
APPRENTISSAGES ET BONNES PRATIQUES DANS LA RÉGULATION DU CANNABIS

ANNE PHILIBERT

Projet réalisé sur mandat de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et aux maladies non-transmissibles (CFANT)

Octobre 2022

REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée sur mandat de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non-transmissibles (CFANT). Nous tenons à remercier très chaleureusement toutes les personnes ayant accepté de répondre à nos questions et de partager leur expérience : John Clare ; Glenn Davis ; Christina Dempsey ; Julia Dilley ; Robert Gabrys ; François Gagnon ; Harpreet Grewal ; David Hammond ; Cameron Kay ; Julie Loslier ; Sarah Mariani ; Elicott Matthay ; Dominique Mendiola ; Michael John Milloy ; Justin Nordhon ; Milton Romani ; Sara Ross-Viles ; Mary Segawa ; Dylan Sherlock ; Dale Tesarowski ; Gerald Thomas ; et Hannah Trottier. Nous souhaitons également remercier deux membres de la CFANT, Frank Zobel et Barbara Broers, qui ont défini le périmètre de l'étude et commenté le rapport, ainsi qu'Ivana Obradovic (OFDT), Simona De Berardinis et Angelina Vangopoulou (OFSP) qui ont aidé au bon déroulement de l'étude.

RÉSUMÉ

Cette étude a pour objectif d'identifier des domaines d'attention et des bonnes pratiques en lien avec l'élaboration et la mise en place d'un modèle de régulation du cannabis. Pour y parvenir, une vingtaine de personnes, qui ont été ou qui sont actuellement engagées dans le développement, l'implantation et l'évaluation des modèles de régulation du cannabis dans des pays (Canada et Uruguay) et régions (États américains et provinces canadiennes) ayant légalisé cette substance, ont été interrogées et leurs réponses ont été analysées de façon transversale.

Les recommandations de ces experts portent sur trois étapes de la régulation : sa conception, sa mise en œuvre et son suivi. Au niveau de la conception de la régulation, les points d'attention soulevés concernent le développement de stratégies qui permettent de contrecarrer l'encouragement à la consommation de la part des acteurs économiques. Un modèle de distribution/vente public constitue l'une de ces stratégies. Une autre est de limiter la palette des produits tirés du cannabis et d'assurer des contrôles homogènes de leurs propriétés. Les restrictions de la publicité et du marketing, incluant des règles de packaging, sont également importantes. En complément, il importe aussi d'informer de manière ciblée toute la population – et pas seulement les jeunes – vis-à-vis des risques et effets liés à la consommation de cannabis. Finalement, il est particulièrement important de prévoir dès la conception de la régulation des outils permettant d'empêcher une prise d'influence de l'industrie dans le processus de mise en œuvre et d'adaptation de la régulation.

S'agissant de la mise en œuvre de la régulation, il importe d'intégrer dès le départ l'ensemble des administrations concernées, nationales et locales, dans le processus. Il est aussi essentiel de fournir des règles et définitions claires aux acteurs du marché et à ceux en charge de leur contrôle. Plus généralement, la devise « start low, go slow » est recommandée pour la mise en œuvre de la régulation car elle permet de tester ses effets tout en gardant le contrôle de la situation. Une approche patiente et précautionneuse peut ainsi permettre d'éviter de nombreuses erreurs. Le principal reproche que l'on peut lui faire est qu'elle risque de ralentir le remplacement du marché noir, mais cela est moins important dans des pays qui, comme la Suisse, ont des marchés illégaux limités.

Finalement, le suivi de la mise en œuvre de la régulation est lui aussi très important. Le manque de données, mais aussi l'incapacité à les analyser et à en tirer des leçons, constituent un obstacle à une régulation efficace. Il en va de même pour le manque de ressources administratives et financières pour la mise en œuvre de la régulation. Une manière efficace de prévenir ces problèmes est d'attribuer une large partie ou la totalité des taxes liées au cannabis au pilotage et à l'évaluation de la régulation, ainsi qu'à la réduction de l'impact social lié à la consommation de cannabis (prévention, traitement, sécurité, etc.).

TABLE DES MATIÈRES

APPRENTISSAGES ET BONNES PRATIQUES DANS LA REGULATION DU CANNABIS.....	1
REMERCIEMENTS.....	3
RESUME.....	4
TABLE DES MATIERES	6
INTRODUCTION.....	7
OBJECTIFS	8
METHODE.....	8
MODELES DE REGULATION ETUDIES.....	10
PRINCIPAUX RESULTATS	13
1. LA CONCEPTION DE LA REGULATION ET LE ROLE DU REGULATEUR	13
PREVENIR OU LIMITER LA HAUSSE DE LA CONSOMMATION	14
PREVENIR LA CAPTURE REGLEMENTAIRE	22
2. LE PROCESSUS DU CHANGEMENT : « START LOW, GO SLOW »	24
LA PREPARATION DU CHANGEMENT	24
REGULER EST UN PROCESSUS, PAS UN EVENEMENT UNIQUE	26
LA QUESTION DES DEFINITIONS	27
3. ATTRIBUER LES MOYENS POUR UNE MISE EN ŒUVRE REUSSIE	28
LA RECOLTE ET L'ANALYSE DES DONNEES	28
MOYENS ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS	30
RECOMMANDATIONS.....	33
ANNEXES.....	35
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES	36
GUIDE D'ENTRETIEN.....	37

INTRODUCTION

Dès l'adoption des premières initiatives populaires en faveur de la légalisation du cannabis en 2012 par les électeurs et électrices du Colorado et de l'État de Washington, la question de la régulation de ce produit et de l'implantation de celle-ci a fait l'objet d'un certain nombre de travaux d'analyse et de recherches. Certains ont d'abord cherché à mettre en évidence les enseignements que l'on peut tirer des régulations du tabac et de l'alcool afin d'aider dans la prise de décision politique¹. Des mesures telles que la taxation et la fixation des prix, l'adoption d'un modèle de vente privé ou public, la limitation du nombre de licences de production ou de vente, les types de produits autorisés, le marketing et la publicité, la consommation dans l'espace public, ou la conduite sous influence ont ainsi été discutées à la lumière des expériences dans les domaines de l'alcool et du tabac².

L'État de Washington et, surtout, celui du Colorado ont ensuite fait l'objet d'une grande attention et d'une littérature scientifique croissante portant sur les politiques liées au cannabis³. L'une des problématiques rapidement mises en avant au Colorado a été celle des produits comestibles, dont la régulation a dû faire l'objet d'un réajustement précoce suite à la médiatisation de cas de surdose⁴. Puis, d'autres problématiques ont été soulevées, notamment l'augmentation de la consommation, le développement de nouveaux produits plus dosés en THC, la concentration des achats par les consommateurs les plus réguliers ou la baisse des prix⁵.

Depuis quelques années, les travaux visant à identifier les enseignements des expériences de régulation du cannabis ne reposent plus seulement sur les résultats d'enquêtes de population sur la consommation de cannabis, mais cherchent également à réunir des observations plus générales pour les régulateurs. La diversification des modèles de régulation permet aussi d'affiner les connaissances et de comparer l'efficacité dans le domaine de la régulation du cannabis⁶. En revanche, la parole et l'expérience des régulateurs est encore peu présente dans la littérature scientifique alors que ces personnes sont en capacité de décrire les enjeux pratiques d'une régulation et les moyens d'y répondre.

¹ R.L Pacula, B. Kilmer, A.C. Wagenaar, F.J. Chaloupka & J.P. Caulkins (2014), *Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco*, American Journal of Public Health ; et M. Haden & B. Emerson (2014), A vision for cannabis regulation: a public health approach based on lessons learned from the regulation of alcohol and tobacco, *Open Medicine* 8 (2).

² Pacula et al. (2014), *Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco*, American Journal of Public Health.

³ T. S. Gosh, D.I. Vigil, A. Maffey, R. Tolliver, M. Van Dyke, L. Kattari, H. Krug, J.K. Reed, & L. Wolk (2017), *Lessons learned after three years of legalized, recreational marijuana: The Colorado experience*, *Preventive Medicine*, Vol. 104, pp.4-6.

⁴ Ayant conduit à l'introduction en 2016 de portions comestibles normalisées de 10 mg de THC par portion.

⁵ T.S. Gosh, M. Van Dyke, A. Maffey, E. Whitley, L. Gillim-Ross, & L. Wolk (2016), *The Public Health Framework of Legalized Marijuana in Colorado*, *American Journal of Public Health*, Vol. 106, N.1, pp. 21-27; J. Hinckley, D. Bhatia, J. Ellingson, K. Molinero, & C. Hopfer (2022), *The impact of recreational cannabis legalization on youth: the Colorado experience*, *European Child & Adolescent Psychiatry*.

⁶ D. Hammond, S. Goodman, E. Wadsworth, T.P. Freeman, B. Kilmer, G. Schauer, R. L. Pacula, W. Hall (2022), *Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study*, *International Journal of Drug Policy*, 105.

Pour nourrir les réflexions vis-à-vis d'une éventuelle régulation du cannabis en Suisse, il a été décidé d'interroger celles et ceux qui ont participé à l'élaboration des modèles de régulation du cannabis au plan international et qui interagissent quotidiennement avec les parties prenantes de ce nouveau champ politique et économique, ainsi que celles et ceux qui participent à la gestion de certains problèmes émergents liés aux modèles de régulation existants. L'objectif est de recueillir les enseignements que l'on peut aujourd'hui faire en lien avec la régulation du cannabis. Ce que nous avons demandé à ces personnes est, en résumé, assez simple : pour protéger la santé publique, que changeriez-vous et que garderiez-vous de la régulation du cannabis telle qu'elle se pratique aujourd'hui ?

OBJECTIFS

L'objectif de ce rapport est d'identifier des domaines d'attention pour les décideurs politiques, particulièrement s'ils sont engagés dans une réflexion concernant la mise en place d'un modèle de régulation du cannabis. Il s'agit également de souligner les enseignements qui peuvent à ce stade être tirés au sujet de la régulation de cette substance et de certaines de ses mesures.

Depuis la mise en place des premiers modèles de régulation du cannabis, de nombreux enseignements ont pu être tirés qui ont influencé, et qui continuent d'influencer, les modèles de régulation adoptés par la suite. Dans le cadre de cet apprentissage, il importe de comprendre, en plus des données épidémiologiques qui informent sur l'évolution des comportements, les éléments des cadres de régulation qui se sont révélés efficaces, contre-productifs ou non-applicables, ou qui ont créé des effets inattendus, et d'identifier certains éléments de régulation qui peuvent se révéler importants.

MÉTHODE

L'enquête, réalisée dans le courant du mois de septembre 2022, repose sur un total de 21 interviews – 20 interviews réalisées par entretien vidéo et 1 par écrit. Ces interviews ont duré en moyenne une heure et ont été réalisées en suivant un guide d'entretien couvrant les différentes dimensions de la régulation (gouvernance, régulation du marché, des consommations, et mesures

complémentaires). Les entretiens ont commencé avec des questions ouvertes permettant de dégager une vue générale des composantes importantes du cadre de régulation du cannabis, suivies par des questions semi-ouvertes permettant d'aborder plus en détail les principales dimensions du modèle de régulation mis en place dans le pays/la région de la personne interviewée. Le focus a systématiquement été mis sur les aspects qui sont importants d'un point de vue de santé publique.

Cette enquête porte sur les contextes américain canadien, et uruguayen. Dans ces trois pays existent des modèles de régulation du cannabis mis en place depuis plus de trois ans et qui permettent d'avoir un certain recul pour identifier les points forts et les points faibles des mesures adoptées et de leur mise en œuvre.

Dans les deux États fédéraux (USA et Canada), nous avons sélectionné des États et Provinces avec des approches et/ou des contextes différents (voir section suivante). Pour les États-Unis, ce sont les deux premiers États ayant légalisé le cannabis en 2012 (le Colorado et l'État de Washington), qui permettent donc d'avoir un recul de dix ans, ainsi que la Californie (2016). Pour le Canada, nous avons choisi d'examiner différentes approches en matière de modèles de distribution et de vente : Québec (monopole d'État), British Columbia (public – privé), Ontario (privé), et Saskatchewan (le modèle le plus libéral, proche des modèles américains). En complément, nous nous sommes aussi intéressés au modèle fédéral canadien.

Pour chaque cas, nous avons interviewé deux à quatre personnes impliquées dans la régulation du cannabis ou son évaluation. Pour le recrutement des répondants, nous avons sollicité en priorité les personnes responsables de l'implantation des modèles de régulation, mais parfois aussi certaines personnes ayant directement été impliquées dans le processus législatif⁷. Nous avons complété leur perspective en interrogeant, lorsque possible, des personnes responsables du suivi de l'implantation de la régulation au sein des administrations de santé publique, les personnes membres des comités de vigilance, les personnes ayant participé aux consultations ou des experts locaux du domaine⁸.

Le choix de 21 personnes interviewées – ainsi que les propos rapportés – ne peuvent prétendre à être représentatifs pour l'ensemble de la communauté politique, administrative et scientifique spécialisée dans le domaine de la régulation du cannabis. Notre enquête, réalisée dans un laps de temps très limité, a surtout visé à recueillir des éléments revenant fréquemment dans le discours des régulateurs, des problèmes apparus récemment, et des commentaires importants dans une perspective de santé publique.

⁷ Voir liste des personnes interviewées en annexe.

⁸ Afin de faciliter le recrutement, nous avons eu recours à une méthode « boule de neige », dans laquelle les personnes interviewées identifient de nouveaux interlocuteurs dans leur réseau.

Pour analyser le matériau très varié et réunir des éléments clés malgré des différences de points de vue, nous avons commencé par identifier les thématiques abordées de manière transversale au fil des entretiens. Ceux-ci concernent 1) la conception de la régulation et le rôle du régulateur ; 2) le processus de changement/mise en oeuvre ; et 3) les moyens alloués au suivi de ce processus. Ensuite, pour chacun de ces thèmes, nous avons identifié un certain nombre de leçons pouvant être tirées à l'heure actuelle. Même si nous orientons délibérément ce rapport dans une perspective de santé publique, nous avons aussi essayé de prendre en compte la diversité des perspectives en soulignant, dès que possible, des nuances apportées par les différentes personnes interviewées.

MODÈLES DE RÉGULATION ÉTUDIÉS

Avant de restituer les résultats de l'étude, nous proposons un bref aperçu des modèles de régulation pris en compte. Seuls deux relèvent d'une légalisation du cannabis applicable à l'ensemble du territoire national : le Canada et l'Uruguay. Aux États-Unis, le cannabis n'est toujours pas légal au niveau fédéral, malgré différents projets de loi dans ce sens qui ont été déposés à la chambre des représentants (certains ont été approuvés mais n'ont toujours pas été traités par le Sénat).

Aujourd'hui, 19 États américains ont légalisé le cannabis à usage non-médical ; 37 États disposent d'une forme de réglementation de l'usage médical ; et trois États seulement ont une interdiction totale du cannabis. Le Colorado et l'État de Washington ont ouvert la voie de la légalisation en 2012 suite au passage d'initiatives populaires approuvées par les électeurs et électrices. Après un peu plus d'une année de concertations et d'élaboration des mesures de régulation, les premières ventes ont débuté en janvier 2014 au Colorado. Le cannabis est vendu aux États Unis dans des magasins spécialisés (sur le même modèle que les « dispensaires » dans lesquels le cannabis à usage médical était déjà vendu).

Les agences de régulation du cannabis récréatif dans les États américains sont rattachées aux Départements des finances, des alcools ou du commerce. L'approche prise par le Colorado et l'État de Washington est semblable, mais diffère sur certains éléments de régulation puisqu'à Washington elle a pu s'appuyer sur un modèle déjà appliqué à l'alcool (intégration horizontale et non verticale de l'industrie, limite sur le nombre de licences par territoire, par exemple), ce qui a conduit à un système considéré comme étant plus restrictif que celui du Colorado. La Californie s'est quant à elle distinguée en intégrant dans sa réflexion les problèmes soulevés lors de la mise en place des premiers modèles de régulation, notamment celui de l'équité sociale dans l'accès à ce nouveau marché, où se dressent

de nombreuses barrières pour les personnes ayant produit ou vendu du cannabis avant qu'il ne soit légalisé. Dans les trois modèles (ainsi que dans les autres États ayant légalisé le cannabis), la réglementation prévoit un marché concurrentiel avec par exemple très peu de limites imposées sur les produits (si ce n'est des taux limites de concentration en THC). Des tests en laboratoires sont obligatoires, mais varient en fonction des États. Certaines restrictions existent concernant les emballages et la publicité.

Au Canada, le gouvernement fédéral a établi des dispositions qui constituent la colonne vertébrale de la réglementation et qui permettent la poursuite d'objectifs de santé publique. Ces dispositions incluent des règles détaillées concernant la production et l'emballage du cannabis et la publicité⁹. Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent de leur côté développer leur propre modèle de vente. Cela a conduit à des modèles différenciés allant d'un système de distribution et vente purement privé à un monopole d'État (où seul le gouvernement est autorisé à vendre du cannabis dans des magasins gérés par l'État).

En Uruguay, la législation organise l'accès au cannabis selon trois voies : la vente en pharmacies, les cannabis clubs (associations de consommateurs) et l'auto-culture. Le contrôle est effectué par l'IRCCA (Instituto de regulación y control del cannabis), sous la responsabilité de la JND (Junta Nacional de Drogas) et du ministère de la santé publique. Pour ce qui est de la vente en pharmacies, le gouvernement supervise l'ensemble du processus. Il décide des variétés de cannabis cultivé (seule la fleur séchée est autorisée à la vente), ainsi que des teneurs en THC autorisées et des prix. Les consommateurs inscrits pour l'accès en pharmacie ne peuvent obtenir plus de 10 grammes de cannabis par semaine. Il est également possible pour les consommateurs uruguayens de se regrouper en association afin de cultiver le cannabis collectivement. Les clubs peuvent compter de 15 à 45 membres, et en fonction de ce nombre peuvent cultiver jusqu'à 99 plants qui ne peuvent fournir plus de 480 grammes par membre et par année, les éventuels surplus devant être remis aux autorités. Les clubs disposent d'une autonomie en matière de choix des variétés cultivées, des teneurs en THC ainsi que du prix d'adhésion pour les membres. Enfin, les adultes de 18 ans et plus peuvent aussi faire pousser jusqu'à six plants par foyer. Là encore, la production totale par année ne doit pas excéder 480 grammes.

Les modèles pris en compte pour cette étude recouvrent donc des approches et expériences très différentes en matière de réglementation. Certains, comme le Colorado et l'État de Washington, ont eu à bâtir de toutes pièces une réglementation pour encadrer la mise sur le marché du cannabis. D'autres, comme la Californie et le Canada, ont eu l'opportunité de développer un tel cadre à la lumière des expériences déjà faites par le Colorado et l'État de Washington. Les pays et régions ayant régulé le

⁹Pour un résumé des responsabilités fédérales / provinciales, voir annexes.

cannabis se distinguent également par des approches parfois très différentes, certaines attribuant une place plus importante au rôle de régulateur de l'État, comme le Québec et l'Uruguay, et d'autres laissant une grande place aux logiques du marché, comme le Saskatchewan ou le Colorado.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Les enseignements tirés des interviews sont organisés en fonction de différents thématiques qui ont été régulièrement abordées durant les entretiens. Même si nos questions appelaient souvent à se prononcer sur les spécificités des modèles de régulation examinés, elles conduisaient souvent à des réflexions plus générales comme celles de la place et du rôle des régulateurs dans le passage d'un marché illégal à un marché légal, du processus de changement du point de vue des personnes en charge de la conception, de l'implantation ou du suivi du modèle, et enfin des moyens alloués à une mise en œuvre efficace.

1. LA CONCEPTION DE LA RÉGULATION ET LE RÔLE DU RÉGULATEUR

Au-delà des mesures qui constituent les modèles de régulation, la réflexion concernant la place et le rôle du régulateur dans le contrôle d'une industrie dont le produit représente des risques pour la santé des consommateurs a été jugée centrale, avec évidemment comme référence le tabac et l'alcool. La comparaison avec l'alcool a d'ailleurs souvent été mobilisée, que ce soit durant les campagnes publiques pour la légalisation (avec le fameux slogan « réguler le cannabis comme l'alcool » employé dans la campagne pour la légalisation du cannabis au Colorado en 2012¹⁰), ou au niveau institutionnel, avec l'attribution de la régulation du cannabis aux administrations qui étaient déjà en charge de la gestion de la régulation de l'alcool (comme le *Washington State Liquor Board* devenu le *Washington State Liquor and Cannabis Board*).

Les apprentissages liés à la régulation de l'alcool et du tabac peuvent s'avérer utiles à différents niveaux pour bâtir les principes de base d'une régulation du cannabis. En raison des risques pour la santé que posent ces deux substances, un certain nombre de leçons liées à la régulation de leurs industries ont été mobilisées dès le développement des premiers modèles de régulation du cannabis en 2012 (en imposant par exemple des taxes d'accise, en restreignant la publicité visible par les plus jeunes, ou en reprenant les règlements adoptés pour le tabac s'agissant de la fumée dans les espaces publics). Par ailleurs, malgré la diversité des modèles de régulation du cannabis, qu'ils soient plus monopolistiques comme en Uruguay ou au Québec, ou plus libéraux comme au Saskatchewan et au Colorado, des mesures ont été adoptées afin de protéger les personnes les plus vulnérables des risques liés à une consommation excessive de cannabis, ce qui témoigne d'une reconnaissance qu'on ne peut totalement soumettre un produit comme le cannabis aux lois générales du marché puisque

¹⁰ Cette comparaison est d'ailleurs aussi souvent faite en Suisse, notamment en lien avec l'IP Siegenthaler. Le modèle de régulation des spiritueux est alors cité comme exemple à suivre pour la régulation du cannabis.

celles-ci sont guidées par la maximisation des profits à l'aide d'outils comme le marketing, la publicité et l'innovation :

when you can make money out of something, you are trying to minimize how much money you put into developing the product, and you're also trying to make people buy it as often as you can. And unless you can make it more expensive, where it's 50 bucks a joint - but remember it's called "weed" because it literally grows like weed. The market is going to try to make it as cheap as possible. So that means they want people to buy it as much as they possibly can.

Deux techniques ont été couramment employées par l'industrie du tabac à cette fin : 1) le ciblage des consommateurs réguliers considérés comme la source principale de revenus pour l'industrie, et 2) le lobbying auprès des régulateurs afin d'assouplir les réglementations. On retrouve aujourd'hui ces stratégies chez l'industrie du cannabis¹¹. Afin de contrebalancer ces pratiques, deux stratégies sont mises en avant : réduire la hausse de la consommation et réduire les capacités d'influence de l'industrie auprès des régulateurs. Ces deux éléments sont examinés ci-dessous.

PRÉVENIR OU LIMITER LA HAUSSE DE LA CONSOMMATION

Malgré la variété des modèles de régulation pris en compte dans notre étude, le nombre et la diversité des limites imposées à la distribution/vente¹² témoignent d'une volonté commune de limiter la tendance naturelle des entreprises à rechercher la maximalisation des profits en encourageant la consommation. Ces limites sont elles aussi souvent tirées d'enseignements liés à la régulation de l'alcool et du tabac :

I think if you're watching for those unintended consequences, you cover a lot of the don'ts. I mean, I would say don't make it a for profit market that takes out a lot of risk right there. And you know, when I am in meetings with cannabis folks and I'll bring up something like, you know, we've learned from tobacco that not having branded packaging or having clear warning labels protects public health. And immediately the response is, well, we're not the tobacco industry. And I want to be like, yeah, well, cannabis is certainly at this point not tobacco. But just because you're not them now doesn't mean that this will be true in the future, and that you couldn't go down.

Ainsi, pour freiner la volonté de l'industrie à chercher de nouveaux consommateurs, à les fidéliser et à les inciter à consommer davantage, différentes mesures ont été citées : limiter les points de distribution afin de réduire l'accès, standardiser les produits autorisés, réduire les pratiques liées à la publicité et le marketing, et améliorer l'information du public.

¹¹ T. Subritzky, S. Lenton, S. Pettigrew (2016), *Legal cannabis industry adopting strategies of the tobacco industry*, Drug and Alcohol Review, Vol 35 (5), pp. 511-3.

¹² Dans cette étude, ce sont surtout les questions liées à la distribution/vente qui ont été abordées plutôt que celles liées à la production, les premières étant souvent davantage liées aux enjeux de santé publique de la régulation.

Limiter l'accessibilité

La littérature scientifique sur le tabac et l'alcool montre qu'une plus grande accessibilité des produits conduit généralement à une hausse de la consommation au sein de la population. Une des stratégies pour limiter cette progression consiste donc à limiter l'accès au produit. Plusieurs mesures peuvent être appliquées à cet effet et elles concernent particulièrement les points de distributions.

La question du modèle de distribution et de vente s'est notamment posée au Canada avec des propositions provinciales allant d'un monopole gouvernemental à un marché privé concurrentiel, en passant par un modèle hybride public – privé. Après plusieurs années de mise en œuvre, il ressort que parmi les modèles existants, les provinces ayant adopté un modèle hybride ou un modèle purement privé disposent en moyenne de 49% de magasins par habitant de plus que dans les provinces avec des modèles publics ; les magasins privés sont aussi ouverts 9,2 heures de plus par semaine et sont situés plus près des écoles ; la concentration de magasins est également plus élevée dans les quartiers les moins aisés¹³. Les pratiques commerciales des magasins gérés par l'État semblent aussi plus responsables que celles observées dans les systèmes privés¹⁴. Ces données plaident donc pour un modèle public qui permet un meilleur contrôle.

Cela ne veut par contre pas forcément dire que des objectifs de santé publique ne pourraient être poursuivis à travers un modèle privé, celui-ci pouvant lui aussi être encadré par des limites du nombre de licences accordées par les régulateurs. Un modèle entièrement public ne garantit pas non plus automatiquement la priorisation des objectifs de santé publique, et pourrait être guidé avant tout par la recherche des revenus pour l'État. L'État de Washington, qui a mis en œuvre un modèle privé commercial, a ainsi adopté dès le début – sur le modèle de sa régulation de l'alcool – des restrictions sur le nombre de licences de distribution :

There's certainly fewer per capita cannabis retail operations in Washington versus in other states that have seen a very rapid market growth. And I think that that has been associated for us with some benefits, I think especially for use.

Il faut toutefois noter que les restrictions sur le nombre de licences accordées peuvent aussi être associées à certains problèmes. D'un point de vue d'équité sociale, les barrières d'accès au marché, souvent très élevées, tendent à s'accroître avec des limitations du nombre de licence :

You want to create some limitations, but in practice we've seen numerous, both local governments and other state governments who have had challenges in rolling out a system with license caps in a fair manner.

¹³ D.T. Myran, C. R.L. Brown, P. Tanuseputro (2019), *Access to cannabis retail stores across Canada 6 months following legalization: a descriptive study*, CMAJ Open, Vol 7 (3).

¹⁴ T. Stockwell, N. Giesbrecht, A. Sherk, G. Thomas, K. Vallance, A. Wettlaufer (2020), *Lessons learned from the alcohol regulation perspective*, pp. 223, in T. Decorte, S. Lenton, C. Wilkins, *Legalizing Cannabis*, London, Routledge.

En réponse aux problèmes d'équité sociale dans des contextes où les licences sont limitées ou peu accessibles, des modèles de micro-production¹⁵ ont été mis en place afin de permettre à certaines personnes de passer du commerce illégal au commerce légal de cannabis, avec cependant souvent des résultats mitigés pour les micro-entrepreneurs.

Il faut aussi noter que des magasins en ligne sont autorisés dans de nombreux modèles de régulation afin de garantir un accès aux produits du marché légal à tous et toutes, y compris aux personnes habitant dans les zones les plus isolées. L'existence de magasins en ligne pose néanmoins certains défis, notamment en raison des difficultés pour les consommateurs d'identifier si les sites qu'ils visitent sont légaux ou illégaux.

Standards des produits autorisés

La littérature dans le domaine du tabac montre qu'une des stratégies de l'industrie consiste à façonner des perceptions positives autour des produits en les diversifiant. Dans le domaine du cannabis, de telles pratiques sont également identifiées, avec le développement de produits concentrés, de lotions pour la peau ou de produits à ingérer (aliments, boissons). La question de la diversification des produits est probablement l'une des plus épineuses et des plus sensibles, puisqu'il n'existe pas de réel consensus du côté des régulateurs à ce sujet et qu'il est toujours possible pour l'industrie de trouver des failles dans les cadres de régulation en vigueur. Une récente enquête¹⁶ montre par exemple que seul un quart des consommateurs américains n'utilise qu'un seul type de produits cannabiques, alors que la moitié a recours à trois types de produits ou plus. Lorsqu'il existe une diversité de produits vendus sur le marché, l'usage se diversifie lui aussi.

Dès la mise en œuvre des premiers modèles de régulation du cannabis au Colorado et dans l'État de Washington, une définition assez large du cannabis a été adoptée, permettant ainsi à l'industrie d'innover de manière presque illimitée avec de nouveaux produits, tout en augmentant la difficulté pour les régulateurs de contrôler efficacement les produits mis sur le marché et les risques pour la santé publique. Même dans des territoires ayant adopté une définition plus stricte des produits autorisés, comme au Québec, on observe des diversifications non anticipées des produits autorisés. Par exemple, alors que le cadre légal québécois autorise désormais les produits comestibles, il stipule – comme ailleurs – que ces produits ne doivent pas être attirants pour les enfants, y compris en matière de goût avec l'interdiction des produits à base de chocolat ou de sucre. En réponse, de nouveaux produits tels que des choux-fleurs, figues ou betteraves infusés au THC ont été mis sur le marché. Ils ont bénéficié d'une importante publicité sur les médias sociaux où leur côté sain et vegan

¹⁵ C'est le cas au Canada, en Californie, mais aussi dans le Massachusetts et le Michigan.

¹⁶ D. Hammond, D. Corsetti, S. Goodman, M. Iraniparast, D. Danh Hong, R. Burkhalter (2022), International cannabis policy study – United States.

a été souligné. Cela a conduit en retour à des perceptions plus positives parmi la population à l'égard de ces produits par rapport aux produits combustibles. Le comité de vigilance québécois s'était pourtant prononcé en défaveur de la distribution de ces nouveaux produits, mais sa recommandation n'a pas été suivie par la Société du cannabis du Québec (SQDC) car, techniquement, ils demeurent dans le cadre de la loi.

Les capacités d'innovation de l'industrie devraient idéalement toujours être anticipées, comme le montre aussi l'exemple de la teneur en THC des produits. Pour les États ayant légalisé le cannabis depuis plusieurs années, l'augmentation rapide du taux de THC moyen des produits, qui n'avait pas été anticipée au moment de l'écriture des lois, est aujourd'hui un sujet d'inquiétude. L'État de Washington réfléchit actuellement à des moyens d'encadrer ce phénomène :

When this was promoted to be passed by the People's Initiative, people weren't thinking about it as much. That amount of THC has gone up so much so that the average product is nowhere close to what it was even when people were voting to legalize that, much less when those people potentially maybe used it in their younger years.

Le cannabis à haute teneur en THC est pourtant reconnu comme pouvant augmenter les risques d'hospitalisation (surdosage), de consommation quotidienne, de dépendance et de problèmes de santé mentale¹⁷. Seuls l'Uruguay (9% de THC¹⁸) et le Québec (30% de THC) ont imposé des limites maximales. Ailleurs, les produits disponibles sur le marché sont souvent à très haute teneur en THC, sans pour autant être nécessairement plus chers que des produits moins dosés. Un rapport sur les ventes de produits de cannabis en Colombie-Britannique montre ainsi qu'il est aujourd'hui nettement moins onéreux de s'intoxiquer avec du cannabis qu'avec de l'alcool¹⁹.

Les seules limitations liées au THC concernent les restrictions pour les produits à ingérer. Il existe cependant différentes approches dans ce domaine dont certaines appellent à la vigilance. Par exemple, plusieurs personnes interviewées ont cité le cas de produits comestibles dont le dosage est certes limité à 10mg de THC par unité de consommation, mais qui restent vendus par paquet et peuvent ainsi conduire à des cas de surdosage. C'est le cas notamment des tablettes de chocolat ou des bonbons vendus dans les États américains sélectionnés pour cette étude. Or, comme le remarque l'une des personnes interviewées, il est illusoire de penser que de jeunes ou moins jeunes consommateurs puissent facilement s'arrêter à un carré de chocolat lorsqu'ils disposent d'une

¹⁷ M. H. Meier (2017), *Associations between butane hash oil use and cannabis-related problems*, Drug and Alcohol Dependence, vol. 179, pp.25–31; J. P. Caulkins. & M. L. Kilborn (2019), *Cannabis legalization, regulation, and control: a review of key challenges for local, state, and provincial officials*, American Journal of Drug and Alcohol Abuse, vol. 45, pp. 689–97; C. L. Shover & K. Humphreys (2019), *Six policy lessons relevant to cannabis legalization*, American Journal of Drug and Alcohol Abuse 2019, vol. 45, pp.698–706 ; T. P. Freeman, P. van der Pol, W. Kuijpers, J. Wisselink, R.K. Das, S. Rigter (2018), *Changes in cannabis potency and first-time admissions to drug treatment: a 16-year study in the Netherlands*, Psychological Medicine, vol 48 (14); pp.2346–52.

¹⁸ Au moment de l'implantation du modèle uruguayen, les fleurs séchées vendues en pharmacie contenaient un maximum de 4% de THC. Ce taux a évolué et est passé à 9% en 2017.

¹⁹ T. Naimi, K. Vallance, S. Churchill, R. Callaghan, T. Stockwell, & A. Farrell-Low (2021), *Sales and Revenue from Regulated Cannabis Products: British Columbia, October 2018 – December 2020*, BC: Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria.

tablette entière. Les experts observent d'ailleurs que dans de nombreux endroits, les cas d'hospitalisation liés à des intoxications au cannabis sont plus souvent la résultante de surdoses involontaires plutôt qu'à des consommations accidentelles de cannabis²⁰. C'est pour cette raison que le Canada a décidé, sur la base des expériences américaines, de limiter la quantité de THC contenue dans un produit comestible à seulement dix milligrammes.

Une étude récente²¹ montre toutefois que le nombre d'effets non-désirés rapportés par les consommateurs est plus important avec les fleurs séchées qu'avec les comestibles. Si l'on rapporte ce nombre proportionnellement aux types de produits consommés, les auteurs observent qu'il n'existe pas de différence significative entre les produits (33% déclarant des événements indésirés avec les comestibles, 28% avec les fleurs séchées – le taux le plus haut se situant avec les concentrés, à 39%). Les modes de consommation peuvent ainsi contribuer à favoriser l'occurrence de ces événements, mais la très haute concentration en THC des produits vendus y contribue aussi. Une meilleure éducation des consommateurs en lien avec la concentration et les doses de THC pourrait aider à réduire ces incidents. Dans la même étude, les auteurs soulignent d'ailleurs que seuls 19% des consommateurs américains interrogés estiment que 30% de THC pour du cannabis sous forme de fleur séchée correspond à un taux élevé / très élevé de THC²² ; contre 39% des consommateurs canadiens.

Le contre-argument à la restriction des produits autorisés sur le marché légal concerne évidemment la problématique du marché noir. Néanmoins, comme le fait remarquer une des personnes interviewées :

One of the big questions is if you don't sell certain products, do people just go and buy them from the black market. And the answer is, actually what happens is just fewer people use them. So Quebec and the rest of Canada, about 60% of consumers will use edibles. in Quebec, it's like half. And so it's not just that people will use what they wanna use, and if you don't make it legal, they'll go to black market. Actually people gravitate towards the products that are sold in legal stores. And so the industry always says you can't ban anything, or you're just gonna push people into the black market. There's some truth to that, but not a lot, actually what people will do is they'll just pick a different legal product.

Un dernier élément lié à l'autorisation des produits concerne la question des tests en laboratoires. En raison du statut fédéral de la légalisation au Canada, il existe une standardisation des pratiques dans ce domaine, encore inexistante aux États-Unis. Dans les territoires ayant mis en œuvre des règles de contrôle qualité qui sont jugées satisfaisantes (niveau fédéral au Canada, Californie), ces règles ont été développées sur le modèle de celles pour les produits alimentaires :

²⁰ Au Québec, qui a des règlements plus stricts en matière de diversité des produits vendus et des taux de THC, les taux d'hospitalisations liées à cas d'intoxications au cannabis sont également plus bas que dans les autres provinces.

²¹ D. Hammond, D. Corsetti, S. Goodman, M. Iraniparast, D. Danh Hong, R. Burkhalter (2022), International cannabis policy study – United States.

²² À noter que 30% de THC correspond à peu près à la concentration maximale que peut atteindre une plante de cannabis.

So that Good Production Practices (GPP) standard was developed some time ago and was applied to producers of cannabis for medical purposes. And it really drew from the Good Manufacturing Practices (GMP) standard and kind of modified that right to kind of make it cannabis specific. I think it's a strong framework. We don't have a lot of recalls; we don't have a lot of problems with production. We haven't seen metal contaminations in any cannabis products. We haven't seen things like that because the GPP standard meant that there was experience and expertise in the private sector already when it came to drug production, so that people could kind of come into the cannabis space and bring that experience from a pharmaceutical space and they knew what was required.

D'autres bonnes pratiques ont été partagées dans les entretiens, comme le fait de réaliser les tests sur les produits finis (et non pas lorsque la plante est encore en croissance). Certaines difficultés ont aussi été relevées concernant la fiabilité des tests effectués, notamment en matière de concentration en THC. Dans un contexte où il existe parmi les consommateurs une recherche de produits hautement concentrés en THC et où l'industrie est libre de choisir les laboratoires où elle effectue ses tests, un phénomène de « lab shopping » s'est développé dans lequel les producteurs privilégient ceux qui mesurent des taux de THC supérieurs au taux réel.

There are some labs who use a methodology that will give you a higher THC number. And so companies will go to that lab because they know customers will look at that potency, particularly for dry cannabis.

Une meilleure standardisation des méthodologies de contrôle permettrait ainsi, selon plusieurs interviewés, de garantir une meilleure validité des tests. Un autre sujet d'attention concerne la date de validité pour les produits vendus en magasin, avec la question d'une possible croissance microbienne lors du stockage.

Limiter la publicité et le marketing

Comme le soulignent les travaux réalisés dans le domaine du tabac, le marketing joue un rôle essentiel pour attirer de nouveaux consommateurs, promouvoir l'utilisation continue du produit, et fidéliser à la marque²³. Dès lors, comme le souligne l'une des personnes interviewées,

if you have a for profit industry with an addictive product, why should you be making the package attractive and appealing?

Sur le modèle du contrôle des produits du tabac, le Canada a choisi d'intégrer dans son cadre de régulation fédéral du cannabis des mesures très restrictives de contrôle du marketing et de la publicité, ce qui implique que l'ensemble des provinces applique une approche commune en matière

²³ E.A. Gilpin, M.M. White, K. Messer, J.P. Pierce (2007), *Receptivity to tobacco advertising and promotions among young adolescents as a predictor of established smoking in young adulthood*, American Journal of Public Health, vol. 97(8), pp.1489–95; L.G. Pucci & M. Siegel (1999), *Exposure to brand-specific cigarette advertising in magazines and its impact on youth smoking*, Preventive Medicine, vol 29 (5), pp313–20 ; R. Hanewinkel, B. Isensee, J.D. Sargent, M. Morgenstern (2010), *Cigarette advertising and adolescent smoking*, American Journal of Preventive Medicine, vol. 38(4), pp359–66 ; C. Lovato, A. Watts, L. F. Stead (2011), *Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours*, Cochrane Database Systematic Review, (10):CD003439.

de packaging et de marketing²⁴. Cette approche représente sans aucun doute l'un des succès les plus reconnus de l'expérience canadienne. Une étude à paraître prochainement montre ainsi que l'exposition aux produits du cannabis au Canada est égale à celle des États américains n'ayant pas légalisé la substance. Il est donc effectivement possible de vendre du cannabis tout en limitant l'exposition au produit.

Une autre bonne pratique selon de nombreuses personnes interviewées concerne l'étiquetage et l'emballage des produits du cannabis au Canada. Concrètement, seules des informations factuelles sont autorisées en matière d'étiquetage. Il en résulte des informations claires et facilement lisibles pour les consommateurs :

We have better health warnings than in the US. They're bigger, they're more noticeable. In the US, they're very small and they're written like a legal disclaimer, if you buy a product, it gives you all the little information. In Canada, your brand can only be that big. So when you make the health information bigger, and then you take away some of the company logos and branding, people see them more, there's more information in the Canadian warnings. And then we switch the warning, we'll have one warning on pregnancy and cannabis, another warning on mental health and cannabis, another warning on smoking, that sort of thing. The bottom line is the more comprehensive the information, the more people see it, the more they read it, the more they believe it (...). And the great thing is that mandated warnings are low cost and sustainable means of communicating with consumers.

La clarté des messages est effectivement très importante, comme l'a souligné l'une des personnes interviewées ayant réalisé un focus groupe auprès de jeunes dans l'un des États américains ayant régulé le cannabis :

The warning labels might as well not have existed for young people, and even when they had their attention called to them, they were like, "what does that even mean?"

Une stratégie efficace en matière de packaging permet donc d'atteindre directement chaque consommateur – beaucoup plus que des campagnes publiques d'information. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes interviewées, les consommateurs sont aussi curieux de disposer des informations sur les produits qu'ils achètent :

And I will say this one lesson, if you hear from the industry, they will often say that, things are anti-consumer... Cannabis consumers, regular consumers, infrequent consumers, they are very curious and they want information on what's in the product. They want information on health, on health effects. And so, the vast majority of consumers actually support the requirements to provide that information. The companies don't like doing it, but consumers very much want it. And so, that's important for any government to know that this isn't something you're forcing on consumers. Cannabis is a very interesting area where many people overestimate the risks and many people underestimate the risks. You have false beliefs going both ways. And so, it's especially important that if you have a legal market, that you have accurate information that follows the products along.

²⁴ Notamment : la promotion n'est pas autorisée sur les emballages, la publicité est interdite et les enseignes de distribution ne doivent pas être identifiables.

Selon certains interlocuteurs, un autre point de vigilance de la régulation concerne le problème des équivalences THC, peu claires pour les consommateurs canadiens. En effet, en fonction des types de produits, les équivalents THC sont donnés en pourcentage (fleur séchée), en milligrammes (produits comestibles) ou en millilitres (produits à vapoter). Ces trois types de mesures peuvent entraîner de la confusion, notamment pour les nouveaux consommateurs.²⁵

As I often say, a well-regulated market is one where people can figure out how much to consume. And right now, I think that is actually the reason why we see adverse events across the country.

À l'inverse, certaines pratiques qui semblent à priori bonnes peuvent parfois s'avérer contre-productives. C'est le cas de l'obligation de vendre les produits de cannabis dans des emballages résistants aux enfants. Dans certains États américains, on remarque ainsi que l'emballage extérieur dans lequel est inséré le produit acheté est résistant aux enfants, mais qu'une fois à domicile, les acheteurs se débarrassent de cet emballage, ce qui rend en définitive le cannabis accessible aux enfants.

Finalement, le contournement des règles en vigueur est toujours possible, y compris dans les contextes avec un niveau de contrôle élevé. En recourant aux réseaux sociaux, il est par exemple aisé de faire de la publicité (à peine) masquée pour des produits, des marques ou des distributeurs, y inclus sur les plateformes les plus prisées des jeunes comme TikTok. Cette tendance se retrouve dans l'ensemble des régions observées. D'autres contournements sont également possibles, notamment par la voie de blogs qui passent en revue les variétés de cannabis et font leur promotion en évaluant leurs effets sur la santé et le bien-être.

Information du public

En complément des règles de packaging et d'étiquetage des produits, les campagnes d'information constituent un autre pilier visant à permettre au public de faire des choix éclairés en matière de consommation de cannabis.

Il ressort des interviews que les efforts ciblant les jeunes sont globalement jugés consistants et satisfaisants mais que d'autres publics pourraient être davantage ciblés par des campagnes d'information. Depuis que le cannabis a été légalisé, on observe en effet des augmentations significatives de la prévalence de la consommation de cannabis parmi les tranches plus âgées de la population. Ces personnes ont notamment un intérêt pour les propriétés médicinales du cannabis, y inclus celui à haute teneur en CBD :

²⁵ T.P. Freeman, & V. Lorenzetti (2019), 'Standard THC Units' : a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction*, Vol. 115 (7), pp.1207-1216.

Public health organizations were to some extent surprised at the percentage of individuals interested in using cannabis for some kind of medical or health reason. And that's something that a country that's hoping to legalize cannabis might need to be aware of because that comes with its own sort of qualms... because cannabis is becoming more socially acceptable within Canada, there is this perception that cannabis and in particular CBD products can cure a whole variety of different health conditions. And that ends up leading to people who are using cannabis for health reasons, they're using it to cope with depression, anxiety, stress, sleep. They're more likely to develop a cannabis use disorder than people who are using it less frequently and for recreational reasons. So I think that's something that we sort of missed in the early years of legalization. And now we're catching up with our public health public education campaigns now.

Pour ces nouvelles catégories de consommateurs, des efforts supplémentaires devraient être fait en matière de campagnes d'information, y compris au sujet de la conduite sous influence. Comme le souligne l'une des personnes interviewées, les personnes connaissent souvent les limites d'alcool qu'elles peuvent consommer avant de prendre le volant, mais elles ont une très mauvaise appréciation des effets du cannabis sur la conduite, et encore moins des effets combinés du cannabis et de l'alcool :

I think that's a gap in a lot of early legalization public education. We really targeted youth. So much of our attention was on protecting the youth. but we spent very little attention on older adults.

Un autre point de vigilance concerne les médias sociaux, comme le remarque une personne interviewée. Comme cela a déjà été mentionné, c'est sur ces réseaux que l'on observe aujourd'hui le plus de contournement des règles concernant la publicité sur le cannabis mais c'est là aussi que la présence des autorités publiques et organismes de santé publique est extrêmement limitée :

In public health we really are backwards in regard to using new technologies. Most public health departments don't have social media, some have started to use it... but young people aren't on Facebook, they're on Instagram, Snapchat, Tik Tok, and that we don't invest in at all. We need to do a lot more in our communications with social media.

Ces différentes stratégies et points d'attention peuvent permettre au régulateur de prévenir certaines conséquences non désirées de l'implantation d'un modèle de régulation du cannabis. Un autre élément, encore peu mentionné dans les études mais évoqué par quelques-unes des personnes interviewées, est celui d'anticiper l'influence de l'industrie, y compris dans les sphères décisionnelles.

PRÉVENIR LA CAPTURE RÉGLEMENTAIRE²⁶

Quels que soient les contextes dans lesquels sont implantés les modèles de régulation, de nombreuses personnes interviewées reconnaissent les tentatives omniprésentes de la part de l'industrie du cannabis pour contourner ou pousser les limites imposées aux pratiques commerciales. Une majorité des personnes interviewées a ainsi décrit des situations où les restrictions en matière de

²⁶ Le concept de capture réglementaire fait généralement référence à un phénomène se produisant lorsqu'une agence de régulation, créée pour agir dans l'intérêt public, favorise les préoccupations de l'industrie. Ce phénomène est notamment observé dans certains domaines industriels aux compétences techniques élevées ou dont la nouveauté produit un déséquilibre de connaissances, rendant le régulateur dépendant des savoirs techniques ou légaux dont dispose l'industrie.

publicité, de marketing, ou de composition des produits, sont rejetées, critiquées et disputées par les acteurs de l'industrie, que ce soit dans les modèles de régulation les plus libéraux comme dans ceux qui sont les plus restrictifs.

Face à cette dynamique, les approches divergent pour faire face aux pressions de l'industrie. Pour les uns, la place de l'industrie est nécessaire dans les négociations. C'est le cas notamment au Colorado où le processus d'élaboration des règles est décrit comme faisant partie d'une « approche collaborative » ou d'un « partenariat » dans lequel chaque partie a sa place à la table des discussions²⁷. D'autres, au contraire, soulignent et critiquent les effets pernicioeux de certaines instances de consultation parfois largement dominées par l'industrie, comme dans un État américain :

There's only one medical or public health person in the advisory committee and there's five or six people from the cannabis industry represented here. How can these voices weigh equally when voting on certain things? I tried to push for more representation from medical medicine and public health, and I got pushback saying that the composition of the committee was determined by what's written into the legalization law. In my opinion, what's written into the law is quite vague and leaves a lot of room for interpretation, and that's what happened.

Certains États, comme le Québec, ont mis en place des comités de vigilance composés d'experts chargés de produire des recommandations en matière de régulation. Le comité québécois n'a toutefois pas autorité sur la Société Québécoise du Cannabis (SQDC), la société d'État en charge de la vente du cannabis, et les recommandations formulées par les experts peuvent être ignorées par le conseil d'administration de la SQDC, composé principalement de personnes venant du monde des affaires. Une solution suggérée par l'une des personnes interviewées serait de donner davantage de poids aux profils issus de la santé publique dans les postes décisionnels au sein des agences de régulation :

The further we can anticipate, the more effective we are. So the first way is to be restrictive in the law, but another way is to have an authority within the top regulators that is led by someone coming from the public health, and who has real authority, not just a consulting presence. That would provide an additional level of control.

Une autre recommandation est d'octroyer la responsabilité du choix des produits mis sur le marché à un comité d'experts ; une autre bonne pratique pour limiter l'influence de l'industrie concerne le choix de l'administration en charge de la régulation du cannabis : le département en charge de la santé plutôt que celui en charge des finances.

Même si la consultation des représentants de l'industrie peut parfois être nécessaire et qu'ils doivent pouvoir soumettre des propositions liées au cadre de régulation, les situations de « capture réglementaire » pourraient être réduites à l'avenir parce que les connaissances sur le cannabis et son

²⁷ T. Subritzky, S. Pettigrew, & S. Lenton (2016), *Issues in the implementation and evolution of the commercial recreational cannabis market in Colorado*, International Journal of Drug Policy, vol. 27, pp.1–12.

industrie sont aujourd'hui plus accessibles pour les régulateurs et qu'ils sont ainsi moins dépendants de l'expertise des savoirs de l'industrie.

Le rôle des régulateurs lors de l'ouverture du marché d'un produit autrefois illégal est complexe non seulement en raison de la nature du produit en question, qui est associé à certains risques, mais aussi parce qu'il ne s'agit pas de réguler un marché complètement nouveau mais plutôt de créer une nouvelle « catégorie » de marché « légal ». Or, le basculement du marché illégal vers le marché légal biaise parfois le rapport de force entre les régulateurs et l'industrie.

La perspective d'une ouverture de marché est souvent perçue chez des entrepreneurs comme l'opportunité de générer de nouveaux profits. Comme l'a suggéré l'une des personnes interviewées, une solution serait peut-être de définir au préalable les contours de la rentabilité d'un modèle de régulation du cannabis :

What is the goal of legalization? It's reducing the harms, that is the goal. It is not the goal to create a sector where people can make money. We're legalizing because we want to address some public health things. We want to get it out of the illicit market. We want to do all those things, but we're not doing it for people to get rich. And even though people will, we should remember that this is not our primary goal (...). And we did not put in a very strong kind of firewall against that pressure. And we're feeling it.. If we had a policy from the first words down in the legislation that said, that's not the goal, it is not the goal to give people an opportunity to make money, I think we'd be in a better place.

Ainsi, sans rejeter l'adoption d'un modèle commercial et profitable, les régulateurs devraient garder à l'esprit les objectifs prioritaires de la régulation du cannabis, surtout dans les situations de pression de l'industrie.

2. LE PROCESSUS DU CHANGEMENT : « START LOW, GO SLOW »

Le deuxième grand thème transversal émanant des interviews concerne la mise en œuvre de la loi, et particulièrement la question de la temporalité du changement. Trois éléments principaux ont émergé des propos recueillis : la préparation du changement, le rythme d'implantation des mesures, et la question des définitions adoptées dans le cadre de régulation.

LA PRÉPARATION DU CHANGEMENT

Les facteurs de réussite du transfert d'un marché illégal (ou semi-légal) vers un marché légal ne sont pas uniquement liés au contenu des mesures proposées, mais également à l'implication de l'ensemble des acteurs potentiellement touchés par un tel changement. Et, la mise en place d'un

modèle de régulation du cannabis a des implications pour de nombreux secteurs d'activité du gouvernement :

I think this is actually one of my biggest "do's". So the need to make sure that whoever is kind of at the controls in deciding the regulatory framework for cannabis is engaged in keeping other parts of government kind of in the loop of what's happening and making sure that those parts of government are reflecting and thinking about what this means for them.

En raison du passage de l'illégalité à la légalité, il est essentiel d'identifier les secteurs qui seront impactés par le changement. Comme souligné ci-dessus par ce répondant, cela implique d'anticiper tous les domaines de la régulation pouvant être concernés, ce qui inclut par exemple le transport, les contrats d'assurances liés aux plantations, la consommation chez certains groupes socio-professionnels comme les militaires ou la police, etc. Afin de bien préparer le changement, d'éviter les dysfonctionnements et de réduire les frictions au sein du nouveau système, il est donc essentiel d'entretenir un dialogue avec toutes les administrations publiques pouvant être concernées afin de déterminer les potentiels effets et changements dans leurs domaines de compétence qu'il faudra traiter.

Un autre aspect de la préparation au changement concerne l'information aux élus et au public. Au Canada par exemple, la disposition permettant l'auto-culture (culture à domicile) de cannabis a représenté un défi à plusieurs niveaux. Elle a conduit à des débats nourris au parlement en raison d'une méconnaissance des élus vis-à-vis des composants de la plante et de son impact sur le corps humain. Pour les opposants à l'auto-culture, celle-ci constituait un risque pour les enfants car ceux-ci pouvaient, selon eux, s'intoxiquer en cueillant puis en consommant la fleur de cannabis. Or, le THC contenu dans le cannabis n'est pas actif sans un processus de décarboxylation (nécessitant une combustion), et ce risque est donc minime. Une meilleure information des élus aurait ainsi permis des débats plus éclairés.

L'information au public est une composante tout aussi importante dans le travail d'information qui doit être réalisé au préalable. Ainsi, concernant toujours la question de l'auto-culture au Canada, la disposition initiale prévoyait une limitation de la taille des plants de cannabis à un mètre au maximum. Cette proposition répondait à une inquiétude au sein de la population mais allait mettre en difficulté la police dans sa capacité à appliquer la loi.

Préparer au changement concerne aussi les messages d'information et de prévention diffusés en amont. Comme l'a souligné l'une des personnes interviewées, un effet inattendu des telles campagnes d'information est une possible diminution du soutien de l'opinion publique au changement !

RÉGULER EST UN PROCESSUS, PAS UN ÉVÈNEMENT UNIQUE

Le deuxième enseignement lié à l'implantation du changement que constitue la régulation du cannabis concerne son rythme et sa (longue) durée. Plusieurs personnes interviewées ont d'ailleurs mobilisé un conseil fréquemment rencontré dans le domaine médical : « start low, go slow »²⁸. Une telle approche préconise de petits changements progressifs et adaptés dans le dosage des médicaments pris par les patients afin de limiter les risques de surdosage. Repris dans de nombreuses campagnes d'information et de prévention dans le domaine du cannabis (notamment sur la question des produits à ingérer), le slogan peut aussi s'appliquer dans la manière de percevoir l'implantation du nouveau cadre de régulation.

Le concept a été développé par la *Blue Ribbon Commission on Marijuana Policy*, un organisme consultatif californien sur la politique en matière de cannabis, dans son rapport de 2015²⁹. Cette commission avance l'idée selon laquelle la légalisation du cannabis n'est pas un événement unique, mais plutôt un processus évolutif nécessitant des réévaluations et réajustements fréquents. Concrètement, cela signifie que l'État doit définir des objectifs politiques clairs, puis déployer un ensemble de mesures dans le cadre de régulation qui permettent de poursuivre ces objectifs, pour ensuite les ajuster en fonction des données récoltées tout au long du processus de mise en œuvre.

En matière de légalisation du cannabis, l'adoption d'une approche plus restrictive que pour le tabac et l'alcool peut faire l'objet de contestations, par exemple en raison des données qui suggèrent que le cannabis pourrait avoir des effets délétères moindres pour la santé. Il reste toutefois que la consommation de cette substance est reconnue poser des risques pour la santé, y inclus une dépendance, des accidents liés à la conduite sous influence, l'altération des fonctions respiratoires lorsque fumé, ou encore des effets délétères sur le développement psychosocial et la santé mentale des jeunes. Plusieurs personnes interviewées ont ainsi rapporté des questions qui sont aujourd'hui au centre des débats et préoccupations liés au cannabis, notamment celles de la diversification des produits et de l'augmentation de leur teneur en THC. Ces développements sont d'autant plus préoccupants parce qu'ils révèlent l'absence de limites dans le cadre de régulation d'origine et que tout projet de nouvelles restrictions doit désormais faire face à une farouche opposition de la part de l'industrie :

I think our problem is we've allowed so much it's harder to back it up. And so the states that are starting out with some of these data now, I think are going to have an easier time starting more conservative. Look at tobacco, it has taken us a hundred years to tighten tobacco laws. It's just infinitely easier to start tight and then to loosen, but to go the other way around, especially when you're talking about, let's say, a producer who's creating edibles and products, and they've put a lot of money into these products they're creating. And then all of a sudden, you're saying you don't want all these products anymore, it's going to create a lot of pushbacks. So, the last lesson I'll say

²⁸ Débutez avec peu et allez-y doucement.

²⁹ Pathways Report (2015), Policy Options for Regulating Marijuana in California, Blue Ribbon Commission on Marijuana Policy.

is it is far easier to start off very strict, and then to loosen the laws than it is to go the other way around.

Une solution recommandée par plusieurs personnes interviewées est donc de toujours commencer par un cadre plus restrictif, quitte à l'élargir après évaluation. Un contre-argument à cette recommandation entendu à plusieurs reprises est qu'il faut être attentif aux risques posés par une régulation trop stricte qui pourrait encourager le marché noir. Cet argument semble toutefois devoir être nuancé, notamment à partir de l'exemple du Québec, qui autorise une variété de produits plus limitée que l'ensemble des autres provinces canadiennes mais affiche néanmoins une bonne adhésion des consommateurs au marché légal.

Un élément souligné par des répondants permettant de faire la balance entre les deux arguments, est celui de prendre en compte la taille du marché noir. En effet, dans les territoires comme la Californie ou la Colombie-Britannique, où existent depuis de nombreuses années des marchés du cannabis médical fortement développés et peu régulés, l'implantation d'un cadre strict peut ne pas être accepté par les consommateurs. À l'inverse, l'approche « start low, go slow » paraît particulièrement bien adaptée aux contextes où le marché noir ou gris a encore une taille limitée.

LA QUESTION DES DÉFINITIONS

Un dernier élément de cette approche prudente concerne la question des définitions adoptées dans le cadre de régulation. Deux exemples ont été soulevés à plusieurs reprises dans les entretiens : celui de la définition du cannabis comme contenant du Delta-9 THC, et celui de la définition des produits qui sont « attractifs pour les enfants ».

Le problème de la définition du cannabis comme celui contenant du Delta-9 THC est un problème apparu récemment. Lorsque l'on parle de cannabis, deux composés principaux sont aujourd'hui généralement considérés : le CBD et le Delta-9 THC, parce qu'ils sont abondants et produisent les effets psychotropes (Delta-9 THC) et/ou apaisants/thérapeutiques (CBD). Mais d'autres molécules interagissent aussi avec l'organisme, comme le Delta-8 THC et le Delta-10 THC, qui sont essentiellement des « cousins » (isomères) avec des effets potentiellement moins puissants que le Delta-9 THC. Or, comme le cannabis est défini dans la plupart des régulations comme étant celui contenant le Delta-9 THC, de nombreux régulateurs se trouvent aujourd'hui confrontés à la diffusion de produits du cannabis échappant à toute régulation.

So one thing that we have done that I would really recommend you guys don't make the same mistake is the way we have defined THC in the Cannabis Act, defined specifically as Delta 9-THC. It's becoming a bigger issue, particularly in places where cannabis isn't legal because you can convert hemp derived CBD into Delta 8 or 10 and then you've got a semi legal intoxicating cannabis product. So for instance, you can sell a package with up to a thousand milligrams of THC. That only means Delta 9. But you can have an unlimited quantity of THC via Delta 8 or 10.

Le deuxième problème de faiblesse définitionnelle concerne les produits à ingérer. Comme souligné par un certain nombre de personnes interviewées, la définition de produits qui sont « attirants pour les enfants » peut être vague et, donc, facilement contournée comme cela a déjà été mentionné plus haut :

Recently I saw some examples where states were rather than trying to define what's not allowed, they basically got very specific about it. Like, "only plain packaging is allowed", like "you can have a brown bag"... the only thing that can be on it is the name of the product. No graphics, no pretty decorative stuff that could be appealing honestly to anybody, but especially to children, no color stuff; a warning label, and the label that says what's in it that contains this and that, and then in terms of gummies or whatever, they basically said it can't have color in it. So essentially the gummies are like kind of a brownish color, and lozenges and stuff like that. And so they went the other direction. It just basically said, we are going to significantly limit how packaging can work and limit the coloring and that sort of thing, as opposed to having arguments about whether a red gummy is appealing to children. So that was kind of I thought that was a good way to do it.

Afin d'anticiper les diversions vers de nouveaux usages et produits, une pratique de régulation consiste désormais à renverser le périmètre de définition de la loi en délimitant cette fois les usages et produits autorisés plutôt que ceux qui ne sont pas autorisés :

We started out by telling people what they couldn't do. And so we did all these "you can't". It would have been easier, I think, if we could have somehow said, here's what you can do. And beyond that, we're not going to accept any products. And if you want to develop a new product, you have to prove that it's safe before we give approval for that.

3. ATTRIBUER LES MOYENS POUR UNE MISE EN ŒUVRE RÉUSSIE

Le troisième thème transversal abordé au cours des entretiens concerne les moyens alloués à la mise en œuvre d'un modèle de régulation du cannabis. Cela concerne évidemment la récolte et l'analyse des données qui permettent d'évaluer la mise en œuvre du modèle mais aussi les moyens administratifs et financiers alloués au bon fonctionnement du dispositif de régulation.

LA RÉCOLTE ET L'ANALYSE DES DONNÉES

La capacité à récolter des données et à analyser les effets de la mise en place d'une nouvelle régulation représente un élément essentiel d'une approche « start low, go slow ». Les problèmes liés à la récolte de données ont figuré parmi les premiers enseignements du modèle de régulation mis en œuvre au Colorado. Cet État a par exemple souffert d'un déficit de données fiables concernant les accidents de la route liés à la consommation de cannabis, alors même que l'augmentation de l'insécurité routière faisait partie des points d'inquiétude. Par ailleurs, malgré l'existence d'une enquête populationnelle auprès des jeunes, intégrant des questions sur la consommation de cannabis, le Colorado a cruellement manqué de données concernant la fréquence, le dosage, les modes de consommation, le stockage des produits et les comportements à risques liés au cannabis.

Les États envisageant de légaliser le cannabis devraient donc ajouter des outils et des questions relatifs au cannabis dans le dispositif de monitoring en amont de tout changement de politique, avec des échantillons suffisamment importants pour pouvoir suivre des tendances régionales. Un groupe de chercheurs a ainsi proposé d'évaluer les effets sanitaires de la légalisation du cannabis à partir de cinq thèmes : la sécurité publique ; les tendances de consommation ; les tendances de consommation des autres substances ; les effets sur les fonctions respiratoires et cardiovasculaires ; et les effets sur la santé mentale et la cognition³⁰.

Si la récolte de données quantitatives est une nécessité unanimement reconnue, une personne interviewée souligne qu'il existe aussi un manque de données plus qualitatives :

We do have large consumer surveys. Where I think we lack data is on the qualitative side, for example, everything that has to do with product diversification, which requires a much deeper understanding of the reasons for consumers' transfer, the reasons for consumption, the extent to which the creation of a new product attracts consumers, what would lead people to consume at lower risks... everything that has to do with a deeper understanding. We are very good at doing quantitative surveys, but we should combine them with qualitative components.

D'autres points de vigilance ont été soulignés dans les interviews, notamment des problèmes structurels dans l'organisation de la récolte des données. Par exemple, même si le gouvernement fédéral canadien avait pour ambition de récolter des données précises sur les produits vendus ou sur les ingrédients qu'ils contiennent, il n'existe pas d'obligation pour les entreprises dans les provinces de partager leurs données :

Another area for improvement is data access, which doesn't really make sense. We are not able to get access to sales data. The provincial distributor has very detailed data on what product is sold, when, etc... We've been pleading for years to have them but they just don't want, whereas they should at least be available to researchers.

Cette situation limite aussi les possibilités de comparaison entre les différents modèles de régulation. D'ailleurs, plutôt que des comparaisons de données ad hoc dans les provinces, la centralisation d'un fond de recherche organisé à l'échelle nationale pourrait permettre une meilleure comparaison des effets de la légalisation du cannabis en fonction d'indicateurs variés.

Un autre problème structurel identifié concerne la capacité de l'agence de régulation à traiter les données collectées en disposant d'une équipe capable de les analyser et de les porter à l'attention des responsables politiques.

There was sort of a missing piece between the funding of the data and the specific data sources they're funding, a school-based survey and a young adult health survey. So those are both two good things to do, but there's nothing in the middle. So there was no mandate for funding to analyze and report systematically on the data and to use those with the regulatory agencies.

³⁰ S. Lake, T. Kerr, D. Werb, R. Haines-Saah, B. Fischer, G. Thomas, Z. Walsh, M. A. Ware, E. Wood, & M.J. Milloy (2019), Guidelines for public health and safety metrics to evaluate the potential harms and benefits of cannabis regulation in Canada, Drug and Alcohol Review, Vol 38 (6), pp. 606-21.

Il s'agit en effet non seulement de collecter les données et de les analyser, mais aussi de transformer les apprentissages en nouvelles mesures. Ces sont des points sur lesquels les régulateurs devraient être particulièrement vigilants.

MOYENS ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

Un dernier élément d'attention concerne les moyens alloués à la mise en œuvre de la régulation. Ceux-ci comprennent les moyens administratifs garantissant la cohérence entre les mesures adoptées et le contrôle de leur mise en œuvre, mais aussi les moyens financiers à disposition.

Un problème souvent rencontré lorsqu'il s'agit de décider des mesures qui encadreront l'usage de cannabis concerne celui de l'applicabilité de leur contrôle. Le projet déjà mentionné (et finalement abandonné) de limiter à un mètre la hauteur des plants de cannabis autorisés pour l'auto-culture aurait ainsi, en raison de son inapplicabilité, pu porter atteinte à la crédibilité du cadre légal et de son application. D'autres mesures comme la limite de quantités (achat, possession) peuvent elles aussi faire débat puisqu'il est aisé d'acheter à différentes reprises la quantité maximum en changeant de magasin (voire en allant plusieurs fois dans le même) et que la police n'a pas pour mission de contrôler si les personnes ont en leur possession une quantité supérieure aux 30 grammes autorisés. Ainsi, l'imposition d'une limite peut effectivement faire sens pour éviter certains risques d'abus, surtout dans un contexte où le cannabis est encore illégal dans des régions limitrophes, mais certaines personnes interviewées ont relevé qu'une augmentation de telles limites pourrait être envisagée pour mieux coller à la réalité.

L'interdiction de la consommation dans les lieux publics est un autre sujet contentieux. Il s'agit en effet d'une mesure difficilement applicable et verbaliser les contrevenants pourrait aboutir à une nouvelle forme de criminalisation non souhaitable. Il s'agit donc non seulement de trouver des dispositions applicables mais aussi, de collaborer en amont avec les forces de l'ordre chargées de leur application :

And from the beginning, law enforcement said, hey, you want to legalize that? We're not going to do anything with this.

Il existe d'autres domaines où l'on fait face à des dilemmes au niveau de la mise en œuvre. Par exemple, le fait de restreindre la consommation aux lieux privés peut conduire à accroître l'exposition à la fumée passive et/ou à créer des problèmes de voisinage. À l'inverse, autoriser la consommation dans l'espace public pourrait conduire à une normalisation de l'usage (même si des mesures d'interdiction de l'usage près des lieux fréquentés par des enfants sont adoptées). D'autres solutions, telles que la consommation « sociale » (dans des lieux dédiés, sur le modèle des coffee-shops) sont alors envisagées, mais présentent le risque de créer une exposition nocive pour les employés et

d'augmenter les risques liés à la conduite sous influence du cannabis. Ces dilemmes soulignent l'apprentissage que constitue une régulation du cannabis mais aussi la nécessité de se donner les moyens de suivre et de développer les mesures au fil des connaissances.

L'intégration des différentes administrations chargées de d'application de la loi est ainsi recommandée non seulement sur des questions controversées, mais aussi plus généralement sur l'ensemble du processus afin de s'assurer que chaque partie endosse les responsabilités de contrôle et d'apprentissage qui lui sont attribuées. À ce sujet, un problème soulevé au Canada concerne les différents niveaux de responsabilités (fédéral et provincial), qui peuvent conduire à des situations d'inertie :

I think we do see challenges in that space where our law enforcement agency may not be enforcing the offense of respecting cannabis legislation as vigorously as some might hope and certainly not as vigorously as Canada would. And so I would say that's probably a main point of friction. And it can lead to a little bit of finger pointing, very like "you guys are the police. You should be doing this".

Ce problème est particulièrement clair pour l'auto-culture : au Canada, la limite est fixée à quatre plants par adulte mais, sous le régime médical, ce nombre varie en fonction de la quantité de cannabis recommandée par un médecin. Par conséquent, si un docteur recommande à un patient de consommer une quantité donnée de cannabis par jour, la personne sera autorisée de faire pousser le nombre de plants équivalent :

So law enforcement will say, "okay, that person is actually consuming all that cannabis. Yes they're selling it out their back door, but they also have the permission to grow these plants". So even though under no circumstances are they allowed to distribute or sell that cannabis to anybody and they should be arrested then because that's illegal, it can definitely be an enforcement challenge.

Ces situations de paralysie liées aux conflits d'échelle d'application de la loi peuvent aussi entraîner des situations d'abus par l'industrie du cannabis, lorsque celle-ci constate que les lois ne sont pas appliquées :

And so it's created a very challenging competitive environment because I'd say there are also some stores that have realized that law enforcement isn't doing anything. So they'll just go ahead. And the other stores, particularly smaller stores, then don't feel that they can risk the million-dollar fine that they could theoretically levy, whereas the well-funded, well-capitalized stores would say that's just the cost of doing business.

Finalement, un dernier point relevé par les personnes interviewées concerne la question de l'utilisation des ressources financières liées à la taxation du cannabis. Le bon fonctionnement de l'implantation du modèle de régulation et du contrôle du bon respect des règles requiert des ressources humaines et financières. Le Colorado a ainsi engagé 140 personnes pour le Marijuana Enforcement Division, incluant le personnel chargé des licences, des enquêteurs chargés de contrôler

le respect des règles par les entrepreneurs³¹, mais également – sous l'effet de l'évolution des constats et des besoins – des enquêteurs criminels, des examinateurs financiers, des scientifiques afin d'administrer sur place les exigences en matière de tests et de traçage.

Les régulateurs devraient aussi s'assurer que le financement est équilibré par rapport à l'impact social, c'est-à-dire que les fonds perçus avec le cannabis devraient financer la recherche, l'application de la loi, la surveillance en matière de santé publique, et les programmes de prévention et d'information. Une bonne pratique soulignée en Californie concerne l'allocation de fonds pour la prévention de la conduite sous influence. L'identification et la détection de niveaux de THC compatibles et incompatibles avec la conduite automobile étant encore peu performante, l'État a alloué des fonds destinés à améliorer les outils dans ce domaine. Il a développé en parallèle des programmes de formation des policiers afin de leur apprendre à détecter les cas de conduite sous influence à partir du seul comportement des automobilistes.

À l'inverse, dans l'État de Washington, l'essentiel de la somme émanant de la taxation du cannabis va au fond général de l'État – rendant ce dernier, comme pour les revenus liés au tabac, de plus en plus dépendant des revenus liés à la vente de cannabis.

La stabilité et pérennité des fonds liés à la mise en œuvre de la régulation est aussi importante et ils ne devraient pas être facilement modifiables lors d'un changement de gouvernement :

I would recommend for anything that can be done with the intent to support services, that there is some sort of buffer against being able to come back in a year later and say, no, we're just going to put that into our general bucket of money and not support prevention work or public education, or we're just going to fix our roads or whatever.

³¹ Au départ, avec des fonctions surtout liées à l'octroi des licences et de l'application de la loi en raison de préoccupations liées au détournement ou à l'activité illicite du marché.

RECOMMANDATIONS

À la lumière des éléments récoltés à travers la vingtaine d'interviews qui ont été menées et de leur analyse, les recommandations suivantes peuvent être faites concernant les trois domaines examinés : 1) la conception ; 2) la mise en œuvre ; et 3) le suivi de la régulation.

- **Conception**

Le travail de conception d'un modèle de régulation du cannabis requiert une réflexion sur l'objectif de la régulation et sur le rôle du régulateur :

- 1) De manière générale, il s'agit d'adopter des stratégies permettant de protéger la santé publique et de prévenir les tendances du marché à encourager la consommation en réduisant l'accès ; en restreignant la publicité et le marketing ; et en informant le public.
- 2) Un modèle de distribution/vente public permet de réaliser de meilleurs contrôles en matière d'accessibilité du cannabis, même si certains contrôles peuvent aussi être réalisés avec un modèle de distribution privé.
- 3) Restreindre la variété des produits autorisés ainsi que leur concentration en THC sont des mesures recommandées tout comme celle de mieux informer le public sur ces concentrations en THC et les équivalences en mg.
- 4) Un autre élément important de la conception de la régulation est celui de la standardisation des méthodologies de tests en laboratoire.
- 5) L'adoption de normes de packaging et de publicité sur le modèle des bonnes pratiques reconnues dans le domaine du tabac et de l'alcool (informations claires ; paquet neutre ; pas de publicité et d'offres promotionnelles) est elle aussi recommandée.
- 6) Développer une information pour l'ensemble de la population, et pas seulement pour les jeunes, et utiliser les vecteurs adaptés pour chacune des populations visées (réseaux sociaux pour les jeunes ; journaux pour la population adulte).
- 7) Prévenir la prise d'influence de l'industrie en prévoyant des garde-fous en amont, y compris à travers la mise en place et le choix de la composition d'une cellule de pilotage.

- **Mise en œuvre**

La mise en œuvre d'une politique de régulation du cannabis représente un changement majeur dont le succès peut être facilité de la manière suivante :

- 8) Identifier et intégrer l'ensemble des autorités de régulation dans le processus de changement législatif afin d'anticiper d'éventuels dysfonctionnements et s'assurer d'une bonne collaboration entre les parties.
- 9) « Start low, go slow » : adopter une attitude prudente en commençant avec un cadre de régulation strict qui pourra, si nécessaire et après évaluation, être assoupli dans le futur.
- 10) Anticiper les capacités d'innovation de l'industrie en adoptant notamment des définitions claires concernant les produits et pratiques qui sont autorisés.

- **Suivi**

Enfin, l'implantation d'un modèle de régulation du cannabis appelle à la cohérence aussi bien dans les mesures adoptées que dans les moyens alloués :

- 11) Anticiper les collectes de données nécessaires au pilotage et à l'évaluation du cadre de régulation *avant* la mise en place du modèle.
- 12) Garantir et développer les ressources pour analyser les données collectées et si besoin, pouvoir transformer les apprentissages en nouvelles mesures de régulation.
- 13) Mettre en place une allocation des ressources provenant des taxes du cannabis qui permette le pilotage des mesures mais aussi la compensation de l'impact social de la consommation de cannabis.
- 14) Assurer une cohérence entre les mesures mises en œuvre et les moyens à disposition pour en assurer le contrôle.

ANNEXES

Tableau 1 : Répartition des responsabilités territoriales au Canada

Activité	Autorité responsable		
	Fédéral	Provincial	Municipal
Limites de possession	X		
Contrôle du trafic et de la production	X		
Production (culture et transformation)	X		
Modèle de distribution		X	
Règles de distribution		X	X
Publicité et emballage	X		
Conduite sous influence	X	X	
Consommation au travail		X	
Cannabis médical	X		
Âge minimum	X	X	
Santé publique	X	X	
Prévention	X	X	X
Taxes	X	X	X
Auto-culture	X		
Application des lois	X	X	
Consommations dans les lieux publics		X	X
Zoning			X

Source : Gouvernement d'Alberta³²

Tableau 2 : Synthèse des mesures de régulation du cannabis

	Etats-Unis	Canada (fédéral)	Uruguay
Structure du marché			
Production	Privée	Public (contrôle)	Public (contrôle)
Distribution	Privée (cannabis stores)	Au choix, selon les provinces	Pharmacies, Cannabis social clubs
Auto-culture	Oui (sauf Washington State), en général 6 plants	Oui, 4 plants	Oui, six plants
Prix / taxes			
Contrôle des prix	Non	Non	Oui
Taxes	Variables selon les États	Taxe fédérale + taxes provinciales et locales	10%
Produits			
Variété des produits	Pas de restrictions	Certaines provinces	Fleur séchée
Limite de THC	Non	Seulement Québec (30%)	Oui (9%)

³² <https://www.alberta.ca/cannabis-legalization-in-canada.aspx>

Produits à consommer	Oui (limite par contenant de 100 mg de cannabis/ divisé par portion de 10mg)	Oui (limite par contenant de 10 mg de cannabis)	Non
Publicité / marketing			
Emballage	Paquets opaques, marketing des marques autorisé, messages d'avertissement en petit	Paquets opaques, marketing des marques très limité (nom de la marque), messages d'avertissement en gros	Paquets opaques, aucun marketing autorisé
Publicité	Autorisée, restrictions en fonction des États	Non	Non
Consommation			
Consommation publique	Non ; Alignés sur les lois anti-tabac dans les États de New York et Rhode Island	Variable selon les provinces	Oui
Consommation sociale (lounges, clubs)	Possible dans plusieurs États / localités	En projet dans plusieurs provinces	Oui
Conduite sous influence	Entre tolérance zéro et 5ng/ ml de THC dans le sang	≥ 2 ng/ml de THC dans le sang	Tolérance zéro

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

Nom	État / Province	Institution / Fonction
John Clare	Canada (niveau fédéral)	Health Canada, Director General, Strategic Policy Directorate, Controlled Substances and Cannabis Branch
Glenn Davis	Colorado	Department of Transportation, Highway Safety Manager
Christiana Dempsey	California	Department of Cannabis Control, Deputy Director of Policy & Research
Julia Dilley	Washington	University of Washington, Epidemiologist
Robert Gabrys	Canada	Canadian Centre on Substance Use and Addiction, Senior Research and Policy Analyst
François Gagnon	Québec	Institut National de Santé Publique du Québec, Conseiller Scientifique spécialisé

Harpreet Grewal & Hannah Trottier	Ontario	City of Ottawa, Supervisor, Public Health ; City of Ottawa, Public Health Nurse.
David Hammond	Canada	University of Waterloo, School of Public Health Sciences, Professor
Cameron McKay	Saskatchewan	Saskatchewan Liquor & Gaming Authority, Manager, Cannabis Policy and Analysis, Cannabis Licensing and Inspections Branch
Julie Loslier	Québec	Comité de vigilance sur le cannabis, Québec, Présidente ; directrice de santé publique de la Montérégie ; Professeure titulaire à la faculté de médecine de l'Université de Sherbrooke
Sarah Mariani	Washington	Washington State Health Care Authority, Section Manager, Substance Use Disorder Prevention and Mental Health Promotion Section
Elicott Matthey	California	California Cannabis Advisory Committee, member, social epidemiologist
Dominique Mendiola	Colorado	Marijuana Enforcement Division, Director
Michael John Milloy	British Columbia	University of British Columbia, Professor of Cannabis science
Justin Nordhon	Washington	Washington State liquor board, Director of policy and external affairs
Milton Romani	Uruguay	Junta Nacional de Drogas del Uruguay, Ex Secretario General
Sarah Ross-viles	Washington	King County, Program manager (Youth focus groups) ; University of Washington, Clinical instructor
Mary Segawa	Washington	Washington State Liquor and Cannabis Board, Public Health Education Liason
Dylan Sherlock	British Columbia	British Columbia Cannabis Secretariat, Director, Policy
Dale Tesarowski	Saskatchewan	Ministry of Justice, chief implementation
Gerald Thomas	British Columbia	University of Victoria, Canadian Institute for Substance Use Research, Director Alcohol, tobacco, cannabis & gambling policy & prevention

GUIDE D'ENTRETIEN

- Votre Pays/État a récemment légalisé le cannabis récréatif et introduit un ensemble de dispositions légales et réglementaires pour réguler sa production, sa vente et son usage. L'un des enjeux de cette régulation est évidemment la santé publique. Selon vous, quels sont les

éléments de la régulation dans votre Pays/Région qui ont permis de protéger ou de favoriser la santé publique ?

- Et quels sont les éléments de cette régulation qui constituent ou peuvent constituer un risque pour la santé publique (ou qui sont défavorables à celle-ci) ?
- Nous allons passer en revue quatre grands domaines de la régulation et voir quels sont, selon votre expérience, les points de vigilance et les bonnes pratiques de régulation en matière de santé publique :
 - les objectifs et la gouvernance/le pilotage du modèle de régulation ;
 - la régulation du marché (modèles de production et de vente, licences, taxation, type de produits, contrôles de qualité, publicité, etc.) ;
 - l'encadrement de la consommation (âge d'accès, quantités autorisées, interdictions de consommation dans certains lieux, question de l'usage en lien avec la conduite automobile et l'activité professionnelle, etc.)
 - les mesures complémentaires (information, prévention, traitements, réduction des risques, sécurité publique, etc.)
- S'agissant des objectifs et de la gouvernance/du pilotage de la régulation, voyez-vous des points de vigilance et des bonnes pratiques de régulation en matière de santé publique ?

Points de vigilance :

Bonnes pratiques :

- S'agissant de la régulation du marché (modèles de production et de vente, licences, taxation, type de produits, contrôles de qualité, publicité, etc.), voyez-vous des points de vigilance et des bonnes pratiques pour que la régulation du cannabis puisse protéger la santé publique ?

Points de vigilance :

Bonnes pratiques :

- S'agissant de l'encadrement de la consommation (âge d'accès, quantités autorisées, interdictions de consommation dans certains lieux, question de l'usage en lien avec la conduite automobile et l'activité professionnelle, etc.), voyez-vous des points de vigilance et des bonnes pratiques de régulation en matière de santé publique ?

Points de vigilance :

Bonnes pratiques :

- S'agissant des mesures complémentaires (information, prévention, traitements, réduction des risques, sécurité publique, etc.), voyez-vous des points de vigilance et des bonnes pratiques de régulation en matière de santé publique ?

Points de vigilance :

Bonnes pratiques :

- En général, quels conseils donneriez-vous à des politiciens d'autres pays qui vont légaliser le cannabis ? A quoi doivent-ils être particulièrement attentifs en matière de santé publique ?
- Finalement, Si vous pouviez légaliser le cannabis à nouveau dans votre Pays/Région et partir d'une feuille blanche, quelles dispositions ou mesures particulières proposeriez-vous en matière de santé publique ?