

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024

Mai 2024

Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours
Rébecca Perreault

SIGLES

MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
SQDC	Société québécoise du cannabis
THC	Tétrahydrocannabinol

FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. L'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès de la Société québécoise du cannabis.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment prévenir les risques associés à la consommation problématique de cannabis, plus particulièrement chez les jeunes ?

Exemple de stratégies complémentaires pour prévenir la consommation problématique de cannabis

Éducation proactive

- Outiller les jeunes pour qu'ils soient en mesure de faire des choix éclairés pour leur santé et leur bien-être à long terme

Réduction des préjudices liés à la consommation de cannabis

- Établir un dialogue ouvert et dépourvu de stigmatisation sur la consommation de cannabis

Conseils en matière de consommation de cannabis

- Sensibiliser les consommateurs en fournissant une information vulgarisée et à jour

Principes de la Loi sur le développement durable



Objectifs de développement durable de l'ONU

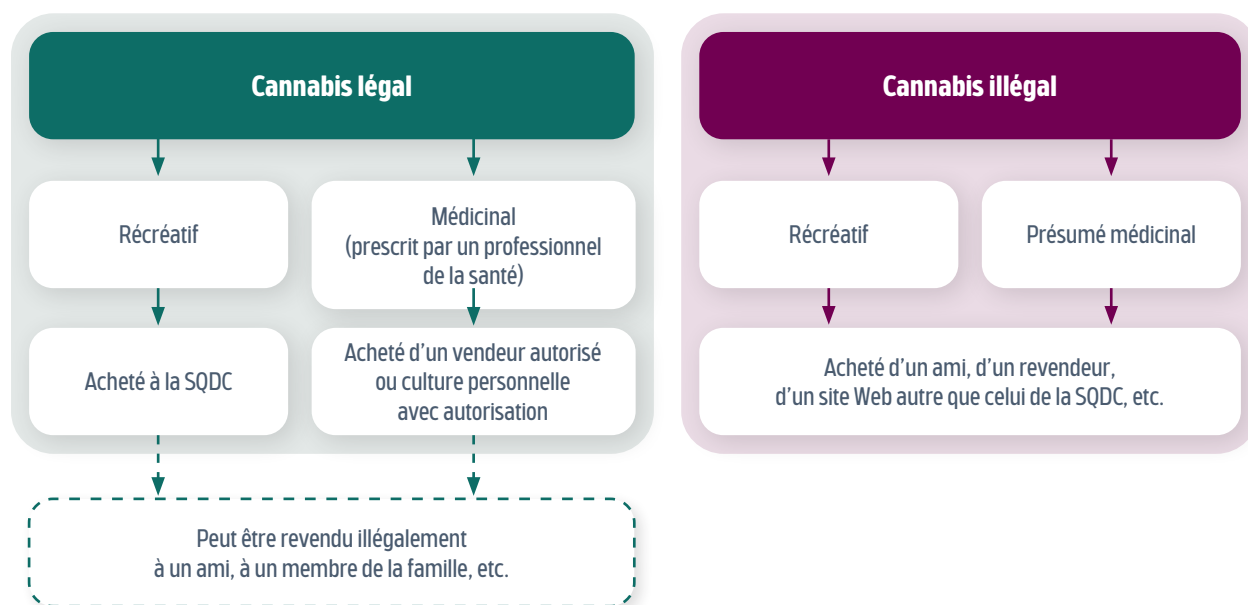


Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit de performance portant sur l'intégration et la rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal, le Vérificateur général révèle des lacunes relatives à la réalisation de la mission de la Société québécoise du cannabis (SQDC), qui 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.

2 Au Canada, le cannabis légal, qu'il soit utilisé à des fins récréatives ou médicales, doit répondre entre autres à des normes de production, de transformation et d'emballage. Au Québec, le cannabis dit récréatif est vendu légalement par la SQDC aux personnes de 21 ans ou plus, mais il s'achète aussi sur le marché illégal. Le cannabis médicinal, aussi appelé cannabis thérapeutique, est quant à lui prescrit par un professionnel de la santé qui en supervise l'utilisation. La production personnelle de cannabis est interdite au Québec, sauf pour les personnes détenant un permis de culture à des fins médicales. La figure 1 illustre la situation des marchés du cannabis au Québec.

FIGURE 1 Vente du cannabis sur les marchés légal et illégal au Québec



3 Compte tenu du rôle prévu de la SQDC en matière de protection de la santé des consommateurs de cannabis, les lacunes relevées dans le rapport du Vérificateur général retiennent mon attention. De plus, je suis particulièrement préoccupée par les risques associés à la consommation de substances psychoactives, dont le cannabis, chez les jeunes, et je m'intéresse aux moyens qui peuvent être mis en œuvre pour prévenir ces risques.

4 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

- Comment prévenir les risques associés à la consommation problématique de substances psychoactives, dont celle du cannabis, plus particulièrement chez les jeunes ?

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. : nicotine, cocaïne).

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.

Enjeux de développement durable

5 Deux principes de la *Loi sur le développement durable* sont directement liés aux présentes observations :



- En ayant notamment pour objet de protéger la santé et la sécurité de la population par la prévention et la réduction des méfaits du cannabis, la *Loi encadrant le cannabis* est liée au principe de **santé et qualité de vie**.



- L'éducation proactive, la réduction des préjudices liés à la consommation de cannabis et les conseils en matière de consommation sont des stratégies qui répondent au principe de **prévention**. En effet, selon ce principe, en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.

6 Les présentes observations sont également liées à deux objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 :

3 BONNE SANTÉ
ET BIEN-ÊTRE



- L'objectif 3 de l'ONU est de permettre à tous de vivre en bonne santé et de promouvoir le bien-être de tous à tout âge. Pour ce faire, la cible 3.5 appelle à renforcer la prévention et le traitement de l'abus de substances psychoactives. À cet effet, et conformément à la *Loi encadrant le cannabis* et au *Règlement sur la formation relative à la vente au détail du cannabis et sur les renseignements à communiquer à l'acheteur lors de toute vente de cannabis*, la SQDC s'est notamment fixé comme objectif, dans son plan de responsabilité sociale 2024-2026, de former ses préposés à la vente sur la consommation responsable de cannabis et de s'assurer annuellement que leurs connaissances sont à jour.

16 PAIX, JUSTICE
ET INSTITUTIONS
EFFICACES



- L'objectif 16 de l'ONU est de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Pour ce faire, elle a notamment adopté la cible 16.4, qui vise entre autres à réduire nettement les flux financiers illicites et à lutter contre toutes les formes de criminalité organisée. Cette cible est liée à la mission de la SQDC, qui est notamment d'intégrer et de maintenir les consommateurs dans le marché légal.

Prévention à l'égard de la consommation de substances psychoactives

7 Au Québec, comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, le cannabis est l'une des substances psychoactives les plus consommées. L'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 menée par l'Institut de la statistique du Québec révèle qu'environ 17 % des personnes de 15 ans ou plus auraient consommé du cannabis au cours des 12 mois précédant l'enquête et que près de la moitié en ont consommé au cours de leur vie.

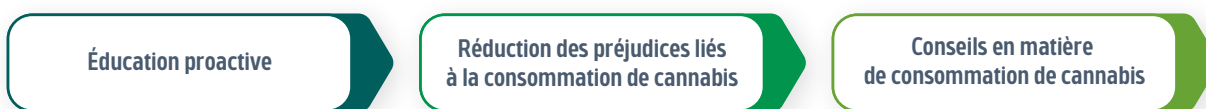
8 Selon l'Agence de la santé publique du Canada, bien que le cannabis soit parfois perçu comme une substance relativement sécuritaire, il présente des risques bien documentés pour la sécurité publique (ex. : conduite avec les facultés affaiblies), ainsi que pour la santé à court et à long terme (ex. : troubles de l'attention et de la mémoire, psychose, problèmes respiratoires). En fait, les effets néfastes du cannabis dépendent de plusieurs caractéristiques liées à la personne, à ses habitudes de consommation, à la qualité du produit qu'elle consomme et au contexte dans lequel il est consommé. Des facteurs socioéconomiques et environnementaux (ex. : milieu de vie, situation économique) peuvent aussi influencer ses comportements de consommation.

9 Dans un objectif de protection de la santé et de la sécurité, l'Agence de la santé publique du Canada affirme qu'une éducation proactive est importante pour réduire les risques liés à la consommation problématique de cannabis. La réduction des préjudices et les conseils en matière de consommation, jumelés à une éducation proactive, peuvent constituer un ensemble de stratégies complémentaires pour prévenir les effets négatifs d'une consommation problématique sur la santé et la sécurité (figure 2).

Éducation proactive

Il s'agit d'une stratégie préventive qui permet de cerner et d'anticiper des difficultés avant qu'elles se produisent, par exemple en matière de consommation de substances psychoactives, et de renforcer les facteurs de protection (ex. : sentiment d'estime de soi, relations saines, environnement sûr) qui favorisent la santé et le bien-être des jeunes à long terme.

FIGURE 2 Exemple de stratégies complémentaires pour prévenir la consommation problématique de cannabis



Éducation proactive

10 L'éducation proactive peut contribuer à rendre les jeunes plus autonomes lorsqu'ils auront à prendre des décisions liées à la consommation de substances psychoactives, en les outillant en amont pour qu'ils puissent faire des choix éclairés et résister aux influences sociales.

11 L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) reconnaît le rôle crucial d'une sensibilisation précoce des jeunes en matière de consommation de substances psychoactives. Une étude a d'ailleurs démontré qu'après la légalisation du cannabis dans l'État de Washington aux États-Unis, un programme de prévention auprès des jeunes consommateurs a joué un rôle pour améliorer leur perception des risques associés à la consommation de cannabis (Ashley Estoup et collab., 2016).

12 Cette sensibilisation précoce est d'autant plus importante que les jeunes feraient partie des populations les plus à risque de développer une consommation de cannabis problématique. Selon Fischer et ses collaborateurs (2021), qui ont procédé à une revue de la littérature sur les moyens de réduire les risques associés à la consommation de cannabis récréatif, il serait notamment essentiel de retarder l'âge de la consommation initiale de cannabis et d'éviter un usage fréquent et intensif à un jeune âge. Cependant, lorsque des jeunes décident de consommer du cannabis, le fait de les avoir préalablement outillés pour les aider à faire des choix éclairés peut minimiser le risque qu'ils développent une consommation problématique.

13 Dans le cadre de la Semaine de prévention des dépendances, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) propose notamment à ses partenaires (ex. : ministère de l'Éducation, ministère de l'Enseignement supérieur et organismes communautaires) des outils destinés aux jeunes de 13 à 24 ans. Le but de ces outils est de les informer et de les sensibiliser sur les risques et les conséquences liés à l'usage de substances psychoactives comme l'alcool et le cannabis, et aux jeux de hasard et d'argent. En janvier 2024, l'Institut national de santé publique mentionnait, dans un rapport commandé par le MSSS, qu'il y a un usage répandu des substances psychoactives chez les étudiants du cégep et de l'université. Des interventions préventives menées dans les établissements d'enseignement qu'ils fréquentent sont donc justifiées.

14 En fait, le MSSS a la responsabilité de coordonner l'élaboration du plan d'action interministériel en dépendance. L'une des orientations du plan qui couvre la période de 2018 à 2028 est de développer la capacité des personnes à faire des choix éclairés en matière de consommation de substances psychoactives.

15 En 2012, l'Institut national de santé publique du Québec a recensé, également à la demande du MSSS, les meilleures pratiques de prévention liées à l'usage de substances psychoactives chez les jeunes. Selon l'Institut, les pratiques de prévention qui semblent les plus efficaces sont celles qui se basent sur une approche de promotion de la santé, qui sont offertes de façon interactive, qui visent le développement de compétences sociales et personnelles, et qui sont implantées dans une perspective à long terme.

Pratiques de prévention et facteurs de protection pouvant influencer les choix en matière de consommation de substances psychoactives chez les jeunes

Selon l'Institut national de santé publique du Québec, les pratiques de prévention doivent notamment répondre aux besoins réels des jeunes, être déterminées selon les priorités de leurs différents milieux (école, communauté, famille) et agir sur les facteurs de protection.

Dans les outils proposés à ses différents collaborateurs, le MSSS présente plusieurs facteurs de protection, dont les suivants :

- l'engagement dans des activités sociales et personnelles structurées et régulières ;
- les habiletés de résolution de problèmes ;
- l'affirmation et le développement d'une meilleure connaissance de soi ;
- la capacité à reconnaître et à gérer ses émotions.

16 Le passage à l'âge adulte est une période critique pour la consommation de substances psychoactives. Au Québec, l'âge légal pour acheter et posséder du cannabis est de 21 ans. Néanmoins, l'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 a révélé que près de 30 % des jeunes de 18 à 20 ans en ont consommé au cours des 12 mois précédant l'enquête.

17 Qui plus est, toujours selon cette enquête, plus de 40 % de la population québécoise qui n'a pas l'âge d'acheter du cannabis à la SQDC ne connaît pas le contenu en cannabinoïdes du cannabis qu'elle consomme. Ce manque d'information peut entraîner des répercussions sur la santé de ces jeunes, lesquelles peuvent être considérables lorsqu'ils se tournent vers le marché illégal. En effet, la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) du cannabis de sources illégales n'est habituellement pas connue ou exacte, et peut être très élevée. De plus, le cannabis illégal n'est soumis à aucun test de qualité ou de salubrité. On peut y retrouver des produits dangereux et dommageables pour la santé (figure 3), dont certains, lorsqu'ils sont chauffés, peuvent devenir hautement toxiques.

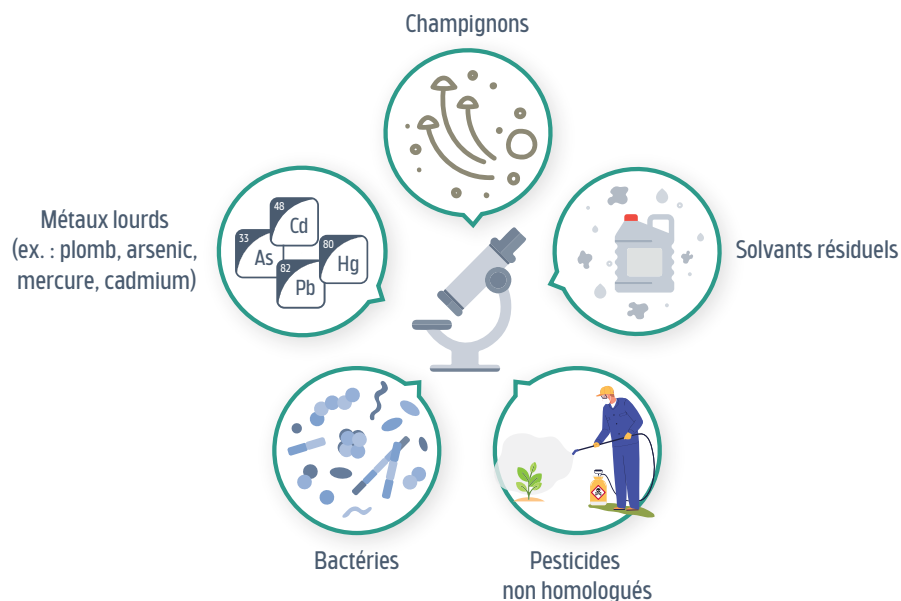
Cannabinoïde

Il s'agit d'une substance chimique contenue dans le cannabis ou obtenue par synthèse, qui possède des propriétés psychoactives ou thérapeutiques. Il y a plus d'une centaine de cannabinoïdes présents dans le cannabis.

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



Source : Commissaire au développement durable d'après les données de la SQDC.

Illustration : Commissaire au développement durable, Freepik, Flaticon.

18 Il est à noter que la proportion des consommateurs de cannabis qui vapotent est particulièrement importante chez les jeunes de moins de 21 ans, comme le souligne le Vérificateur général dans son rapport, et que les produits de vapotage sont généralement disponibles sur le marché illégal au Québec.

Réduction des préjudices liés à la consommation de cannabis

19 La réduction des préjudices est une approche qui consiste entre autres à mettre en place des stratégies pour minimiser les risques associés à la consommation de substances telles que le cannabis, plutôt que d'exiger l'abstinence.

20 Les intervenants en santé, dont les médecins de famille, ainsi que les intervenants en services sociaux peuvent jouer un rôle central en ce sens. À cet égard, un article paru dans la revue *Le Médecin de famille canadien* soutient que les médecins peuvent aider leurs patients à trouver un juste équilibre entre les bienfaits perçus et les risques de la consommation de cannabis récréatif (Wynn et collab., 2019). En effet, les auteurs de cet article mentionnent que, bien que la consommation de cannabis puisse être un sujet difficile à aborder, établir un dialogue ouvert et dépourvu de stigmatisation peut aider les patients à prendre des décisions éclairées pour réduire les conséquences du cannabis sur leur santé, leur sécurité et celle d'autrui.

21 Par ailleurs, l'utilisation du cannabis médicinal, qui doit être prescrit par un médecin, est légale au Canada depuis 2001. L'ONU DC estime qu'assurer l'accès à certains produits de cannabis dont la sécurité et l'efficacité sont scientifiquement reconnues pour le traitement de problèmes de santé spécifiques permet de limiter l'automédication par le recours au cannabis récréatif. Dans son rapport, le Vérificateur général mentionne qu'un consommateur s'automédiquant à la SQDC pourrait soulager les symptômes d'une maladie qui aurait pu nécessiter une intervention médicale. L'automédication risque ainsi de retarder le traitement de certains problèmes de santé, ce qui est d'autant plus préoccupant pour les utilisateurs qui s'approvisionnent sur le marché illégal. En effet, une personne qui s'automédie peut avoir de la difficulté à cibler le produit qui répond à ses besoins (figure 4), et même consommer les produits dangereux et dommageables pour la santé que le cannabis illégal peut contenir.

FIGURE 4 Recours à un professionnel de la santé pour cibler le produit qui répond aux besoins médicaux



Illustration : Commissaire au développement durable, Freepik.

22 En outre, puisqu'elle n'assure pas l'accès à des produits de cannabis répondant aux normes de Santé Canada, la commercialisation illégale de produits faits à partir de cannabinoïdes synthétiques ou non réglementés appelle à une vigilance accrue. Par exemple, le Delta-8 THC, une substance censée posséder des vertus thérapeutiques, mais n'ayant pas été testée sur les humains, s'est révélée potentiellement dangereuse. Sa commercialisation illégale aux États-Unis a conduit plusieurs utilisateurs à l'hôpital. L'agence américaine des médicaments et des produits alimentaires a d'ailleurs mis en garde les consommateurs quant aux allégations thérapeutiques non fondées de cette substance.

Conseils en matière de consommation de cannabis

23 Pour réaliser sa mission, la SQDC peut notamment informer les consommateurs sur les risques que présente le cannabis pour la santé, faire connaître les ressources d'aide appropriées et y diriger les personnes qui veulent cesser de consommer du cannabis. Les conseils offerts en succursale ou en ligne par la SQDC sont complémentaires aux autres stratégies préventives de protection de la santé des consommateurs.

24 Rappelons que le cannabis vendu à la SQDC est destiné à un usage récréatif et non médicinal. Ainsi, la réglementation prévoit que les préposés à la vente dirigent d'emblée les consommateurs qui tentent de s'automédiquer vers les professionnels de la santé, qui sont les mieux outillés pour répondre à leurs besoins. Les travaux du Vérificateur général soulèvent cependant des lacunes à cet égard.

25 Par ailleurs, l'accès aux recherches et aux connaissances peut favoriser une consommation plus sûre. Bien souvent, les personnes, dont les jeunes, se tournent vers des médias sociaux et Internet pour se renseigner. Pour contrer la désinformation qui est courante sur ces plateformes, il est important de donner accès à une information de qualité aux consommateurs, qui est vulgarisée et à jour.

Lutte contre le marché illégal du cannabis

26 Comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, un peu plus de 40 % du cannabis récréatif consommé au cours de l'année 2022-2023 provenait de sources illégales. La persistance du marché illégal du cannabis engendre non seulement des pertes de revenus pour l'État, mais représente également une menace pour la santé des Québécois, particulièrement pour celle des jeunes. La lutte contre le marché illégal du cannabis est d'autant plus importante que ce marché peut financer un éventail d'autres activités illégales (ex. : travail forcé, fraude).

27 En 2019, le Conseil d'analyse économique français a réalisé une étude dans laquelle il présente divers instruments permettant aux gouvernements de lutter plus efficacement contre le marché illégal dans le cadre de la légalisation du cannabis récréatif. L'étude montre entre autres que la sensibilisation des consommateurs aux risques du cannabis illégal favoriserait l'achat du cannabis sur le marché légal.

28 Finalement, l'ONUDC rappelle que les défis posés par le trafic illicite de substances psychoactives sont complexes et qu'ils nécessitent des actions concertées et dépourvues de stigmatisation de la part des différents intervenants engagés dans la prévention des conséquences liées à la consommation de ces substances. Elle indique que la prévention est particulièrement importante pour les populations les plus vulnérables, dont les jeunes.