

CHAPITRE 3

Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal

Audit de performance

Société québécoise du cannabis

EN BREF

Au Québec, seule la Société québécoise du cannabis (SQDC) peut vendre légalement du cannabis récréatif aux consommateurs. La mission de cette société d'État est d'intégrer et de retenir les consommateurs de cannabis dans le marché légal, dans une perspective de protection de la santé, sans favoriser la consommation de cannabis. Depuis sa création, la SQDC a eu l'occasion de mettre en œuvre plusieurs mesures à cet effet, cependant certains aspects sont à améliorer.

Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation. Ainsi, les conseils sur les produits peuvent ne pas être adaptés au profil des consommateurs puisque ce profil n'est souvent pas évalué adéquatement. De plus, les consommateurs qui souhaitent faire un usage thérapeutique du cannabis ne sont pas systématiquement dirigés vers un professionnel de la santé et les produits présentant moins de risques pour la santé ne sont pas suffisamment valorisés. Finalement, une part importante des achats en ligne est réalisée sans accès possible au service-conseil.

Par ailleurs, la SQDC ne peut pas démontrer qu'elle sélectionne les meilleurs produits pour les consommateurs parce qu'elle n'offre pas à l'ensemble des fournisseurs la même opportunité de soumissionner et parce qu'elle sélectionne les produits à partir, entre autres, de critères discrétionnaires qui, dans plusieurs cas, ne sont pas documentés. De plus, la SQDC ne s'assure pas d'offrir des prix compétitifs pour deux des trois principaux formats de fleurs de cannabis séchées, soit la forme de produit la plus vendue.

Finalement, des dispositions réglementaires permettent à la SQDC de prolonger les heures d'ouverture de ses succursales, mais elle n'a effectué aucune démarche pour évaluer les bénéfices potentiels de cette possibilité sur l'intégration et le maintien des consommateurs dans le marché légal.

CONSTATS

1

Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation.

2

Les mesures mises en place par la SQDC ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle sélectionne les meilleurs produits ni que ses prix sont compétitifs et que ses heures d'ouverture sont adéquates.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Éric Gennetier

Directeur d'audit

Jasmine Bergeron

Marc-Antoine Dufort Boudreau

Mohammed Amine Ellouze

Maxime Fafard

Atta Guy Sylvestre Loko

Sandra Ximena Moreno Matallana

Jean-Pierre Paré

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

CBD Cannabidiol

SQDC Société québécoise du cannabis

THC Tétrahydrocannabinol

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Portrait de la Société québécoise du cannabis	12
Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation.....	15
Les mesures mises en place par la SQDC ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle sélectionne les meilleurs produits ni que ses prix sont compétitifs et que ses heures d'ouverture sont adéquates.	19
Recommandations.....	24
Commentaires de l'entité auditée.....	25
Renseignements additionnels.....	27

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet.

MISE EN CONTEXTE

1 La Société québécoise du cannabis (SQDC) a été créée en 2018. À la différence de certaines autres sociétés d'État à vocation commerciale, elle n'a pas de cibles de rentabilité. Sa mission, qui est avant tout sociale, est d'assurer la vente du cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis. Le cannabis récréatif acheté ailleurs qu'à la SQDC demeure illégal au Québec, qu'il soit obtenu en ligne ou en personne, auprès d'un revendeur ou encore d'un membre de la famille, d'un ami ou d'une connaissance.

**Intégrer et maintenir
les consommateurs
dans le marché légal**

**Favoriser la
consommation**

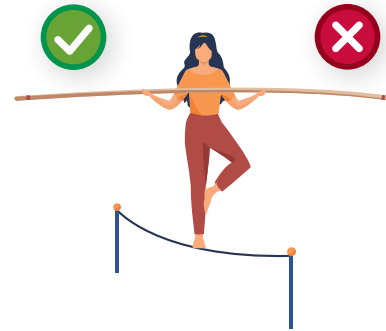


Illustration : Vérificateur général du Québec, Freepik.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 2 Déjà quelques années se sont écoulées depuis la légalisation du cannabis récréatif et la création de la SQDC. C'est pourquoi il était opportun de vérifier si les actions entreprises jusqu'à maintenant par la société d'État sont efficaces et répondent au mandat qui lui est conféré.
- 3 Selon une estimation du ministère des Finances du Québec, les Québécois auraient consommé, sous différentes formes, environ 186 tonnes de cannabis récréatif au cours de l'année 2022-2023. La SQDC a quant à elle vendu environ 107 tonnes de cannabis pendant cette période. Ainsi, le cannabis récréatif provenant de sources illégales représenterait encore un peu plus de 40 % de la consommation totale.
- 4 Le cannabis provenant de sources illégales peut engendrer plusieurs répercussions dommageables pour la société, notamment les suivantes :
 - Ce cannabis comporte des risques accrus pour la santé des consommateurs puisqu'il n'est soumis à aucun contrôle de la qualité. Sa teneur en tétrahydrocannabinol (THC) n'est habituellement pas connue ou exacte, et peut être bien supérieure à celle du cannabis légal. De plus, il peut contenir des contaminants (figure 1).
 - Le profit de la vente illégale du cannabis peut être utilisé pour financer d'autres activités criminelles.

Tétrahydrocannabinol (THC)

Il s'agit de la substance principalement responsable du sentiment d'euphorie procuré par le cannabis. Le THC peut avoir des effets nocifs (ex. : anxiété, psychose), lesquels peuvent être plus importants lorsque sa teneur dans un produit est élevée.

FIGURE 1 Exemples de produits dangereux ou dommageables pour la santé pouvant être présents dans le cannabis illégal



Source : Commissaire au développement durable.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 5 L'objectif du présent audit était de vérifier si la SQDC réalise de manière efficace et efficiente sa mission, qui est d'assurer la vente de cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis.
- 6 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend d'avril 2020 à janvier 2024. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 7 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le cannabis en bref

8 Le cannabis se présente sous diverses formes, lesquelles déterminent son mode de consommation usuel. Il contient des centaines de substances différentes, dont les plus connues sont le THC et le cannabidiol (CBD). La teneur en THC varie grandement selon les produits. Voici une synthèse des principales formes sous lesquelles le cannabis est consommé et leur teneur en THC, telles qu'elles se trouvent sur le marché légal ou illégal.

Cannabidiol (CBD)

Il s'agit d'une substance présente dans le cannabis qui possède peu ou pas de propriétés euphorisantes et ne provoque pas d'intoxication.

Forme	Description et mode de consommation	Teneur en THC ¹
Cannabis séché	Fleurs et feuilles de cannabis séchées, moulues ou roulées en joints, habituellement fumées ou vaporisées	Généralement jusqu'à 30 %
Produits comestibles	Produits comestibles auxquels du cannabis a été ajouté, habituellement ingérés sous forme d'aliments solides ou de boissons	Variable en fonction de la quantité de cannabis ajoutée lors de la préparation
Extraits de cannabis	Concentrés de cannabis (ex. : haschich, huile de cannabis, liquides de vapotage et cire), habituellement fumés, vapotés ou ingérés sous forme de gouttes ou de timbres oraux	Jusqu'à 90 %

1. En vertu de la réglementation, la teneur en THC des produits offerts par la SQDC est limitée à 30 %.

9 Le cannabis est l'une des substances psychoactives les plus consommées au Québec. L'Enquête québécoise sur le cannabis réalisée en 2023 a révélé qu'environ 17 % des Québécois de 15 ans ou plus auraient consommé du cannabis au cours des 12 mois précédant l'enquête. Le tableau 1 présente la proportion de consommateurs selon les tranches d'âge.

Substances psychoactives

Il s'agit de substances qui altèrent l'équilibre chimique du cerveau, ce qui modifie par exemple les perceptions, l'humeur et le comportement. Les substances psychoactives sont classées en différentes catégories selon les effets qu'elles procurent : perturbateurs (ex. : cannabis), déprimeurs (ex. : opioïdes, alcool) et stimulants (ex. : caféine, nicotine, cocaïne).

TABLEAU 1 Consommateurs de cannabis selon les tranches d'âge

Tranches d'âge	Consommateurs de cannabis (%)
15-17 ans ¹	16,9
18-20 ans ¹	28,2
21-24 ans	37,6
25-34 ans	33,4
35-54 ans	18,4
55 ans et plus	7,2

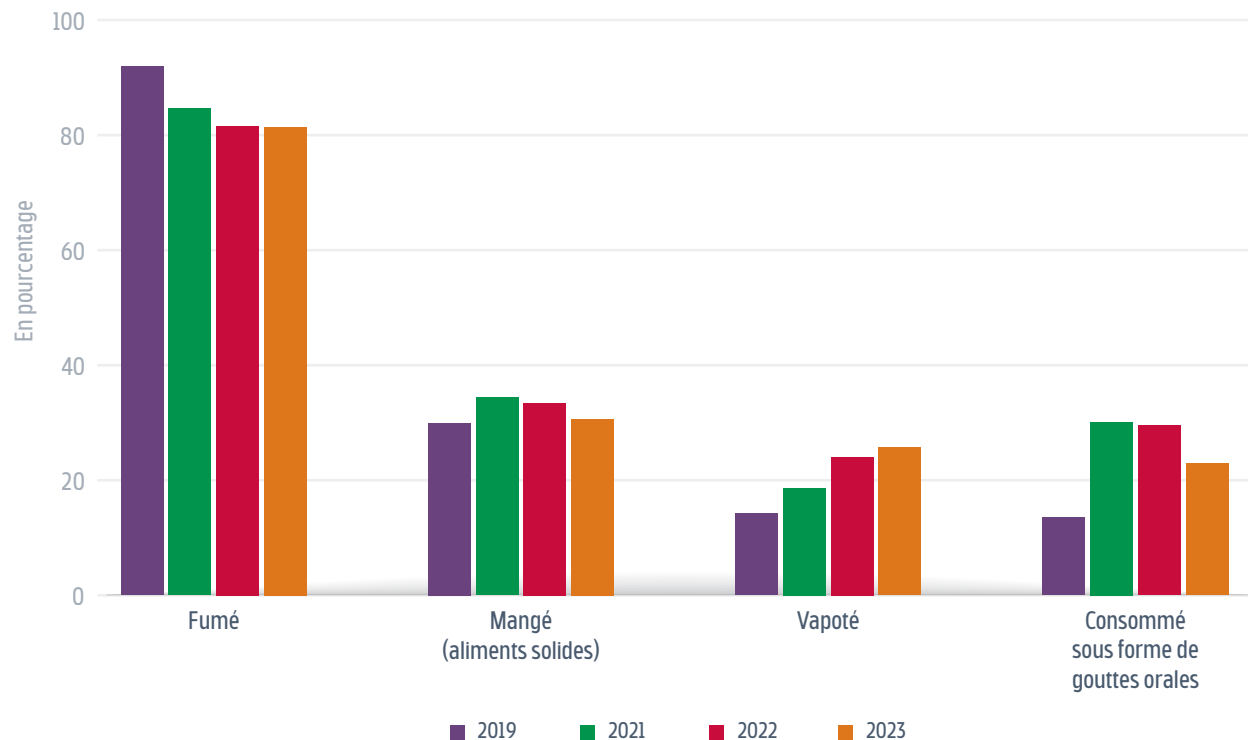
} 17,4

1. La réglementation québécoise ne permet pas aux consommateurs de cannabis de cette tranche d'âge de s'approvisionner à la SQDC.

Source : Institut de la statistique du Québec.

10 Parmi ces consommateurs, plus de 80 % auraient consommé le cannabis en le fumant et environ 25 % en le vapotant. Alors que la proportion de fumeurs aurait diminué entre 2019 et 2023, la proportion de vapoteurs aurait, quant à elle, augmenté d'environ 80 %. Il est à noter que les produits de vapotage ne sont pas vendus à la SQDC. La figure 2 présente les tendances relevées par les enquêtes québécoises sur le cannabis réalisées de 2019 à 2023 quant aux principaux modes de consommation du cannabis.

FIGURE 2 Évolution des principaux modes de consommation du cannabis¹



1. Une enquête aurait dû avoir lieu en 2020, mais elle a été annulée en raison de la pandémie de COVID-19.

Source : Institut de la statistique du Québec.

11 Le vapotage de cannabis serait particulièrement populaire chez les jeunes consommateurs de cannabis. En effet, près de 73 % des consommateurs âgés de 15 à 17 ans et environ 55 % des consommateurs âgés de 18 à 20 ans auraient eu recours au vapotage en 2023 (tableau 2).

TABLEAU 2 Mode de consommation du cannabis selon l'âge en 2023 (en pourcentage)

	Fumé	Mangé (aliments solides)	Vapoté ¹	Consommé sous forme de gouttes orales	Bu	Vaporisé
Total	81,4	30,6	25,5	22,7	13,1	10,8
15-17 ans ²	86,1	32,7	72,7	5,2 ³	5,0 ³	18,2
18-20 ans ²	89,0	45,5	55,3	10,6	9,2	17,8
21-24 ans	88,1	40,9	38,4	22,8	15,5	12,8
25-34 ans	85,3	35,3	28,1	20,6	19,7	9,5 ³
35-54 ans	79,0	27,4	15,4	27,3	10,9	10,4 ³
55 ans et plus	70,8	15,5	11,0 ³	25,4	7,0 ³	8,3 ³

1. Les produits de vapotage ne sont pas offerts à la SQDC.

2. La réglementation québécoise ne permet pas aux consommateurs de cannabis de cette tranche d'âge de s'approvisionner à la SQDC.

3. Le coefficient de variation se situe entre 15 % et 25 %. Il faut interpréter ce résultat avec prudence.

Source : Institut de la statistique du Québec.

12 La consommation de cannabis présente des risques pour la santé et la sécurité des consommateurs et d'autrui. Par exemple, elle peut nuire à la capacité de conduire un véhicule ou de manœuvrer de la machinerie lourde de façon sécuritaire, rendre l'apprentissage et la mémorisation plus difficiles, ou encore nuire à la santé mentale en suscitant ou en aggravant l'anxiété et la dépression. La consommation de cannabis peut devenir problématique lorsque la personne perd le contrôle de sa consommation. La commissaire au développement durable a exprimé ses observations sur les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour prévenir les risques associés à la consommation de cannabis, plus particulièrement chez les jeunes. Ces observations sont annexées au *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024* de mai 2024 et elles sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général.

Consommation problématique

Il s'agit d'une consommation marquée notamment par le développement d'une tolérance à une substance et un état de manque chez la personne voulant diminuer ou cesser sa consommation, ce qui peut la rendre incapable de le faire.

PORTRAIT DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DU CANNABIS

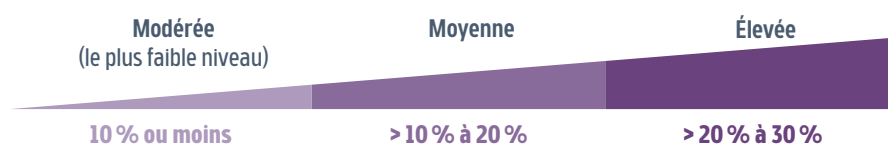
Activités commerciales

13 L'un des principaux leviers dont dispose la SQDC pour vendre du cannabis tout en protégeant la santé et la sécurité des consommateurs réside dans son service-conseil en succursale et en ligne. D'ailleurs, tous les préposés à la vente doivent réussir une formation relative à la vente de cannabis avant de pouvoir interagir avec les consommateurs. Le contenu de cette formation est dicté par les principes directeurs prévus dans la réglementation, résumés ci-après :

- Approche équilibrée évitant la banalisation ou la dramatisation de l'utilisation du cannabis et de ses conséquences ;
- Importance de communiquer une information rigoureuse basée sur des faits scientifiques, notamment en ce qui concerne les effets des produits ;
- Identification de sources d'information fiables en matière de cannabis ;
- Rôle du préposé à la vente axé sur le conseil et le soutien afin que l'acheteur puisse faire des choix éclairés, ce qui inclut des explications sur les risques que présentent les produits, ainsi que des recommandations visant à réduire ces risques ;
- Valorisation d'une consommation occasionnelle et de produits à faible concentration de THC ;
- Renvoi à un professionnel de la santé en cas de souhait de faire du cannabis un usage thérapeutique ou de demande de conseils pour des problèmes de santé ;
- Maîtrise de l'encadrement législatif, notamment en matière de refus de vendre des produits à un mineur.

14 Le rôle des préposés à la vente consiste notamment à proposer aux consommateurs les produits qui conviennent le mieux à leur profil de consommation et qui présentent le moins de risques pour leur santé. Ils ont aussi la responsabilité de valoriser les produits à faible teneur en THC lors de la vente, particulièrement auprès des consommateurs peu expérimentés ou occasionnels. La SQDC classe ses produits selon trois niveaux d'intensité en THC (figure 3).

FIGURE 3 Niveaux d'intensité en THC des produits offerts à la Société québécoise du cannabis¹



1. La teneur en THC est mesurée différemment selon le produit. Elle peut être exprimée en pourcentage ou en milligramme par gramme de cannabis.

15 Les activités commerciales de la SQDC sont notamment réglementées par la *Loi encadrant le cannabis*. Les principales obligations de la SQDC et les restrictions qui s'appliquent à la vente légale de cannabis sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Certaines de ces restrictions limitent la capacité de la SQDC à intégrer et à retenir l'ensemble des consommateurs de cannabis dans le marché légal. Il lui est notamment interdit de :

- faire de la promotion et d'offrir des rabais sur ses produits ;
- vendre du cannabis à une personne de moins de 21 ans ;
- vendre certains produits actuellement offerts illégalement, tels des produits comestibles sous forme de friandises, de confiseries, de desserts, de chocolats, ou tout autre produit attrayant pour les consommateurs de moins de 21 ans, ou encore des produits ayant une teneur en THC supérieure à 30 %.

16 Comme le montre la figure 2, les produits comestibles sous forme d'aliments solides représentent le deuxième mode de consommation le plus utilisé. Sur le marché illégal, ces produits sont généralement offerts sous forme de jujubes, de desserts et de chocolats. En vertu de la réglementation, la SQDC ne peut vendre de tels produits. Afin de répondre à la demande de produits comestibles, elle propose notamment des aliments salés.

17 Par ailleurs, la société d'État a décidé de ne pas offrir de produits de vapotage, même si la réglementation n'en interdit pas la vente. Sa décision est fondée sur une mise en garde du directeur national de santé publique concernant les risques liés au vapotage de cannabis émise en 2019, qui est toujours en vigueur et qui recommande à la SQDC de ne pas vendre de produits de vapotage. L'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 ainsi qu'un sondage mené en 2022 auprès de la clientèle de la SQDC révèlent cependant que les produits de vapotage de cannabis font l'objet d'une consommation croissante. Par conséquent, les Québécois désirant consommer des produits de vapotage de cannabis doivent généralement s'approvisionner sur le marché illégal, où la qualité des produits n'est pas contrôlée. Il est à noter qu'outre le Québec, une seule autre province canadienne n'offre pas ces produits sur le marché légal.

Résultats financiers

18 Depuis sa création jusqu'en mars 2023, la SQDC a vendu pour plus de 2,1 milliards de dollars de cannabis par l'entremise de ses succursales et de son site Web transactionnel. Au moment de nos travaux, il y avait 98 succursales de la SQDC réparties dans toutes les régions administratives du Québec. En vertu de la réglementation, tous les profits réalisés par la SQDC, soit plus de 263 millions de dollars, doivent être versés en dividendes au Fonds de lutte contre les dépendances, dont la majeure partie doit ensuite être versée au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis. Le tableau 3 présente les résultats financiers de la SQDC depuis sa création.

TABLEAU 3 Ventes, résultats nets et marges de profit de la Société québécoise du cannabis (en millions de dollars)

	2018-2019 ¹	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
Ventes	71,3	311,6	537,2	600,5	601,9	2 122,5
Résultats nets et dividendes versés	-	26,3	66,5	75,7	94,9	263,4
Marge de profit nette	-	8,4 %	12,4 %	12,6 %	15,8 %	12,4 % en moyenne

1. Il y a eu seulement 292 jours d'activité en 2018-2019, année de la création de la SQDC.

Source : SQDC.

19 Les ventes de la SQDC se composent principalement de la vente de produits de cannabis séché, et plus particulièrement de fleurs séchées ou moulues. Le tableau 4 détaille les ventes de la SQDC.

TABLEAU 4 Ventes de la Société québécoise du cannabis pour l'année 2022-2023 (en millions de dollars)

	Succursales	Site Web	Total	
			M\$	%
Cannabis séché				
Fleurs séchées ou moulues ¹	368,4	20,4	388,8	64,6
Joints préroulés	116,0	3,7	119,7	19,9
Sous-total	484,4	24,1	508,5	84,5
Produits comestibles				
Aliments solides	1,2	0,1	1,3	0,2
Boissons	3,9	0,2	4,1	0,7
Sous-total	5,1	0,3	5,4	0,9
Extraits de cannabis				
Haschich, huiles et autres	79,2	5,0	84,2	14,0
Accessoires				
Papiers, broyeurs et autres	3,7	0,1	3,8	0,6
Total	572,4	29,5	601,9	100,0

1. Les produits de fleurs séchées ou moulues se vendent au gramme dans des formats allant de 1 à 28 grammes. Les formats les plus vendus sont ceux de 3,5 grammes, de 15 grammes et de 28 grammes, qui ont représenté respectivement 65,6 %, 10,7 % et 23,4 % des ventes de fleurs séchées ou moulues pour l'année 2023.

Source : SQDC.

Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation.

Qu'avons-nous constaté ?

20 Le service-conseil offert par la SQDC en succursale et en ligne ne respecte pas des principes directeurs énoncés dans la réglementation, soit les suivants :

- les consommateurs désirant du cannabis pour un usage thérapeutique ou ayant besoin de conseils en raison de problèmes de santé doivent être dirigés d'emblée vers un professionnel de la santé ;
- le profil du consommateur doit être évalué adéquatement afin de pouvoir lui conseiller des produits adaptés à sa situation ;
- les produits à faible teneur en THC doivent être valorisés.

21 De plus, près du tiers des achats effectués sur le site Web de la SQDC le sont sans accès possible au service-conseil.

22 Enfin, en ce qui concerne les produits de cannabis séché, soit ceux qui sont les plus vendus sur le site Web de la SQDC, les consommateurs sont dirigés vers des produits dont la teneur en THC est élevée, lesquels présentent des risques accrus pour la santé.

Pourquoi ce constat est-il important ?

23 La communication de renseignements justes et de conseils adaptés au profil du consommateur sur les produits de cannabis et leur consommation permet de réduire les risques que comporte le cannabis pour la santé et la sécurité.

24 Même si certains consommateurs peuvent y voir une façon de soulager des douleurs, le cannabis vendu à la SQDC est destiné à un usage récréatif uniquement. Selon la réglementation, les préposés à la vente doivent diriger vers un professionnel de la santé les personnes qui souhaitent faire un usage thérapeutique du cannabis ou qui demandent des conseils en matière de problèmes de santé ou d'interaction entre le cannabis et leur médication. En l'absence d'une telle référence, un consommateur pourrait s'automédiquer et soulager les symptômes d'une maladie qui aurait pu nécessiter une intervention médicale.

25 Un sondage de satisfaction réalisé récemment par la SQDC indique par ailleurs que l'absence d'accompagnement et de conseils sur le site Web de la société d'État est un frein à l'achat en ligne pour près de 15 % de ses clients.





Ce qui appuie notre constat

Principes de protection de santé publique non reflétés dans le service-conseil

26 Pour assurer la qualité du service-conseil offert en succursale et en ligne, la réglementation prévoit que tous les préposés à la vente de la SQDC doivent réussir une formation et toute activité de mise à jour de celle-ci, lesquelles reposent sur des principes directeurs visant la protection de la santé publique. La SQDC a mis en place des mesures afin de suivre la participation de ses préposés à ces formations.

27 Le service-conseil est censé répondre aux mêmes standards de qualité, peu importe le mode d'interaction avec le consommateur (en personne ou en ligne). Afin de vérifier si le service-conseil offert par la SQDC respecte les principes directeurs, nous avons réalisé des visites de type client mystère dans des succursales de différentes régions administratives et sur le site Web de la société d'État. L'ensemble des préposés à la vente avec qui nous avons discuté ont adopté une approche courtoise et ont évité notamment de banaliser les risques du cannabis ou de dramatiser les conséquences de sa consommation. Toutefois, dans plusieurs cas, le service-conseil ne respectait pas d'autres principes directeurs. Le tableau 5 présente le résultat de ces visites.

TABLEAU 5 Situations de service-conseil ne respectant pas des principes directeurs de la réglementation à la Société québécoise du cannabis

	Succursales	Site Web
 Nombre de visites ¹	50	20
 Absence de renvoi à un professionnel de la santé lors de demandes de conseil en matière de problèmes de santé	46 (92 %)	17 (85 %)
 Absence d'évaluation du profil de consommation pour conseiller et soutenir l'acheteur afin qu'il puisse faire des choix éclairés	15 (30 %)	11 (55 %)
 Produits à faible teneur en THC non valorisés dans le cadre de la vente	14 (28 %)	12 (60 %)

1. Une même visite peut avoir conduit à plus d'une situation de service-conseil ne respectant pas des principes directeurs de la réglementation, ce qui explique que le total de ces situations dépasse celui du nombre des visites, tout comme le total des pourcentages dépasse 100 %.

Illustrations : Flaticon.

28 Bien que la SQDC ne soit pas légalement autorisée à vendre du cannabis à des fins médicinales, les préposés à la vente ont presque tous omis de nous diriger vers un professionnel de la santé lorsque nous avons posé des questions relatives à des problèmes de santé, et ils nous ont souvent conseillé des produits de cannabis pour répondre à nos besoins d'ordre thérapeutique. Par exemple, pour des conseils sur des produits pouvant soulager des douleurs physiques, un préposé nous a dit qu'il était « mieux de prendre un produit ne contenant que du CBD pour soulager les douleurs sérieuses » et a proposé un produit ayant cette caractéristique. Un autre préposé s'est pour sa part informé dès le début de l'échange sur notre préférence pour un produit « plus stimulant ou pouvant plutôt soulager des douleurs ».

29 Lors de nos échanges par clavardage sur le site Web, dans plus de la moitié des cas, les préposés à la vente n'ont pas évalué notre profil de consommation pour déterminer, par exemple, si nous étions des consommateurs peu expérimentés ou occasionnels et nous diriger vers des produits adaptés à notre profil. Il s'agit de près du double de la proportion observée en succursale.

30 De plus, l'évaluation du profil des consommateurs est nécessaire pour que les préposés en succursale puissent déterminer s'ils leur communiquent ou non un document contenant de l'information sur le cannabis et les moyens d'en réduire les méfaits. En effet, une directive interne prévoit que le document d'information doit être communiqué notamment lorsque le consommateur paraît peu expérimenté ou lorsqu'il s'intéresse à une forme de produit qu'il semble avoir peu ou jamais consommé.

31 Par ailleurs, lors de 28 % de nos visites en succursale et de 60 % de nos séances de clavardage, les préposés à la vente n'ont pas valorisé des produits à faible teneur en THC. Dans certains cas, les préposés nous ont même conseillé des produits avec une teneur en THC moyenne ou élevée après avoir eu connaissance que nous étions des consommateurs peu expérimentés. De plus, lors d'une visite, un préposé nous a dit qu'un produit d'intensité moyenne était « le point de départ pour un consommateur débutant ». Comme nous l'avons mentionné précédemment, il y a pourtant des produits dont la teneur en THC est de niveau modéré (faible) à la SQDC, lesquels devraient être recommandés pour les consommateurs peu expérimentés. Rappelons que plus la teneur en THC d'un produit est élevée, plus le produit pourrait nuire à la santé.

32 Enfin, la SQDC nous a mentionné qu'elle effectue un contrôle de la qualité des échanges par clavardage en ce qui a trait au respect des principes directeurs, mais elle ne peut le démontrer puisqu'elle ne conserve aucune information à ce sujet.

Nombre élevé d'achats effectués sur le site Web sans accès au service-conseil

33 Alors qu'il est possible d'effectuer des achats en tout temps sur le site Web de la SQDC, le service-conseil par clavardage n'est offert que de 10 heures à 21 heures du lundi au vendredi et de 10 heures à 17 heures les fins de semaine. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du service de clavardage, en avril 2022, jusqu'en août 2023, il y a eu environ 210 000 achats en ligne à des moments où aucun service-conseil n'était offert, ce qui représente près du tiers des achats.

34 Cette situation accroît les risques pour la santé des consommateurs qui se procurent du cannabis sans bénéficier du service-conseil qu'ils souhaiteraient obtenir. Les risques sont accrus notamment pour les consommateurs inexpérimentés et ceux qui changent de produit sans accompagnement, qu'il s'agisse par exemple pour eux d'essayer une nouvelle forme de produit ou un produit avec une teneur en THC différente, ou encore de passer d'un produit à dominance en CBD à un produit à dominance en THC.

Produits à teneur élevée en THC affichés en priorité sur le site Web

35 La page d'accueil du site Web de la SQDC n'affiche aucun produit. Pour accéder aux produits, le consommateur doit sélectionner la forme de produit recherchée ou certaines caractéristiques déterminées. Au moment de nos travaux, lorsqu'un consommateur sélectionnait les produits de cannabis séché, qui représentent près de 70 % des ventes en ligne, l'ensemble des 12 produits qui lui étaient proposés dans la première page des résultats étaient à teneur élevée en THC. Pour les joints préroulés, qui représentent environ 12 % des ventes en ligne, plus de 90 % des produits affichés dans la première page des résultats étaient à teneur élevée en THC.

36 Une telle façon de procéder va à l'encontre de la perspective de protection de la santé prévue dans la mission de la SQDC, qui s'est d'ailleurs engagée à proposer aux consommateurs des produits à moindres risques pour leur santé.

CONSTAT 2

Les mesures mises en place par la SQDC ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle sélectionne les meilleurs produits ni que ses prix sont compétitifs et que ses heures d'ouverture sont adéquates.

Qu'avons-nous constaté ?

37 Le processus d'achat de la SQDC n'offre pas la même opportunité de soumissionner à l'ensemble des fournisseurs lorsqu'elle planifie certains ajouts à son offre de produits. De plus, il ne favorise pas une évaluation objective des produits qui lui sont proposés.

38 Pour les fleurs de cannabis séchées, soit la catégorie de produits la plus vendue, la SQDC ne s'assure pas que ses prix sont compétitifs pour deux des trois principaux formats qu'elle vend.

39 Enfin, la SQDC a la possibilité d'étendre ses heures d'ouverture, mais ne le fait pas, et elle n'a pas analysé si cela lui permettrait d'intégrer davantage de consommateurs au marché légal et de les y maintenir.

Pourquoi ce constat est-il important ?

40 Le processus d'achat et de mise en marché de la SQDC doit permettre la sélection des meilleurs produits au meilleur prix, pour que son offre soit en adéquation avec la demande des consommateurs, dans le respect de la réglementation. Par ailleurs, un processus décisionnel transparent appuyé par une documentation rigoureuse et suffisante contribue à des décisions davantage éthiques et responsables. Cela permet aussi d'assurer la cohérence des décisions dans le temps.

41 Le prix trop élevé et la difficulté d'accès des produits de cannabis vendus sur le marché légal favorisent le marché illégal. Par exemple, l'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 révèle que plus des trois quarts des consommateurs de cannabis ont acheté leur cannabis auprès d'un fournisseur illégal en raison du prix. Par ailleurs, parmi les répondants qui ont donné une raison d'insatisfaction lors du dernier sondage sur l'expérience client réalisé par la SQDC, en 2023, 24 % ont mentionné les heures d'ouverture.



Illustration : Vérificateur général, Freepik.

Ce qui appuie notre constat

Mesures ne permettant pas de sélectionner les meilleurs produits

42 Pour les produits les plus vendus par la SQDC, dont ceux de cannabis séché, l'offre de produits est réévaluée semestriellement. La SQDC informe les fournisseurs des modalités de son processus de sélection sur son site Web, en présentant notamment les catégories de produits qu'elle souhaite mettre en marché, le calendrier de la période de soumission et d'évaluation des produits, ainsi que ses critères d'évaluation. Par ailleurs, la SQDC se réserve le droit d'introduire à tout moment des produits répondant à un besoin non comblé ou encore des produits d'innovation.

Produits d'innovation

Il s'agit de produits appartenant à des catégories de produits jusqu'alors non commercialisées par la SQDC.

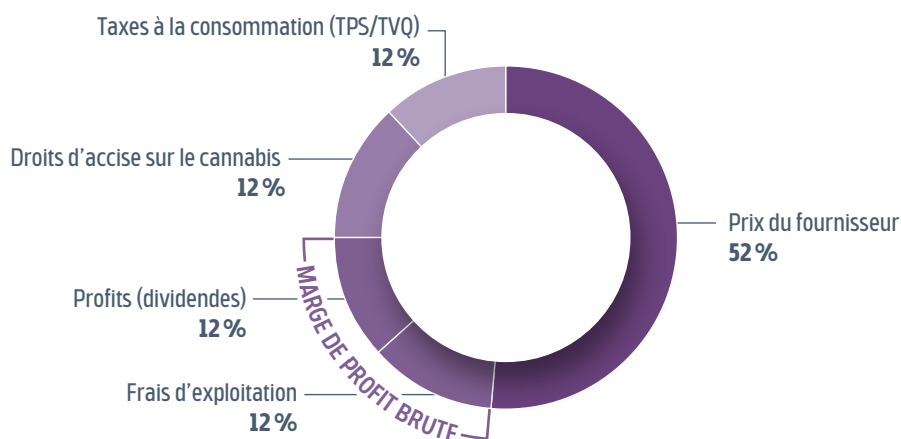
43 Au cours de la période couverte par nos travaux, nous avons relevé d'une part que, lorsqu'elle désirait introduire de nouvelles catégories de produits en dehors des périodes de soumission semestrielles, la SQDC ne s'assurait pas d'obtenir des soumissions du plus grand nombre possible de fournisseurs. Même si tous les fournisseurs ont accès à une plateforme leur permettant de proposer des produits en tout temps, la SQDC faisait part de son intention d'offrir de nouvelles catégories de produits seulement à certains fournisseurs. Par exemple, en septembre 2023, elle a introduit une nouvelle catégorie d'extraits de cannabis et n'a informé que 14 fournisseurs de son intention, alors qu'environ une centaine de fournisseurs canadiens possédaient une licence pour produire des extraits. La SQDC n'a gardé aucune information permettant d'établir quels motifs l'avaient menée au choix de contacter ou non un fournisseur plutôt qu'un autre. Demander des soumissions seulement à un petit groupe de fournisseurs pouvait limiter le nombre de soumissions et ne l'assurait donc pas d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix. Cela est sans compter que les fournisseurs sélectionnés bénéficiaient d'un avantage concurrentiel important, puisqu'elle leur offrait l'occasion de mettre en marché leurs produits parfois plusieurs mois avant leurs concurrents, qui devaient attendre la prochaine période de soumission semestrielle. Précisons qu'en janvier 2024, à la suite de nos échanges sur le sujet, la SQDC a publié un appel de produit en dehors des périodes de soumission semestrielles à l'intention de tous les fournisseurs autorisés.

44 D'autre part, le choix de retenir ou non les produits proposés par les fournisseurs s'appuie sur des critères qui leur sont divulgués, mais aussi sur d'autres critères discrétionnaires qui ne sont pas publiés. La SQDC nous a indiqué qu'elle peut entre autres prendre en compte l'expérience et les connaissances de ses gestionnaires sur différents aspects. De plus, dans plusieurs cas, la documentation à l'appui de la sélection des produits ne mentionne pas les critères discrétionnaires ayant été utilisés. Cette façon de faire ne permet pas à la SQDC de démontrer qu'elle a sélectionné les meilleurs produits pour les consommateurs.

La SQDC ne s'assure pas d'offrir des produits à prix compétitifs

45 Le prix des produits offerts à la SQDC est composé du prix qu'elle paie aux fournisseurs, des droits d'accise sur le cannabis, des taxes à la consommation ainsi que d'une marge de profit brute qui peut varier selon la catégorie de produits (figure 4).

FIGURE 4 Composition du prix de vente moyen des produits de cannabis en 2023



Source : SQDC.

Catégories de produits aux fins de l'établissement des marges de profit brutes

L'offre de produits de la SQDC est composée d'environ 800 produits différents qu'elle regroupe en dix-neuf catégories, dont les suivantes :

- fleurs séchées en formats de 1 à 15 grammes (environ 340 produits) ;
- fleurs séchées en format de 28 grammes (environ 60 produits) ;
- joints préroulés en emballages de moins de 28 grammes (environ 210 produits) ;
- prêts à boire (environ 30 produits) ;
- huiles (environ 30 produits).

46 Les vendeurs de cannabis illégaux offrent généralement une réduction de prix sur un produit en fonction de la quantité achetée par le consommateur. Par exemple, sur le marché illégal, un produit de fleurs séchées en format de 28 grammes coûtera habituellement moins cher au gramme que ce même produit acheté en plus petite quantité. La réglementation n'autorise pas la SQDC à diminuer le prix de vente en fonction de la quantité de cannabis achetée.

47 La SQDC offre principalement ses produits de fleurs séchées en formats de 3,5 grammes, de 15 grammes et de 28 grammes pour répondre aux différents besoins des consommateurs. Elle vend certains de ses produits de fleurs séchées en format de 28 grammes seulement et établit une marge de profit brute différente pour ces produits, ce qui lui permet notamment de concurrencer le marché illégal. Comme ces produits ne sont pas offerts en formats de 3,5 grammes ou de 15 grammes, la SQDC considère que le consommateur ne paie pas un prix au gramme différent pour un même produit selon la quantité achetée.

48 En mars 2022, la SQDC a augmenté pour la première fois ses marges de profit sur les produits de fleurs séchées, et ce, pour les principaux formats. Ainsi, les prix des produits en format de 28 grammes ont été augmentés, alors qu'ils étaient déjà plus élevés que sur le marché illégal, selon l'information détenue par la SQDC. Un document interne de la SQDC datant de février 2022 mentionne en effet que le prix minimum pour les produits offerts en format de 28 grammes à la SQDC était déjà supérieur de près de 60 % à celui du marché illégal avant la hausse de ses marges de profit.

49 La hausse de la marge de profit sur les produits de fleurs séchées en format de 28 grammes peut avoir contribué à nuire à l'intégration des consommateurs au marché légal et à leur rétention, ce qui est le cœur de la mission de la SQDC. Pourtant, elle avait la capacité financière pour diminuer l'écart entre ses prix et ceux de la concurrence en diminuant plutôt sa marge de profit, comme le montrent ses résultats financiers (tableau 3).

50 Même si la SQDC a eu connaissance du mécontentement de sa clientèle à l'égard de ses prix et que certaines indications montraient un possible déplacement de sa clientèle vers le marché illégal à la suite de la hausse de ses marges de profit, elle n'a pas évalué les liens de causalité et les répercussions de cette hausse. Ce n'est qu'en décembre 2023, soit près de deux ans plus tard, qu'elle a offert des produits de 28 grammes à meilleur prix.

Résultats à l'égard des prix dans les sondages sur l'expérience client de la SQDC

Des sondages réalisés par la SQDC auprès de sa clientèle avant et après la hausse de ses marges de profit (en 2021 et en 2022) révèlent d'une part une hausse de la proportion des clients qui affirment acheter leur cannabis de sources illégales et d'autre part une insatisfaction en raison des prix trop élevés des produits de la SQDC.

51 Par ailleurs, en date de nos travaux, la SQDC n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle offrait des prix compétitifs pour les fleurs séchées en format de 15 grammes. Pourtant, lors d'un sondage sur l'expérience client réalisé par la SQDC en 2022, 65 % des personnes ayant mentionné la raison pour laquelle elles achetaient leur cannabis ailleurs qu'à la SQDC ont affirmé obtenir un meilleur prix sur le marché illégal pour les grands formats, soit les formats de 15 et de 28 grammes, alors que cette proportion était de 54 % en 2020.

Heures d'ouverture restreintes

52 Les heures d'ouverture des succursales de la SQDC sont régies par la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements*, qui encadre les heures d'ouverture de l'ensemble des commerces de détail. Cette loi permet d'ouvrir les commerces du lundi au vendredi de 8 heures à 21 heures, et le samedi et le dimanche de 8 heures à 17 heures, sous réserve de certaines exceptions. Elle prévoit par exemple que les heures d'ouverture peuvent être prolongées dans certaines zones touristiques.

Zones touristiques où il y a des succursales de la SQDC¹

- Carleton-sur-Mer
- Coaticook
- Granby
- La Malbaie – centre-ville
- Magog
- Montréal – centre-ville
(2 succursales)
- Montréal – Plateau-Mont-Royal
(2 succursales)
- Mont-Tremblant
- Vieux-Québec
- Rawdon
- Sainte-Agathe-des-Monts
- Sainte-Anne-de-Beaupré
- Saint-Félicien

1. Il s'agit de la situation au moment de nos travaux.

53 Au moment de nos travaux, la SQDC n'avait effectué aucune démarche afin d'évaluer la possibilité de prolonger ses heures d'ouverture et les bénéfices potentiels de telles heures prolongées sur l'intégration des consommateurs au marché légal et leur maintien, que ce soit pour l'ensemble de ses succursales, qui ouvrent à 10 heures tous les jours alors qu'elles seraient autorisées à ouvrir à 8 heures, ou pour les heures de fermeture de ses 15 succursales situées dans les zones touristiques. Pourtant, nous avons notamment relevé un achalandage plus élevé avant l'heure de fermeture dans les succursales situées dans les zones touristiques, par rapport à leur achalandage moyen. De plus, près du quart des répondants qui ont donné une raison d'insatisfaction lors du dernier sondage sur l'expérience client réalisé par la SQDC ont invoqué les heures d'ouverture.

RECOMMANDATIONS

54 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société québécoise du cannabis. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 S'assurer de fournir un service-conseil répondant aux orientations de la réglementation, en particulier à l'endroit des consommateurs peu expérimentés.
- 2 Informer l'ensemble des fournisseurs lorsqu'elle planifie un ajout à son offre de produits afin de leur donner l'opportunité de faire des soumissions.
- 3 Évaluer les produits soumis par les fournisseurs en fonction des critères qui leur sont divulgués et consigner les justifications à l'appui de sa sélection des produits.
- 4 Renforcer les mesures lui permettant d'assurer la compétitivité des prix de ses produits.
- 5 S'assurer que les heures d'ouverture de ses succursales répondent le mieux possible aux besoins des consommateurs.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires de la Société québécoise du cannabis

« La SQDC adhère aux recommandations du rapport. La SQDC remercie la vérificatrice générale et son équipe pour ce premier audit de performance. Celui-ci coïncide avec son cinquième anniversaire et son deuxième plan stratégique. Depuis son lancement, la SQDC a étendu son accessibilité géographique, son service-conseil maintenant disponible en ligne, de même que son offre de produits, tout en apprenant à connaître un marché inédit et en constante ébullition. Le présent audit valide plusieurs travaux accomplis au cours des cinq dernières années, ainsi que certaines orientations de notre deuxième plan stratégique. Il met aussi en lumière de précieuses opportunités de nous améliorer.

« La SQDC accorde la plus grande importance à son rôle de réduire les méfaits du cannabis. Cette mission se reflète dans toutes ses activités. La SQDC s'assurera d'améliorer la maîtrise des outils de prévention sur lesquels elle forme ses conseillers lors de leur intégration et de leurs mises à jour annuelles.

« La deuxième et la troisième recommandations reflètent l'importance de sélectionner les meilleurs produits, de bien documenter les mécanismes de sélection des produits et d'offrir des prix concurrentiels. Depuis le départ, la SQDC adhère à ces principes et a mis en place des mécanismes pour y répondre. Ces mécanismes ont évolué, par itérations, au rythme du marché légal du cannabis. Le présent rapport confirme que ces mesures vont dans la bonne direction, mais lance à la SQDC le défi de continuer à les améliorer. Un exemple de ces améliorations apportées en continu est relevé à la fin du paragraphe 43 du rapport : les modalités de soumission de nouveaux produits ont été bonifiées durant l'audit et pourraient se conformer à la deuxième recommandation.

« La SQDC est consciente que le marché illégal offre des prix très agressifs sur les grands volumes de cannabis. Pour sa part, elle cherche à concurrencer le marché illégal, mais sans favoriser la consommation. Il est possible que, dans la recherche de cet équilibre, la SQDC soit demeurée trop prudente, particulièrement pour le format de 28 g.

« Par ailleurs, la SQDC cherche aussi à assurer la compétitivité de ses produits par la qualité de ceux-ci. L'analyse fondée sur le prix n'est donc qu'une part de l'équation. La valorisation de la qualité des produits et du cannabis légal est l'un des éléments d'une consommation plus responsable et à moindre risque.

« En ce qui concerne les heures d'ouverture des succursales, la SQDC accueille favorablement la recommandation de créer des heures d'ouverture particulières pour certaines succursales situées dans des zones touristiques. Nous convenons que, dans plusieurs régions, des heures d'ouverture prolongées amélioreraient l'accessibilité et favoriseraient la captation du marché illégal. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Principales obligations de la Société québécoise
du cannabis et restrictions relatives
à ses activités commerciales

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Vérifier si la SQDC réalise de manière efficace et efficiente sa mission, qui est d'assurer la vente de cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal du cannabis et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis	<ul style="list-style-type: none"> ■ La SQDC s'assure de rendre ses produits et ses services accessibles pour les consommateurs. ■ La SQDC établit les prix de ses produits et de ses services de manière à ce qu'ils soient compétitifs par rapport à ceux du marché illégal. ■ La SQDC offre des produits et des services dont la variété et la qualité répondent aux besoins des consommateurs. ■ La SQDC dispose d'une information de gestion de qualité lui permettant d'appuyer ses prises de décisions et d'évaluer la performance de ses actions.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 24 avril 2024.

L'audit a porté sur les actions de la SQDC en matière d'intégration et de rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal, notamment celles ayant trait à :

- l'accessibilité des produits et des services ;
- l'établissement des prix ;
- l'offre de produits et services ;
- la collecte et l'utilisation de données de qualité servant à la prise de décisions.

Nos travaux se sont déroulés principalement de décembre 2022 à janvier 2024. Ils ont porté essentiellement sur la période d'avril 2020 à janvier 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons réalisé des entrevues auprès d'employés et de gestionnaires de la SQDC, d'autres ministères ou organismes ainsi que d'experts de l'industrie du cannabis. Nous avons également procédé à l'examen de documents, à l'analyse de données, et nous avons effectué de l'étalonnage.

Nous avons aussi réalisé des observations de type client mystère sur le service-conseil offert en succursale et sur le site Web de la SQDC. Pour le choix des succursales, nous avons procédé à un échantillonnage par choix raisonné selon certains critères tels que leur répartition géographique ou le nombre de succursales en activité.

Principales obligations de la Société québécoise du cannabis et restrictions relatives à ses activités commerciales

Principales obligations

- S'assurer que tous les préposés à la vente de cannabis sont titulaires d'une attestation confirmant la réussite d'une formation continue relative à la vente de cannabis, dont les modalités et les principes directeurs sont prévus dans le *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*.
- Communiquer à l'acheteur, lors de toute vente de cannabis, un document contenant un ensemble de renseignements sur le cannabis et les moyens visant à réduire les méfaits de la consommation.
- Respecter les règlements municipaux d'urbanisme et de zonage.

Principales restrictions

- Ne pas vendre du cannabis à une personne âgée de moins de 21 ans.
- Ne pas vendre des produits autres que :
 - du cannabis séché, frais, sous forme d'huile, de résine ou de toute autre forme déterminée par règlement du gouvernement ;
 - des produits de cannabis comestibles ;
 - des extraits de cannabis ;
 - des accessoires et des publications spécialisées portant sur le cannabis.
- Ne pas vendre des produits de cannabis séché et des extraits de cannabis dont la concentration de THC est supérieure à 30 %. Pour les produits comestibles solides, la quantité de THC est limitée à 5 milligrammes par portion unitaire et à 10 milligrammes par emballage. Pour les boissons, la quantité de THC ne peut être supérieure à 5 milligrammes par contenant.
- Ne pas vendre un produit comestible solide ou liquide qui soit une friandise, une confiserie, un dessert, du chocolat ou tout autre produit attrayant pour les personnes âgées de moins de 21 ans. Selon la réglementation, un produit est considéré comme attrayant pour les personnes âgées de moins de 21 :
 - s'il ressemble à un produit de consommation commercialisé directement pour ces personnes ou généralement consommé par celles-ci ;
 - si sa forme ou son apparence ressemble notamment à un jouet, à un fruit, à un animal ou à un personnage réel ou fictif ;
 - si sa mise en marché ou l'une de ses caractéristiques, notamment sa saveur ou sa couleur, pourrait être attrayante pour ces personnes.
- Ne pas vendre des extraits de cannabis comportant une saveur ou une odeur caractéristique autre que celles du cannabis, ou contenant un agent colorant destiné à en modifier la couleur.
- Ne pas vendre une quantité totale de cannabis équivalant à plus de 30 grammes de cannabis séché à une même personne lors d'une même vente.
- Ne pas diminuer le prix de vente au détail en fonction de la quantité de cannabis, offrir ou accorder au consommateur un rabais sur le prix du marché du cannabis ou encore donner ou distribuer gratuitement du cannabis à des fins promotionnelles.
- Ne pas faire toute publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis, d'une marque de cannabis, de la Société québécoise du cannabis ou d'un producteur de cannabis.
- Ne pas exploiter une succursale située à moins de 150 mètres d'un établissement d'enseignement sur le territoire de la Ville de Montréal ou à moins de 250 mètres ailleurs au Québec.

Sources : *Loi encadrant le cannabis, Loi sur la Société des alcools du Québec.*