis à des fins non médicales ? Est-ce qu'au Canada des usagers à des fins médicales ont opté pour un approvisionnement au sein du régime non médical ? Est-ce qu'au Québec la

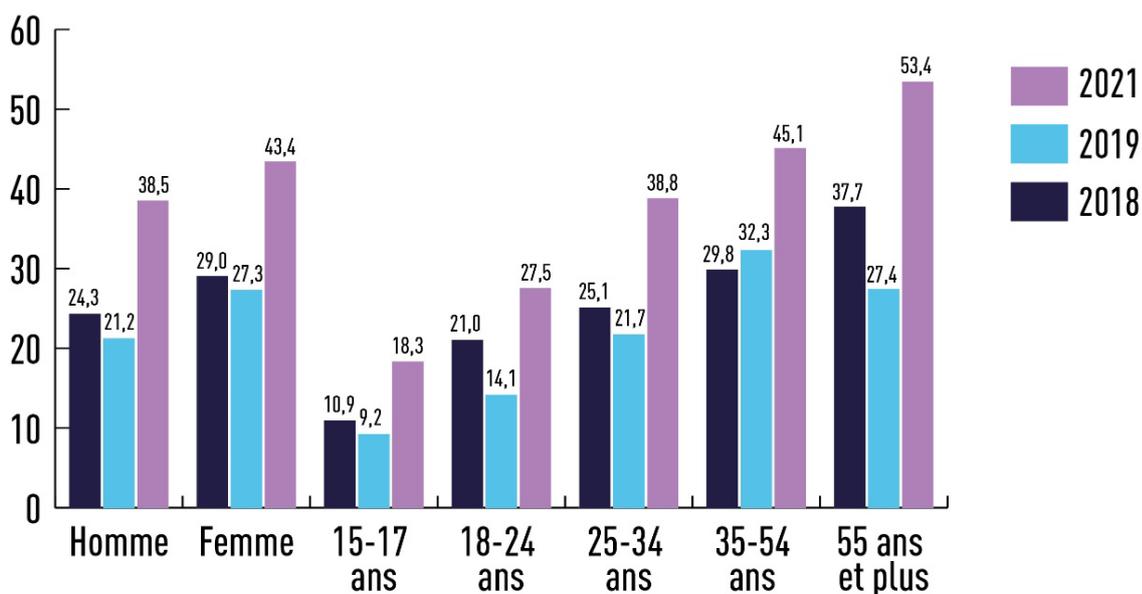
légalisation de 2018 a entraîné une acceptabilité sociale accrue et une diffusion des bénéfices que peut procurer la substance sur divers problèmes de santé ?

Ce que laissent entrevoir ces données est que ces deux régimes réglementaires distincts en théorie apparaissent interconnectés en pratique. Les frontières poreuses entre cannabis à des fins médicales et non médicales sont illustrées à la fois dans l'EQC 2021 et dans les entretiens menés avec différents intervenants.

L'EQC 2018 et 2019 demandait aux répondants les raisons de leur consommation de cannabis, avec pour choix de réponses « À des fins médicales », « À des fins non médicales », « À des fins médicales et non médicales ». L'EQC 2021 ajoute une nouvelle question permettant d'entrevoir le flou existant entre ces catégories en demandant « Au cours des 12 derniers mois, avez-vous consommé du cannabis pour traiter un problème de santé ou pour soulager des symptômes ? ». Cela fait en sorte que les personnes ayant répondu « oui » à l'une des deux questions s'élèvent à 40,5 % en 2021 (31,2 % pour des raisons médicales ou pour des raisons à la fois médicales et non médicales et 9,3 % pour soulager des symptômes), comparativement à 26 % en 2018 et à 24 % en 2019. L'EQC révèle également que « bien que plus de 53 % des consommateurs de 55 ans et plus indiquent avoir consommé pour des raisons médicales ou pour soulager des symptômes, seulement 13 % d'entre eux disent avoir un document d'un médecin les autorisant à consommer du cannabis » (ISQ, 2022a, p. 55). On peut donc en déduire qu'une grande proportion de ces consommateurs pratiquent de l'automédication et qu'ils s'approvisionnent à l'extérieur du régime de cannabis à des fins médicales. Les principaux problèmes de santé évoqués par les personnes ayant consommé du cannabis pour des raisons médicales ou pour soulager des symptômes sont les troubles du sommeil (54 %), l'anxiété ou la nervosité (53 %), les douleurs chroniques (53 %) et la dépression (25 %) (*idem*).

La consommation pour des raisons médicales ou pour soulager des symptômes est un phénomène qui varie énormément selon le genre et l'âge.

**Figure 10. Consommation de cannabis pour des raisons médicales ou pour soulager des symptômes au cours des 12 derniers mois selon le genre et l'âge, 2018, 2019 et 2021 (%)**



Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ, 2022a, p. 136)

Les femmes sont généralement plus nombreuses que les hommes à invoquer ces raisons (respectivement 43 % et 38 % en 2021). Le recours au cannabis pour ces motifs augmente avec l'âge pour atteindre un sommet chez les 55 ans et plus (53 % en 2021), mais demeure tout de même notable même chez la tranche la plus basse des 15-17 ans qui s'établit à 18 % en 2021. Fait intéressant, l'EQC 2021 révèle que :

*les douleurs chroniques sont des problèmes de santé plus souvent mentionnés par les 35-54 ans (59 %) et les 55 ans et plus (64 %) que par les 15-17 ans (23 %) et les 18-24 ans (33 %) pour justifier leur consommation. À l'inverse, l'anxiété ou la nervosité sont des problèmes plus souvent mentionnés par les 15-17 ans (67 %) et les 18-24 ans (71 %) que par les 55 ans et plus (32 %) pour justifier leur consommation (ISQ, 2022a, p. 55).*

Le recours au cannabis pour des raisons médicales ou pour soulager des symptômes est un phénomène à suivre au Québec et l'augmentation observable chez l'ensemble des catégories populationnelles s'accompagne de pratiques diverses selon l'âge et le genre.

L'on remarque la porosité des discours et des pratiques entre cannabis à des fins médicales et non médicales également dans les entretiens menés auprès des gens de l'industrie. Plusieurs ont évoqué comme intérêt de départ pour ce secteur une expérience personnelle ou celle d'un de leurs proches (parents, amis) qui avaient utilisé du cannabis pour les aider avec des problèmes de douleurs chroniques, de perte d'appétit, de dépression, d'insomnie, de stress, etc. Nombreux sont ceux qui se sont ensuite découvert une passion pour les « les vertus holistiques du cannabis », pour les potentialités de la plante et de ses molécules, pour les bienfaits, lorsque bien utilisés,

*des différentes composantes du cannabis, le CBD, entre autres, qui est une des composantes les mieux connues et qui peut soulager bien des maux comme le mal du siècle, le stress est la base de la plupart des symptômes. Si c'est un produit naturel qui fait en sorte qu'il n'y ait pas d'accoutumance et que le lendemain matin il n'y a pas d'effet secondaire, tant mieux. On va éviter de la consommation d'autres sortes de drogues beaucoup plus néfastes pour la santé.*

Tous ces producteurs ont pourtant seulement une licence de cannabis à des fins non médicales, mais leur intérêt concerne assurément les bénéfices potentiels du cannabis, au-delà de l'apparent simple usage dit « récréatif ».

### 3. Les défis de la mise en œuvre de la légalisation

---

La légalisation du cannabis à des fins non médicales au Canada est une expérience de politique publique inédite, où peu de précédents existent desquels s'inspirer. Il a été mentionné à plusieurs reprises par les gouvernements provinciaux qu'ils ont dû faire vite dans l'élaboration de la régulation de la vente et de la consommation sur leur territoire face au gouvernement fédéral qui refusait de reporter la date d'entrée en vigueur de la légalisation (Benoit & Lévesque, 2022). Ces deux éléments de contexte laissent penser que certains effets de la légalisation et des règles l'encadrant ont pu ne pas être anticipés par les décideurs publics, que des contradictions ou des angles morts sont apparus au cours des quatre années de mise en œuvre et que des défis demeurent dans la poursuite de cette politique. Cette dernière partie s'intéressera à ces différents phénomènes, sujets à débats et souvent encore peu mesurables. Il s'agit donc ici de signaler des pistes de réflexion à considérer plutôt que d'attester des réalités empiriques documentées. Nous les avons regroupés sous quatre grands thèmes : la stigmatisation du cannabis qui se poursuit malgré la légalisation de la substance (section 3.1), les défis de santé publique (section 3.2), les défis économiques (section 3.3) et les défis concernant les populations vulnérables (section 3.4).

#### 3.1 Une stigmatisation qui perdure : « c'est comme [s'ils voulaient] interdire quelque chose que le fédéral a permis »

Si l'approche de santé publique basée sur un modèle de vente étatique recueille une large adhésion, plusieurs intervenants sont critiques à l'endroit de la sévérité du modèle québécois. Qu'ils proviennent de représentants du monde municipal, des administrations de la santé publique ou d'acteurs de l'industrie, plusieurs déplorent la politisation du dossier, particulièrement sous la gouverne de la CAQ. Selon un enquêté, « le cannabis est encore perçu comme le diable » au sein du gouvernement. Un autre est d'avis que « probablement que si le Québec avait pu dire non totalement au cannabis, il l'aurait fait. Mais ils ne peuvent pas le faire », allant dans le même sens qu'un interlocuteur interprétant les règles strictes de la manière suivante : « c'est comme si tu voulais interdire quelque chose que le fédéral a permis ».

Les interlocuteurs favorables à l'approche québécoise insistent quant à eux sur les risques de banalisation qu'entraîne la légalisation :

*À force d'être exposés au contexte, maintenant les gens sont habitués. Il faut qu'on s'assure que la légalisation ne soit pas un objet de banalisation. Les gens sont plus habitués maintenant, c'est de moins en moins exclusif, de moins en moins surprenant. Les gens s'y habituent. Les mœurs évoluent. On a le défi de garder ce sujet-là d'actualité, contemporain, et qu'il ne devienne pas banalisé auprès de la population (interviewé provenant de la santé publique).*

Les organisations responsables de la légalisation avancent un cadrage plutôt négatif du cannabis. Par exemple, le Comité de vigilance souligne dans son premier rapport paru en 2019 que son existence « vise à soutenir l'atteinte des objectifs visés par la Loi, soit de prévenir la dépendance à cette substance, retarder l'âge de la première consommation, limiter les effets néfastes et potentialiser les effets positifs de la légalisation pour l'ensemble de la population » (Comité de vigilance sur le cannabis, 2019, p. 5). À l'exception du dernier énoncé, le cannabis y est cadré comme une substance essentiellement nocive.

Cette approche de méfiance à l'endroit du cannabis se dénote également par une volonté de faire disparaître cette substance de l'espace public. Outre l'interdiction de consommer dans les lieux publics, les allures austères des succursales de la SQDC illustrent ceci : aucun signe évoquant le

cannabis ne doit être vu de l'extérieur des points de vente et à l'intérieur le cannabis est aussi discret (pas de représentations de feuilles, de fleurs, etc.) et les produits disposés de façon que la clientèle ne puisse y avoir accès sans l'aide d'un préposé. Une fois la commande passée, les produits achetés se retrouvent dans un sac de papier brun, sur lequel aucun logo de la SQDC n'est affiché. Ceci rappelle l'aménagement en 1921 des premières succursales de la Commission des liqueurs<sup>16</sup> (ancêtre de la Société des alcools, SAQ) : les clients n'ont pas d'accès direct au produit, le cannabis n'est pas visible, le contact olfactif comme tactile est interdit.

Au-delà de la SQDC, tout événement public lié au cannabis (par exemple un salon ou un festival du cannabis) est interdit. La publicité est pour ainsi dire prohibée, puisqu'une « publicité peut uniquement être diffusée :

- dans des journaux et magazines écrits qui sont expédiés et adressés à une personne âgée de 21 ans ou plus qui est désignée par son nom ;
- par de l'affichage qui ne peut être vu que de l'intérieur d'un point de vente de cannabis » (MSSS, 2021a, p. 3).

Est aussi interdite la vente d'objets qui ne sont pas du cannabis, mais qui comportent un élément (nom, logo, signe distinctif, image ou slogan) qui est associé au cannabis (*idem*).

Certains interlocuteurs voient dans ces restrictions multiples non seulement une reproduction active de la stigmatisation autour du cannabis, mais également une infantilisation de la population par le gouvernement :

*Regardez, juste un autre exemple. Dire qu'avant la légalisation, les gens avaient le droit, je ne dis pas ni que ce n'est bien ni que c'est mal, mais il y avait des gilets, des accessoires de fumeurs avec des feuilles de cannabis. Partout ailleurs au Canada, c'est légal de vendre ça, un gilet avec une feuille de cannabis. Ici, c'est illégal : incitation à consommer, promotion d'un produit. Tabarnak on n'est pas des enfants ! Ce n'est pas parce que je vois une feuille de cannabis sur un logo sur un gilet que ça y est, il m'en faut, il faut aller m'en acheter. Pas plus qu'avant. On se fait infantiliser (interviewé provenant de l'industrie).*

Cette perception négative encore largement répandue dans les arcanes gouvernementaux concerne tant les consommateurs (selon un interviewé, le gouvernement est encore dans le « stigmatisme du consommateur, du *stonehead*, de l'image que tout le monde se fait de la personne qui fume joint sur joint dans son salon sans bouger, qui ne travaille pas, qui est amorphe ») que la plante en elle-même. D'après un intervenant de l'industrie, les autorités publiques investissent « beaucoup d'argent sur la prévention et sur la santé, les mesures nécessaires pour pouvoir guérir un mal, sans savoir ce qui va causer le mal. Ce qui [pourrait être] la priorité des gouvernements, ce serait peut-être d'investir dans la recherche pour savoir ce que cette plante peut donner de positif ». Un enquêté travaillant dans l'industrie du cannabis à des fins médicales tient des propos allant dans le même sens, confirmant la stigmatisation qui y existe toujours, plus de vingt ans

---

<sup>16</sup> Alors qu'en 1921 la prohibition de l'alcool bat son plein ailleurs en Amérique de Nord, le gouvernement québécois décide de faire bande à part en contrôlant la substance par la mise en place d'un monopole de vente. L'historien Laurent Turcot décrit ces premières succursales publiques : « les magasins de la Commission ont une allure plutôt sévère. C'est qu'on ne veut pas nécessairement attirer l'œil des clients ni pousser à la consommation. En y pénétrant, on découvre des murs aux couleurs sombres et, à aucun moment, on ne peut toucher ni même voir les bouteilles. Pour commander, on doit se présenter devant un comptoir grillagé, qui rappelle les confessionnaux, et demander ce qu'on désire après avoir consulté une liste de produits. Un employé remet au client ses bouteilles, enveloppées dans un papier opaque, puis ce dernier paie et sort. Disons que l'expérience client est loin d'être ce qu'elle est aujourd'hui » (Turcot, 2021).

pourtant après sa légalisation : le Collège des médecins du Québec et ses membres demeurent réticents à prescrire du cannabis et les recherches publiques sur les bienfaits du cannabis ou les risques associés à son usage dans un contexte de prise de médicaments sont presque inexistantes.

Cette stigmatisation aurait d'ailleurs des effets directs sur les clients de la SQDC. En effet, interrogé sur la faible part des transactions effectuées en ligne par rapport à celles en succursale, un intervenant de la SQDC proposait comme explication que la vente en ligne nécessite d'inscrire son nom et son adresse et d'utiliser une carte de crédit permettant de retracer l'achat. Or, plusieurs clients demeurent méfiants à l'endroit de l'État (et par association de la SQDC) : « les personnes pensaient qu'on prenait leurs coordonnées pour les envoyer aux douanes aux États-Unis. Ou alors, ils pensaient qu'on revendait leurs coordonnées aux assureurs ». Cette volonté de rester anonyme a pour effet que la SQDC se distingue des autres commerces de détail quant à l'important volume d'argent comptant qu'elle doit gérer (à rebours de la tendance à payer avec une carte de débit ou de crédit). Autrement dit, une proportion considérable de consommateurs du marché légal préfère payer en liquide son cannabis.

Cette stigmatisation qui perdure sur le cannabis mérite d'être soulignée puisque si la légalisation poursuit des objectifs de santé et de sécurité publiques, elle peut également exercer une fonction d'intégration sociale en désignant les consommateurs comme des citoyens légitimes et respectueux de la loi. Cette normalisation (phénomène distinct de la banalisation) est importante puisqu'il est reconnu que la stigmatisation produit des effets pervers majeurs (Fallu, D'Arcy, Gagnon, & Turmel, 2019, p. 136) et va à l'encontre de l'approche de réduction des méfaits (Beauchesne, 2020, p. 53). Par exemple, des études sur les usagers socialement intégrés soulignent qu'ils adoptent des stratégies de dissimulation afin d'éviter la stigmatisation, avec parfois pour effet un éloignement de leurs proches et de leurs milieux professionnels et une distanciation des services publics (Askew & Salinas, 2018; Perrin, Bertrand, & Langlois, 2021). À l'opposé, une diminution de la stigmatisation permet une diffusion de sources de contrôle informelles de l'usage (ex. : l'environnement, les pairs) et la réduction du risque associé aux usages dits problématiques (Hathaway, 2019; Wadsworth, Leos-Toro, & Hammond, 2020). Si la légalisation participe à une normalisation pouvant avoir des effets bénéfiques, le régime québécois comporte cependant plusieurs interdictions (culture à domicile, consommation dans les lieux publics, usage avant 21 ans, etc., auxquelles on peut ajouter la restriction de plusieurs produits comestibles) susceptibles de générer des effets négatifs en matière de santé publique (Gagnon, 2021, p. 2) et de perpétuer certains stigmas.

## 3.2 Les défis de santé publique

Le modèle québécois de légalisation est le plus strict au Canada et cette sévérité a toujours été défendue par ses partisans comme le mécanisme le plus adéquat afin de limiter les impacts négatifs de la consommation de cannabis sur la santé. La vision de ce à quoi réfère la « santé » diffère cependant d'un intervenant à l'autre. L'on peut considérer que c'est une vision médicale, individualisante et d'inspiration prohibitive qui a été institutionnalisée au Québec, là où une vision de santé publique et de réduction des méfaits aurait axé davantage l'importance sur la réduction des conséquences négatives pouvant découler de la consommation de cannabis et non simplement sur une réduction de l'usage. Ces deux approches différentes génèrent des tensions dans la mise en œuvre de la légalisation au Québec.

**Tensions quant au prix de vente du cannabis.** Il s'agit d'un enjeu économique, mais également d'une question de santé et de sécurité publiques puisque les prix influencent le niveau de consommation et la conversion des usagers vers le marché légal. Par exemple, le chercheur

François Gagnon de l'INSPQ souligne que, « comme le montre la situation dans d'autres juridictions, la baisse généralisée des prix du cannabis et l'offre étendue de produits de cannabis ont participé à une hausse de la prévalence d'usage du cannabis », ce qui indique selon lui l'équilibre précaire entre le double mandat de ne pas intensifier l'usage tout en faisant transiter vers le marché légal les usagers s'approvisionnant dans les réseaux clandestins (Gagnon, 2021, p. 1). Du point de vue des consommateurs cependant, chaque annonce de hausse des prix par la SQDC est remise en question. Par exemple, après la première étude de Statistique Canada rendue publique sur les prix moyens au gramme à travers le pays, la SQDC a annoncé en avril 2019 une augmentation de ses prix, arguant qu'elle avait désormais « un portrait de la réalité du marché et [qu'elle voulait] s'y coller » et que cette nouvelle « visibilité sur le prix moyen payé au Canada » justifiait la hausse de prix, afin de ne pas « banaliser » le cannabis (Fournier, 2019). Sans préjuger de leur caractère représentatif, certains consommateurs ont exprimé des bémols à ce sujet dans les médias sociaux, jugeant la SQDC déconnectée de la réalité du marché illégal. Par exemple, sur la page Facebook de l'entreprise, un internaute écrivait : « "La réalité du marché"... La réalité, c'est qu'il faudrait que vous reveniez sur terre. Votre compétiteur au Québec, c'est le marché noir. Pas le reste du Canada » (Fournier, 2019).

**Tensions quant à l'imposition d'une quantité maximale de THC dans les produits et des restrictions sévères sur les produits comestibles.** Selon le MSSS, « limiter les impacts négatifs de la consommation de cannabis sur la santé [...] est possible notamment par l'encadrement des types de produits disponibles et l'imposition d'une quantité maximale de THC dans les produits (MSSS, 2021b, p. 34). De même, c'est par la quasi-interdiction des comestibles que le ministère juge que l'objectif de santé publique est le mieux poursuivi :

*Il y a encore un grand manque de connaissances scientifiques sur les effets populationnels et sur les risques de santé associés à ces produits. Le recul dont nous disposons est encore insuffisant et les données disponibles nous apparaissent suffisamment préoccupantes pour limiter, par principe de précaution, l'autorisation de ces produits. [...]*

*L'accent est particulièrement mis sur la réduction de la banalisation du cannabis, de l'attrait des jeunes pour le cannabis, des risques d'intoxication involontaire et des risques de santé associés aux produits de cannabis à concentration élevée en THC ou dont le caractère intoxicant aurait été potentialisé (MSSS, 2021b, p. 11).*

Cela étant, les enquêtes québécoises comme canadiennes sur le cannabis mettent en évidence l'intérêt des consommateurs pour les comestibles, qu'ils résident dans une province qui les commercialisent ou non. La quasi-absence d'offre légale au Québec contraint les usagers soit à se diriger vers le marché illégal, soit à s'autoconfectionner leurs propres comestibles, sans disposer d'information sur le sujet. Il n'existe pas d'études à notre connaissance sur le sujet, mais on peut postuler que le marché illégal se positionne sur ces produits peu ou pas offerts sur le marché légal, et que les risques d'intoxication ou ceux associés aux produits en concentration élevée en THC, de même que la gamme offerte de produits dits attrayants pour les jeunes sont plus prégnants dans le contexte du marché illégal, ce qui s'éloigne d'une approche de santé publique. Par ailleurs, certains intervenants rencontrés ont émis l'idée que, bien que peu de recherches soient disponibles à ce sujet et que cet argument ne soit donc pas encore vérifiable, il est probable que l'ingestion de cannabis soit moins nocive pour la santé que son inhalation. L'équilibre idéal entre produits disponibles et protection de la santé apparaît difficile à atteindre.

**Tensions entre banalisation et dramatisation de l'usage du cannabis.** La normalisation qu'est susceptible d'amorcer la légalisation est perçue par certains comme une voie vers la banalisation de l'usage. D'autres jugent à l'inverse que l'approche restrictive québécoise participe à une dramatisation qu'ils espéraient voir cesser avec la légalisation. Un intervenant travaillant dans le

domaine de la santé publique a évoqué avec nous la tendance des autorités québécoises à « démoniser » le cannabis, par exemple en insistant sur les liens entre consommation et « schizophrénie, ça fait super peur, je comprends, c'est un trouble de santé mentale grave, c'est correct, je comprends tout ça, mais il demeure que c'est moins de 1 % de la population qui en est atteint ». Il soulève par ailleurs les bénéfices du modèle québécois dont les dividendes de la SQDC permettent de financer des programmes concernant la dépendance au cannabis, en soulevant toutefois « un bémol parce que la dépendance au cannabis est somme toute beaucoup moins grande que la dépendance à l'alcool. Je trouve qu'on met quand même beaucoup d'énergie dans le cannabis, on devrait en mettre autant dans la surveillance de l'alcool ». Un autre interlocuteur considère que les pouvoirs publics font preuve d'un « paternalisme gouvernemental » qui se double d'une méconnaissance du cannabis qui nuit à l'approche de santé publique privilégiée. Par exemple, en 2019, peu après la légalisation, le MSSS a financé plusieurs affiches destinées aux jeunes de 15 à 34 ans dans le cadre d'une campagne d'information et de sensibilisation aux risques liés au cannabis<sup>17</sup>. C'est à cette campagne que fait référence l'interlocuteur suivant :

*Vous avez sûrement vu les commerciaux [où les consommateurs de cannabis], un moment donné, se transforment en caméléons, la langue qui sort, les cheveux changent de couleur, comme si le cannabis était un psychédélique hallucinogène. On ne parle pas de LSD là. Ce qu'ils ont fait, c'est qu'ils ont fait peur à une tranche de gens qui sont comme : "Oh mon dieu, c'est dangereux le cannabis". Renforcer la stigmatisation d'un bord, puis de l'autre côté, les gens qui connaissaient ça sont morts de rire : "Oui, c'est donc bien ridicule leur gouvernance". [...] Les annonces sont complètement déconnectées de la réalité. On a loupé le but à 100 000 à l'heure. Si on avait dit, au lieu, juste un exemple : "vous avez peut-être entendu parler que le cannabis peut aider avec les douleurs chroniques ? Oui, c'est vrai, mais il y a des risques associés à ça. Vous devriez consulter un professionnel de la santé avant d'en prendre". Déjà, là, on est quand même plus responsable et l'information qu'on donne est vraie, est juste, sans trop élaborer là-dessus. Ça, ça a été complètement loupé.*

Tensions concernant les frontières poreuses entre ce qui constitue de l'éducation et de la sensibilisation et ce qui relève de la promotion et de la publicité. Le Québec interdit strictement la publicité entourant le cannabis, mais insiste sur l'importance d'informer les consommateurs sur les risques entourant la consommation. La population aurait également à cœur cette dimension de la légalisation; un sondage réalisé pour le compte de la SQDC en 2019 montre ainsi que 88 % des répondants « jugent important le rôle d'information et d'éducation de la SQDC au sujet de l'utilisation des produits du cannabis afin d'en réduire les méfaits » (SQDC, 2021, p. 25). Le défi soulevé par plusieurs est qu'un grand flou demeure entre ce qui constitue de l'information de qui est de la promotion. Du côté des producteurs, particulièrement dans un contexte de surproduction et de difficulté de développement de l'industrie, il est compliqué de faire connaître son produit aux consommateurs avec ces restrictions. Cela aurait pour effet pervers d'encourager la course aux produits contenant une concentration élevée en THC, puisqu'il s'agit d'une des seules informations qu'ils sont autorisés à diffuser. Cela va à l'encontre d'un objectif de santé publique, ces produits étant considérés comme plus nocifs. Des producteurs considèrent d'ailleurs que cela prouve que l'éducation des consommateurs reste à faire, afin de faire comprendre que le THC n'est pas la seule caractéristique à prendre en compte selon ce que l'on désire comme effet. *A contrario*, le Comité de vigilance avance que la description des effets potentiels d'un produit (par exemple, qu'il pourrait avoir un effet relaxant ou stimulant) participe à de la promotion et recommande que « les descriptions de produits vendus à la SQDC portent uniquement sur des composantes factuelles

---

<sup>17</sup> Des exemples de ces affiches sont disponibles à l'adresse suivante : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-002256/> [page consultée le 12 juin 2022].

telles le goût et l'odeur » (Comité de vigilance sur le cannabis, 2021, p. 12). Pourtant, les consommateurs de cannabis recherchent précisément un effet lorsqu'ils consomment et l'on peut penser que la promotion d'une consommation responsable passe par l'identification des produits qui auront l'effet recherché, afin d'éviter la multiplication des essais de produits ou l'apparition d'effets non recherchés chez les usagers.

On dénote à travers ces différents exemples que l'équilibre poursuivi (éduquer sans promouvoir) ne semble convenir ni aux uns ni aux autres : les informations diffusées et les produits offerts ne répondent que partiellement aux désirs des consommateurs et des producteurs, mais sont interprétés par des intervenants comme des stratégies se rapprochant davantage d'une logique commerciale que de santé. Quant à la SQDC, elle souscrit à des normes strictes d'interdiction de la promotion de la substance et de l'industrie parmi les plus encadrées au Canada. Par exemple, en Ontario, si les commerces de détail n'affichent pas explicitement de publicité sur la façade de leurs bâtiments, une fois à l'intérieur, il est possible de recevoir gratuitement des objets promotionnels liés au cannabis ou à l'industrie (par exemple des casquettes ou des t-shirts). Au Nouveau-Brunswick, l'entreprise étatique de vente Cannabis NB offre sur son site Internet des produits en rabais, d'autres en vedette, ainsi qu'un abonnement à une infolettre contenant des « deals » et des concours offerts aux consommateurs. Ces deux cas de figure n'ont aucun équivalent au Québec. Cela étant, dès octobre 2020, la SQDC émettait le souhait de « dynamiser l'expérience d'achat de sa clientèle », par exemple par la création de « présentoirs olfactifs » ou encore par la possibilité d'envoyer des alertes aux clients « lorsque de nouveaux produits ou des produits spécifiques sont disponibles en inventaire » (Péloquin, 2020). Le président-directeur général de la SQDC refusait cependant de qualifier ces démarches comme des « stratégies de marketing », puisqu'« on ne le fait pas dans un objectif commercial, on le fait d'un point de vue de service à la population » (*idem*). Ici aussi, les frontières entre qualité des services offerts à la population (dans un contexte de monopole, cela doit être souligné) et activités de promotion s'avèrent instables et poreuses.

**Tensions entre les régimes du cannabis médical et non médical.** Deux principales tensions sont ici en jeu. La première renvoie à l'enjeu du détournement par le crime organisé des permis d'autoproduction octroyés sous le régime de cannabis médical, un phénomène qui aurait pris de l'ampleur depuis la légalisation du cannabis à des fins non médicales (voir section 1.3.2 pour plus de détails). La deuxième concerne les frontières poreuses entre consommation à des fins médicales ou non. Comme abordé dans la section 2.3.5, plusieurs consommateurs hors du régime médical font usage du cannabis afin de soulager des symptômes relatifs à des troubles du sommeil, de l'anxiété ou de la nervosité, des douleurs chroniques, des dépressions, etc. Sans attestation médicale, cela suppose donc qu'ils sont nombreux à pratiquer l'automédication en se rendant à une succursale de la SQDC. Si la plupart des intervenants rencontrés privilégient que les deux régimes continuent d'être distincts, tous soulignent cependant qu'ils ont des effets l'un sur l'autre, tant aux étapes de la production que de la consommation. Pour le moment, il semble avoir une absence de volonté politique de s'attaquer aux questions soulevées par ce double régime parallèle, qui continueront cependant assurément à prendre de l'ampleur dans les années à venir.

### 3.3 Les défis économiques

Parmi les défis auxquels fait face l'industrie québécoise est souvent identifiée la méfiance gouvernementale à l'endroit de la légalisation, qui se traduit par l'**absence de dialogue avec les autorités publiques et l'inexistence de programmes publics offerts à l'industrie de la production et de la transformation du cannabis** sur son territoire (voir la section 2.1.3 pour des détails sur cet aspect).

**La lourdeur bureaucratique dans l'octroi des licences et la réticence des administrations fédérales comme provinciales à fournir des réponses claires et détaillées sur l'interprétation des lois et règlements** constituent également un obstacle majeur.

**La surproduction de cannabis** entraîne de fortes pressions pour une industrie encore en émergence au Québec.

**La marge bénéficiaire des entreprises de production s'avère mince, et sans cesse décroissante depuis la légalisation.** Pour l'un des interlocuteurs rencontrés, cela pourrait éventuellement mettre en péril le secteur :

*Que ce soit attribuable aux coûts de vente ou d'acquisition de la SQDC, au prix de vente ou aux coûts de production trop élevés ou de transport ou nommez-le dans toute la chaîne, mais la marge s'est beaucoup effritée et ça fait partie des grandes préoccupations. Je ne considère pas que ce sont des marges qui vont permettre à l'industrie de subsister sur une longue période.*

**La restriction des produits comestibles** au Québec est identifiée par l'industrie comme un frein à son expansion et à sa diversification, particulièrement dans un contexte où les entreprises dans le reste du Canada consolident leur avance dans ce marché.

**Des défis reliés à la clientèle sont aussi relevés.** Plusieurs mentionnent l'éducation des consommateurs qui reste à faire, particulièrement sur les autres aspects que la stricte concentration de THC qui distinguent un produit d'un autre. Sous la barre des 20 %, un producteur avance qu'il n'est « pas capable de vendre. Je ne peux pas dire : "Je vais baisser mon prix et je vais vivre avec ça". Il n'y a pas de clientèle, personne ne veut l'acheter. Tu vas avoir un 22, 23, 24, là tu vas faire beaucoup d'argent ». Une autre dimension concerne la fidélité plus ou moins grande de la clientèle à un seul produit. Selon un producteur, les usagers aiment essayer de nouvelles choses et constateraient une certaine accoutumance à consommer toujours le même produit, ce qui les incite à changer de cannabis. Pour cette raison, son entreprise « est constamment en recherche et développement pour essayer de nouvelles sortes justement pour avoir une plus belle offre à la clientèle », ce qui nécessite des investissements en temps et en argent et une prise de risque continue.

**La concurrence livrée par le marché noir** fait aussi partie des préoccupations de l'industrie. Il s'agit pour un producteur d'une « concurrence déloyale carrément », puisque comme le marché illégal n'a pas à se plier aux exigences très hautes de qualité, de traçabilité et de sécurité du produit, « il peut mettre ce qu'il veut, quand il veut, comme il veut » sur son cannabis. Pour un autre représentant de l'industrie, le marché noir est concurrentiel puisqu'il offre une gamme de produits plus étendue : « beaucoup de produits. Des produits avec des taux de THC beaucoup plus élevés. Bien entendu, des produits comestibles, des dérivés du haschich qui répondent davantage à ce que souhaitent les gens ». Pour faire face à cette concurrence, la garantie de qualité, la stabilité du produit et la transparence quant à ses caractéristiques (THC, CBD, terpènes, etc.) demeurent pour l'industrie légale des caractéristiques distinctes sur lesquelles table, d'autant plus qu'une proportion importante de consommateurs les exigent désormais grâce à la légalisation.

### **3.4 Les défis concernant les populations vulnérables**

Au Québec, les enjeux entourant les populations vulnérables sont concentrés autour d'une seule catégorie de consommateurs, les jeunes. Tant dans les débats parlementaires lors de la légalisation, que dans la littérature grise et institutionnelle produite depuis et dans les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, les questions de justice sociale ou d'inégalité de traitement dans l'application des lois se cristallisent autour de la jeunesse.

Les défis concernant les jeunes consommateurs sont au cœur d'une **question fondamentale quant à la spécificité du modèle québécois : l'interdiction d'accès au marché légal pour les jeunes de moins de 21 ans a-t-elle pour impact d'empêcher cette tranche de la population de consommer ou a-t-elle pour effet de la laisser entièrement au marché illégal ?** Cette question reste en suspens et sera au centre de l'attention des décideurs publics et des chercheurs dans les prochaines années.

**Au-delà des jeunes, les populations vulnérables semblent inexistantes pour le moment dans la mise en œuvre de la légalisation.** À titre d'exemple, dans son bilan des trois premières années d'application de la légalisation, le MSSS ne consacre qu'une mince section de moins d'une page sur les nations autochtones (MSSS, 2021b, p. 31). Les enjeux concernant les personnes provenant de milieux défavorisés, en situation d'itinérance ou issues de l'immigration ne sont pas abordés, bien qu'en conclusion le MSSS affirme qu'il « sera également essentiel de poursuivre les activités de prévention et promotion de la santé, et ce, afin de contenir les hausses de prévalence, particulièrement chez les populations plus vulnérables » (MSSS, 2021b, p. 34). Chaque fois que ce terme est employé, il est associé à la jeunesse.

**Cet angle mort commence cependant à être mis en avant par des enquêtes et chercheurs.** Ainsi, François Gagnon de l'INSPQ attirait l'attention en 2021 sur les inégalités sociales et de santé générées par les interdictions et les restrictions propres au modèle québécois, « en exposant davantage aux sanctions pénales et à leurs conséquences les personnes à plus faible statut socio-économique, comme les personnes en situation d'itinérance et les locataires » (Gagnon 2021). L'EQC de 2021 montre également des liens entre la consommation de cannabis et certaines dimensions de la santé mentale comme un niveau élevé de détresse psychologique et un sentiment d'insatisfaction face à son existence, de même qu'une « plus grande proportion de consommateurs parmi les personnes vivant dans un milieu plus défavorisé sur le plan matériel et social » (ISQ, 2022a, p. 159-160).

Les sommes dont dispose le Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis constituent des ressources majeures pour aborder les différents enjeux relatifs aux populations vulnérables et il sera intéressant d'examiner comment les autorités publiques agiront en ce sens dans les années à venir.

## **Conclusion : normalisation en cours, stigmatisation qui demeure**

---

La légalisation du cannabis n'était pas un enjeu discuté au Québec avant 2017. La province a obtempéré à la décision du fédéral de légaliser, avec une certaine réticence partagée par les deux gouvernements qui se sont succédé au pouvoir entre 2017 et 2022. Cela a conduit à un régime de légalisation imprégné d'un esprit restrictif et caractérisé par un contrôle public total sur la vente de la substance. Il semble que cette première période de mise en œuvre ait rassuré plusieurs personnes, en premier lieu le MSSS, qui souligne dans son bilan 2018-2021 que tandis « que la légalisation du cannabis suscitait énormément de craintes avant le 17 octobre 2018, ces premières années montrent une possibilité réelle d'équilibre entre la légalisation et la limitation des extrants négatifs que cela peut générer », un « premier examen [qui] permet par ailleurs d'afficher de la confiance pour la suite » (MSSS, 2021b, p. 41). L'acceptabilité sociale du cannabis est aussi en constante hausse au sein de la population, passant de 48,5 % des répondants en 2018 qui jugeaient comme tout à fait ou plutôt acceptable la consommation occasionnelle de cannabis à des fins non médicales à 63,4 % en 2021 (ISQ, 2022a, p. 146).

En quelques années, un écosystème de parties prenantes autour de cet enjeu s'est développé et apprend à fonctionner ensemble. La Direction de la légalisation du cannabis au MSSS, le Comité de vigilance sur le cannabis, la SQDC, l'Association québécoise de l'industrie du cannabis et le Conseil québécois du cannabis comestible sont toutes des organisations qui n'existaient pas il y a cinq ans à peine, sans compter les producteurs de cannabis québécois qui ont pris leur envol plus tardivement dans la province qu'ailleurs au Canada. Les grands absents de cet écosystème demeurent les consommateurs, qui ne sont pas organisés et desquels on ignore la perspective quant à la mise en œuvre de la légalisation, au modèle québécois et à son devenir souhaité.

On peut retenir deux innovations institutionnelles dans la mise en place du régime québécois de légalisation. D'abord, l'inscription à même la loi d'une obligation d'évaluation de l'évolution du modèle québécois chaque cinq ans (article 90). Cela témoigne d'un souci du législateur quant aux particularités de l'enjeu du cannabis, mais ouvre également la voie à un mécanisme d'adaptation du modèle au fil des ans à la lumière des expérimentations menées et des constats brossés. La création du Comité de vigilance sur le cannabis, dont le principal mandat est d'effectuer une veille de l'évolution des connaissances et des pratiques et de conseiller le MSSS quant aux adaptations à apporter au cadre législatif, consacre également cette volonté d'institutionnaliser l'évaluation du modèle québécois de légalisation. La deuxième innovation institutionnelle concerne la création de deux fonds spécifiques où les revenus générés par la vente du cannabis doivent être versés (voir section 1.3.1 pour les détails). Ces fonds distincts du Trésor public général permettent d'éviter une instrumentalisation de la SQDC par les gouvernements à des fins de profits plutôt que de santé et de sécurité publiques. Au vu des sommes considérables engendrées par la vente de cannabis au Québec (142,1 millions de dollars en dividendes et droits d'accise en 2020-2021), la question de l'utilisation de ces fonds et éventuellement de l'élargissement de leur mission se posera probablement.

Parmi les enjeux à surveiller dans les prochaines années, notons la décision à venir de la Cour suprême concernant la culture à domicile, les discussions entourant certaines restrictions québécoises telles que l'âge de 21 ans et les comestibles, l'évolution des régimes de cannabis à des fins médicales et non médicales, l'instabilité et la consolidation de l'industrie du cannabis, ainsi que les expérimentations ou les clarifications concernant les campagnes d'éducation et d'information concernant le cannabis versus celles de promotion et de publicité des produits.

## Annexe 1 – Guide d’entretien semi-dirigé

Questions principales	Questions complémentaires ou de clarification
<b>Premier thème :</b> Trajectoire professionnelle de l’enquêté-e et approche de l’organisation sur la régulation du cannabis récréatif	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pouvez-vous nous présenter votre parcours professionnel ? Depuis quand travaillez-vous au sein de cette organisation ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelle est votre formation professionnelle ?</li> <li>Avez-vous travaillé dans d’autres organisations de ce secteur auparavant ?</li> <li>Que connaissiez-vous du cannabis avant de vous lancer dans le projet ? Et vos collègues ?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Près de trois ans après la légalisation du cannabis, quel bilan général faites-vous de sa mise en œuvre ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selon-vous, quels sont les objectifs de la légalisation au Canada ? Et au [province] ?</li> <li>Remplit-elle bien son mandat ?</li> <li>La loi est-elle applicable ?</li> <li>Est-ce que la légalisation a un impact positif sur le/l’[province] ? Comment ?</li> <li>[Le cas échéant] Selon vous, est-ce que la légalisation est un succès ? En quoi ? Quelles sont ses limites ?</li> <li>Plusieurs États américains ont légalisé le cannabis avant que le Canada ne se lance dans le processus. Comment le Canada se positionne-t-il à la lumière des expériences des États américains ?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans le cadre de vos fonctions professionnelles chez [nom de l’organisation], vous avez eu à travailler de près à la mise en œuvre de la légalisation du cannabis [au/en nom de la province]. Pourriez-vous nous expliquer la place ou le rôle de votre organisation dans le processus de mise en œuvre ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avec quelles autres organisations êtes-vous appelé à travailler sur ce sujet ?</li> <li>Quelle relation avez-vous entretenu avec ces organisations au cours de la légalisation ?</li> <li>Y a-t-il eu des tensions avec ces organisations ? Sur quels sujets ?</li> </ul>
<b>Deuxième thème :</b> Le contexte, la mise à l’agenda et les relations entre acteurs [à adapter selon intervenant]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>La légalisation impliquait à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Pouvez-vous nous parler des processus de négociation entre ces deux ordres de gouvernement ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelles ont été selon vous les principales sources de friction entre le fédéral et le provincial ?</li> <li>Quelles sont les points de collaboration ?</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votre province a opté pour un modèle de vente [public, privé, mixte]. Quels sont selon vous les impacts négatifs comme positifs de ce modèle?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plusieurs acteurs (ex : Santé Canada, les producteurs, les distributeurs, les municipalités, les dispensaires) jouent un rôle dans l'approvisionnement et la vente de cannabis. Pouvez-vous nous décrire le rôle de chacun de ces acteurs ? Y-a-t-il des tensions entre ces acteurs ? Lesquelles ?</li> <li>• Peu importe le modèle de vente, le public occupe un rôle important dans la gestion de la réglementation, notamment à travers l'agence [xxx]. Depuis 2018, quelle approche l'autorité de gestion de votre province a-t-elle eu pour répondre aux défis de la légalisation ?</li> <li>• À votre avis, la chaîne d'approvisionnement et de vente est-elle optimale dans votre province ? Pourquoi ?</li> </ul>
<b>Troisième thème : Défis de la mise en œuvre et évaluation des effets de la politique</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La légalisation du cannabis entraîne de nouveaux défis de santé publique. Selon vous, quels sont ces défis ? Quels sont les acteurs les plus touchés ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon ce que vous savez, quel impact la légalisation a-t-elle eu sur les habitudes de consommation (quantité, fréquence, mode de consommation, etc.) ?</li> <li>• Y a-t-il également un impact sur la consommation des jeunes ? Sur les populations plus à risque ? Lesquelles ?</li> <li>• Quelles stratégies sont mises en place ou pourraient l'être afin de répondre adéquatement aux différents défis de santé publique ?</li> <li>• Quel devrait être le rôle des institutions publiques sur le plan de la santé publique ? Et des acteurs privés ?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La légalisation du cannabis entraîne de nouveaux défis économiques. Quels sont pour vous ces défis ? Quels sont les acteurs les plus touchés ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avez-vous remarqué la création de nouvelles clientèles de consommateurs ? Lesquelles? Quelles stratégies avez-vous mises en place pour développer de nouvelles clientèles?</li> <li>• Quels sont les moyens mis en place pour répondre à ces défis (taxes, dividendes) ? Sont-ils appropriés, à votre avis ?</li> <li>• À votre connaissance, quel usage pratique fait-on des dividendes et des taxes liées au cannabis récréatif ?</li> <li>• Le marché noir détient encore une très grande place au sein du marché du cannabis. Quels moyens ont été mis en place pour contrer le marché noir ? Quels moyens pourraient être mis en place pour renverser la tendance ? Quels sont les obstacles à l'intervention contre le marché noir ?</li> <li>• Selon vous, quels acteurs ont le plus de poids dans le marché légal du cannabis ?</li> <li>• Quel rôle est détenu par les producteurs et les vendeurs au sein du marché ?</li> <li>• Quel devrait être le rôle des institutions publiques sur le plan économique ? Et des acteurs privés ?</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La légalisation du cannabis entraîne de nouveaux défis pour les populations vulnérables. Quelles sont ces populations vulnérables ? Quels sont ces défis ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon vous, quels sont les effets sociaux de la mise en marché du cannabis, par exemple sur les inégalités socioéconomiques ?</li> <li>• Selon vous, quel est l'impact de la légalisation du cannabis sur la criminalité ?</li> <li>• Quelles stratégies sont mises en place ou pourraient l'être afin de répondre adéquatement aux différents défis sociaux ?</li> <li>• Quel devrait être le rôle des institutions publiques en ce qui a trait aux populations vulnérables ? Et des acteurs privés ?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avant 2018, le cannabis à des fins médicales était déjà autorisé. Est-ce que la légalisation du cannabis à des fins récréatives a eu des impacts sur l'accès au cannabis médical ?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est-ce que votre organisation a prévu un mécanisme d'évaluation [de la politique de la légalisation / des effets de la légalisation] du cannabis ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si oui, lesquels ? À quelle fréquence ?</li> <li>• Sinon, pourquoi ?</li> <li>• À votre connaissance, est-ce que d'autres organisations effectuent une telle évaluation ?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon-vous, quels sont les défis à venir de la légalisation ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les tendances post-légalisation « à surveiller » ?</li> <li>• Y a-t-il des éléments qui devraient être modifiés pour améliorer les lois en vigueur ? Lesquels ?</li> <li>• Dans la dernière année, plusieurs organisations dont l'Association des chefs de police canadiens ont appelé à la décriminalisation de toutes les drogues au Canada. À la lumière de l'expérience canadienne avec la légalisation du cannabis, croyez-vous que la décriminalisation soit envisageable ? Croyez-vous qu'une telle politique pourrait fonctionner ?</li> </ul>
<b>Clôture</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avant de terminer, avez-vous quelque chose d'autre à ajouter concernant la légalisation du cannabis au Canada ? Y a-t-il des points qui vous semblent importants que nous n'avons pas abordé ?</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avez-vous des commentaires sur l'entrevue ?</li> </ul>	

# Références

---

## Liens accessibles au 17/02/2023

- Askew, R., & Salinas, M. (2018). [Status, stigma and stereotype: How drug takers and drug suppliers avoid negative labelling by virtue of their 'conventional' and 'law-abiding' lives.](#) *Criminology & Criminal Justice*, 19(3), 311-327.
- ASPQ. (2017). *Sondage ASPQ-Léger—Légalisation du cannabis* (p. 7). Association pour la santé publique du Québec.
- Beauchesne, L. (2020). *La légalisation du cannabis au Canada : Entre commercialisation et prohibition 2.0*. Montréal (Québec) Canada: Bayard Canada. WorldCat.org.
- Benoit, M., & Lévesque, G. (2019, octobre 21). [Cannabis: Entre normalisation et quasi-prohibition.](#) *La Presse*.
- Benoit, M., & Lévesque, G. (2022). [La légalisation du cannabis au Canada: Les stratégies de résistance du Québec à une politique unilatérale du fédéral.](#) *Gouvernance*, 19(2).
- Charlebois, L., Leitão, C., & Fournier, J.-M. (2018). *Cannabis—Lettre aux ministres Wilson-Raybould, Petitpas Taylor et Bill Morneau*.
- Comité de vigilance sur le cannabis. (2019). *Rapports des activités 2019* (p. 15). Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Comité de vigilance sur le cannabis. (2021). *Rapports des activités 2020-2021* (p. 26). Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Deschamps, T. (2020, janvier 23). [L'écart de prix du cannabis augmente.](#) *La Presse*.
- Fallu, J.-S., D'Arcy, L., Gagnon, M.-A., & Turmel, J. (2019). La prévention. Dans S. Brochu, J.-S. Fallu, & M. Pelletier (Éds.), *Cannabis* (p. 123-138). Montréal: Presses de l'Université de Montréal. WorldCat.org.
- Fournier, M.-E. (2019, avril 24). [Hausse de prix critiquées à la SQDC.](#) *La Presse*.
- Gagnon, F. (2021). *Le régime du cannabis à des fins non médicales au Québec : Une analyse de santé publique* (p. 67). Québec: Institut national de santé publique du Québec.
- Gagnon, F., Huynh, C., Kilborn, M., Fry, M., Vallée, R., & Janezic, I. (2022). [Municipal regulation of cannabis and public health in Canada: A comparison of Alberta, Ontario, and Québec.](#) *Behavioral Sciences & the Law*, 40(2), 271-291.
- Gouvernement du Canada. (2022). [Cultivateurs, transformateurs et vendeurs autorisés titulaires d'une licence en vertu de la Loi sur le cannabis](#) [Gouvernemental].
- Gouvernement du Québec. (2018). *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière.*, Pub. L. No. 157.
- Hathaway, A. (2019). [Evidence-based policy development for cannabis/? Insights on preventing use by youth.](#) *Canadian Public Administration*, 62(4), 593-611.
- ISQ. (2022a). *Enquête québécoise sur le cannabis 2021. La consommation de cannabis et les perceptions des Québécois. Portrait et évolution de 2018 à 2021* (p. 175). Institut de la statistique du Québec.
- ISQ. (2022b). *Enquête québécoise sur le cannabis 2022: Premiers résultats.*
- ISQ. (2022c). [Premiers résultats de l'EQC 2022](#) et comparaison avec les éditions précédentes.
- Lessard, D. (2017, septembre 29). [L'âge minimal pour acheter du «pot»: 18 ans.](#)

- Lévesque, G. (2020). [La légalisation du cannabis au Canada : Les défis de la mise en œuvre en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec](#) (p. 110). Paris: Observatoire français des drogues et des toxicomanies.
- Lévesque, G. (2022). *Summary Report. Cannabis Policy Implementation in Ontario*. Observatoire français des drogues et des tendances addictives.
- Lévesque, G. (2023). *Rapport de synthèse. Mise en œuvre de la politique sur le cannabis en Ontario*. Observatoire français des drogues et des tendances addictives.
- Lévesque, G., & Benoit, M. (2020). [Legalize or Prohibit It? Quebec's Exceptionalism on Cannabis Regulation and the Framing of Evidence in Policymaking](#). *American Review of Canadian Studies*, 50(3), 371-385.
- MacCoun, R.J. (2011) [What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?](#) *Addiction*, 106(11), 1899-1910.
- MFQ, & SQDC. (2022). *Rapport sur la mise en oeuvre de l'article 16.1 et de la section II.1 de la Loi sur la Société des alcools du Québec* (p. 23). Ministère des Finances du Québec et Société québécoise du cannabis.
- MSSS. (2019). *Bulletin 1—Encadrement applicable aux produits de cannabis qui peuvent être vendus au Québec par la Société québécoise du cannabis* (p. 5). Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- MSSS. (2021a). *Bulletin 3—Encadrement applicable à l'étalage, à la promotion, à la publicité et à l'emballage du cannabis au Québec* (p. 4). Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- MSSS. (2021b). *Rapport de mise en œuvre 2018-2021 : Loi encadrant le cannabis* (N° 9782550902683 (PDF); p. 63). Québec: Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Obradovic, I. (2023). *La légalisation du cannabis en Colombie-Britannique : genèse, mise en œuvre et bilan (2018-2022)*. Observatoire français des drogues et des tendances addictives.
- Péloquin, T. (2020, octobre 15). [SQDC: «/Dynamiser l'expérience client/» sans faire de marketing](#).
- Perrin, S., Bertrand, K., & Langlois, E. (2021). [Avoiding the stigma. A qualitative study of socially included women's experiences of drug use and dealing, health services and the police in France](#). *International Journal of Drug Policy*, 87, 102850.
- Radio-Canada. (2018, juin 8). [Projet de loi C-45: Le Manitoba et le Québec désirent qu'Ottawa «/respecte leur décision/»](#). *Radio-Canada*.
- Radio-Canada. (2022, janvier 19). [Difficile pour la SQDC de s'implanter dans certains quartiers de Montréal](#).
- Riopel, U., & Bergeron, A. (2022, juillet 2). [Le cannabis accapare le tiers de l'électricité d'un programme voué à l'autonomie alimentaire](#). *Le Devoir*.
- Sampson, X. (2017). [Légalisation du cannabis: Les Canadiens divisés, les Québécois contre](#). *ICI Radio-Canada.ca*.
- Santé Canada. (2018). [Enquête canadienne sur le cannabis de 2018](#). Gouvernement du Canada.
- Santé Canada. (2019). [Enquête canadienne sur le cannabis de 2019](#). Gouvernement du Canada.
- Santé Canada. (2020). [Enquête canadienne sur le cannabis de 2020](#). Gouvernement du Canada.
- Santé Canada. (2021). [Enquête canadienne sur le cannabis de 2021](#). Gouvernement du Canada.
- SQDC. (2020a). [Les 2 ans de la SQDC: Dans les coulisses du 17 octobre 2018](#).
- SQDC. (2020b). *Plan stratégique 2021-2023. Pour une consommation responsable* (p. 18). Montréal, Qc: Société québécoise du cannabis.
- SQDC. (2020c). *Rapport annuel 2020. Pour une consommation responsable* (p. 88). Société québécoise du cannabis.
- SQDC. (2021). *Rapport annuel 2021* (p. 110). Société québécoise du cannabis.

SQDC. (2022). *Rapport annuel 2022* (p. 116). Société québécoise du cannabis.

Statistiques Canada, Centre de statistiques sur le cannabis. (2019). [Titulaires de licence fédérale](#) [Gouvernemental].

Turcot, L. (2021, mars 1). [La création de la Commission des liqueurs](#).

Veillette, M. (2021, mai 10). [Microculture de cannabis, une production en émergence](#). *La Terre de chez nous*.

Wadsworth, E., Leos-Toro, C., & Hammond, D. (2020). [Mental Health and Medical Cannabis Use among Youth and Young Adults in Canada](#). *Substance Use & Misuse*, 55(4), 582-589.

Wesley, J. J., & Salomons, G. (2019). [Cannabis legalization and the machinery of government](#). *Canadian Public Administration*, 62(4), 573-592.



**Observatoire français des drogues et des tendances addictives**  
69 rue de Varenne 75007 Paris  
Tél : 01 41 62 77 16  
e-mail : [ofdt@ofdt.fr](mailto:ofdt@ofdt.fr)

[www.ofdt.fr](http://www.ofdt.fr)

N° ISBN : 979-10-92728-66-8

Crédit photo : © AH Photos WPG (Adobe Stock)