

RAPPORTS

LA RÉGULATION DU CANNABIS AU CANADA : ÉTUDES DE CAS MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE SUR LE CANNABIS EN ONTARIO (2018-2022)

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

Mise en œuvre de la politique sur le cannabis en Ontario

Rapport de synthèse

Gabriel Lévesque

Université McGill

Avril 2023

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

Pour citer ce rapport : Lévesque G. (2023) La régulation du cannabis au Canada : Études de cas. Mise en œuvre de la politique sur le cannabis en Ontario (2018-2022). Paris, OFDT, 54 p.

Table des matières

INTRODUCTION	3
DEROULEMENT DE L'ENQUETE	4
UNE QUESTION POLITIQUE INVISIBLE ?.....	5
1. L'EXPERIENCE ONTARIENNE DE LA LEGALISATION	5
1.1 UNE POLITIQUE AXEE SUR LA SANTE PUBLIQUE, UNE MISE EN ŒUVRE FAIBLE	6
1.1.1 <i>Le cadre politique ontarien et ses reformulations</i>	6
1.1.2 <i>Faible mise en œuvre au niveau provincial</i>	7
1.2 L'ECOSYSTEME DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU CANNABIS	10
1.2.1 <i>Un écosystème axé sur le commerce de détail</i>	11
1.2.2 <i>Le manque de coordination entre les parties prenantes publiques</i>	12
1.2.3 <i>Une politique « provinciale » : le rôle central des institutions fédérales</i>	13
1.2.4 <i>Un rôle contesté pour l'Ontario Cannabis Store</i>	15
2. STRUCTURE DU MARCHÉ	19
2.1 LE SECTEUR ONTARIEN DU CANNABIS	19
2.2 LES MAGASINS DE VENTE AU DETAIL	21
3. VENTE AU DETAIL DE CANNABIS ET CONSOMMATEURS DE CANNABIS	26
3.1 PRIX ET PART DU MARCHÉ DU CANNABIS	26
3.2 PRODUITS ET VENTES.....	28
3.3 MODELES ET RESULTATS D'UTILISATION.....	32
3.3.1 <i>Prévalence et modes de consommation du cannabis</i>	33
3.3.2 <i>Modes d'utilisation</i>	37
3.3.3 <i>Teneur</i>	37
3.3.4 <i>Les empoisonnements</i>	39
3.4 LE CANNABIS A DES FINS THERAPEUTIQUES	39
4. LES DEFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES	42
4.1 DEFIS DE SANTE PUBLIQUE	43
4.2 DEFIS ECONOMIQUES	45
4.3 DEFIS POUR LES POPULATIONS VULNERABLES	47
CONCLUSION	48
REFERENCES	49

Introduction

Plus de trois ans après la légalisation du cannabis récréatif au niveau fédéral, les provinces *a mari usque ad mare* sont maintenant bien engagées dans la phase de mise en œuvre. L'Ontario, la province la plus peuplée et le plus grand marché du cannabis au Canada, est à l'avant-garde de ce processus. La mise en œuvre d'une politique en matière de cannabis est un défi aux multiples facettes et implique un large éventail de parties prenantes. D'une part, la mise en œuvre a été un processus constant de négociation entre les objectifs sanitaires et économiques. De cette négociation constante sont nées de nouvelles préoccupations, et les lacunes potentielles des politiques actuelles sont peu à peu révélées. La mise en œuvre de la politique du cannabis est un cas intrigant de ce que Pressman et Wildavsky (1973) appellent le « déficit de mise en œuvre », c'est-à-dire les divergences et les distorsions entre la politique initiale et son déroulement concret (Benoit & Lévesque, 2022). De plus, c'est le terrain idéal pour étudier les relations entre les acteurs de multiples niveaux de gouvernance (fédéral, provincial, municipal) et de divers types d'organisations (publiques, à but lucratif, ONG, etc.). En définitive, la multiplicité des acteurs et des préoccupations en jeu en fait une question politique épineuse et controversée.

Quel est le cadre politique de l'Ontario en matière de cannabis et, surtout, comment a-t-il été mis en pratique ? Comment le marché du cannabis est-il structuré en Ontario ? Quelles sont les principales tendances dans le secteur de la vente au détail ? Quels sont les défis de mise en œuvre auxquels les parties prenantes sont confrontées en ce qui concerne la santé publique, l'économie et les populations vulnérables ? Telles sont les principales questions auxquelles ce rapport de synthèse cherche à répondre. De manière plus générale, ce rapport tente de mettre en évidence et de comprendre les résultats négatifs et imprévus de la légalisation en Ontario.

La section 1 offre un aperçu de l'expérience ontarienne en matière de légalisation et décrit l'évolution de la politique et de la réglementation de l'Ontario en matière de cannabis, ainsi que certaines de ses implications concrètes. Est présenté ensuite un compte rendu du réseau d'intervenants en matière de politique du cannabis en Ontario, ou ce qu'on appellera ici *l'écosystème de mise en œuvre de la politique du cannabis*. La section 2 aborde l'économie du cannabis en Ontario. Elle présente d'abord les principaux développements de l'industrie ontarienne du cannabis, puis les données clés du marché de détail du cannabis et leurs implications plus larges pour la légalisation. La section 3 discute de la relation entre le marché de détail et les consommateurs de cannabis en Ontario. Elle présente d'abord les principales tendances du marché de détail légal (prix, produits), puis des données sur les habitudes et les résultats de la consommation de cannabis depuis la légalisation. La section 4 discute des défis de la légalisation pour la santé publique, l'économie et les populations vulnérables qui ont été identifiés par les personnes interrogées. La dernière section présente les défis rencontrés par les principales parties dans la mise en œuvre.

Déroulement de l'enquête

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

Ce rapport de synthèse des observations réalisées en Ontario s'appuie sur deux sources de données : (1) des entretiens avec des parties prenantes de la politique du cannabis et (2) une analyse documentaire institutionnelle. Tout d'abord, trente entretiens peu structurés ont été menés avec des parties prenantes au cours de l'été 2020, afin de se forger une compréhension générale de la mise en œuvre à travers le Canada¹. Les principales conclusions de cette première série d'entretiens sont présentées ailleurs (Lévesque, 2020). À partir de ces entretiens, un guide d'entretien semi-structuré a été élaboré. De juillet 2021 à janvier 2022, nous avons administré ce guide d'entretien à dix-huit intervenants en matière de politique du cannabis de l'Ontario. Une première liste de participants potentiels clés pour chaque cas a ensuite été contactée par courriel ou par d'autres moyens électroniques (par exemple, Twitter, LinkedIn). Ces participants potentiels ont été sélectionnés en fonction de leur affiliation organisationnelle et/ou de leur profession. La stratégie d'échantillonnage a ciblé neuf catégories différentes de parties prenantes : (1) l'autorité de gestion de la production de cannabis, (2) les responsables municipaux/locaux, (3) les responsables de la santé publique, (4) les forces de l'ordre, (5) les élus, (6) les gestionnaires/travailleurs du commerce de détail, (7) l'autorité de vente en gros, (8) le lobbying/les consultants, (9) les médecins ou les représentants d'associations médicales.

Une première série d'entretiens avec 5 à 10 participants a permis un échantillonnage via la méthode dite « boule de neige », pour atteindre une deuxième et une troisième vague d'entretiens potentiels. Les entretiens ont été réalisés par Zoom et, à quelques exceptions près, ont duré entre 60 et 120 minutes. Les réunions ont été enregistrées et transcrites manuellement par une société externe. Des notes détaillées ont été prises à partir des enregistrements vidéo et des transcriptions des entretiens. Pour chaque entretien, un formulaire de consentement a été lu et signé par le participant.

Ensuite, une revue de la littérature institutionnelle a été réalisée. Diverses stratégies ont été employées pour trouver les documents pertinents. Beaucoup d'entre eux avaient été identifiés à un stade antérieur de ce projet de recherche (Lévesque, 2020), et il était donc approprié de revenir aux versions originales ou mises à jour de ces documents. D'autres documents ont été identifiés lors des discussions avec les participants, car beaucoup d'entre eux ont donné suite à l'entretien avec une liste de références qu'ils utilisent dans leur travail quotidien ou que leur organisation a produites. Cette étape s'est avérée cruciale pour mieux saisir les principaux intérêts et les schémas de circulation des connaissances entre les parties prenantes.

¹ Ce rapport n'aurait pas été possible sans les discussions perspicaces que j'ai eues avec les personnes interrogées. Je tiens à les remercier pour leur engagement. Je remercie également Daniel Bear, Maude Benoit et Ivana Obradovic pour leurs commentaires sur des versions préliminaires de ce rapport.

Une question politique invisible ?

La plupart des participants interrogés pour ce rapport sont des experts des aspects économiques, politiques et/ou de santé publique de la légalisation. La plupart d'entre eux consacrent une part importante de leur temps de travail, voire la totalité, à la mise en œuvre de la politique du cannabis. Pourtant, les participants ont presque systématiquement mentionné avant l'entretien qu'ils n'auraient pas grand-chose à dire sur la politique du cannabis. Une personne interrogée a même commencé l'entretien en disant que, « *pour être honnête, le cannabis n'est pas le dossier politique le plus complexe au monde* ». Il y avait également un sentiment général que la légalisation était devenue une nouvelle normalité. Pour illustrer ce point, certains participants ont fait remarquer que deux ans seulement après la légalisation, la vente au détail de cannabis était devenue un service essentiel en vertu des restrictions de confinement liées à la COVID-19.

Cependant, l'idée qu'il n'y a pas grand-chose à dire sur la politique du cannabis n'est pas validée par les données des entretiens : les entretiens ont duré 73 minutes en moyenne, et les participants ont identifié au total au moins 40 défis qui ne sont pas abordés par les politiques actuelles (voir section 4). Comme nous le montrerons dans ce rapport, il y a beaucoup à dire sur la mise en œuvre de la politique du cannabis en Ontario et ailleurs au Canada. Cependant, les incertitudes et les inconnues dépassent encore largement nos connaissances actuelles sur la mise en œuvre des politiques.

1. L'expérience ontarienne de la légalisation

Dans le cadre de la légalisation du cannabis au Canada², les provinces ont été chargées d'élaborer leurs propres politiques et réglementations. Elles ont été chargées de la réglementation et de l'organisation de la vente en gros et au détail du cannabis (en ligne et en personne). Elles ont également été autorisées à réglementer de nombreux comportements liés au cannabis (par exemple, les limites de possession, la consommation publique, augmenter l'âge légal au-delà de 18 ans, etc.). Les services de santé publique et la sécurité publique participent également à la prévention et à l'application de la loi dans la plupart des provinces. Le fardeau des responsabilités provinciales implique que chaque province ait développé son propre modèle de légalisation du cannabis, et que cela crée à son tour des disparités politiques importantes entre les provinces. Dans cette section, je décris et analyse le cadre politique de l'Ontario et ses implications, près de quatre ans après la légalisation.

Tout d'abord, j'aborde l'évolution des politiques et réglementations relatives au cannabis, et je discute de la manière dont leur mise en œuvre a entraîné le passage d'une approche de santé publique à une approche faible dans la mise en œuvre. Deuxièmement, je présente l'écosystème de mise en œuvre de la politique du cannabis de l'Ontario, c'est-à-dire la façon dont la constellation des acteurs du cannabis est actuellement structurée. Je présente ensuite quelques observations sur la structuration actuelle des relations avec les parties prenantes et leurs implications potentielles. Troisièmement, je discute du rôle de l'*Ontario Cannabis Store* (OCS) et de certaines

² Pour un aperçu de la politique fédérale et de la répartition juridictionnelle des pouvoirs, voir Lévesque (2020, pp. 11–27 and Appendix 3) et Wesley (2019, p. 540). Le principal élément qu'il faut garder à l'esprit est que de nombreux pouvoirs juridictionnels liés à la politique du cannabis sont techniquement partagés par les gouvernements fédéral et provinciaux (par exemple, la fiscalité, la santé publique/prévention, la possession, l'âge légal, etc.). L'existence de pouvoirs qui se chevauchent a entraîné certaines tensions au cours du processus de légalisation (Benoit & Lévesque, 2020; Bird, 2019).

préoccupations soulevées par les participants, ainsi que par le bureau de la Vérificatrice générale de l'Ontario au sujet de l'OCS.

1.1 Une politique axée sur la santé publique, une mise en œuvre faible

1.1.1 Le cadre politique ontarien et ses reformulations

Lorsque la légalisation fédérale du cannabis a été présentée au Parlement le 13 avril 2017, le Parti libéral de Kathleen Wynne était à la tête du Gouvernement de l'Ontario depuis près de 15 ans. Le Gouvernement Wynne a ensuite présenté le Projet de loi 174, un cadre pour le cannabis légal dans la province. Le cadre suggérait la création d'un monopole de vente au détail du cannabis géré par l'État comme c'est le cas pour l'alcool. Les élections de juin 2018, qui ont abouti à la prise du pouvoir par les Progressistes-conservateurs de Doug Ford, ont changé l'issue du processus politique initial. En septembre 2018, un mois seulement avant la légalisation, le gouvernement Ford a présenté le Projet de loi 36, *Loi édictant une nouvelle loi et modifiant diverses autres lois en ce qui concerne l'utilisation et la vente de cannabis et de produits de vapotage en Ontario*. La nouvelle loi, qui a reçu la sanction royale le 17 octobre 2018 (le jour même de la légalisation fédérale), a privatisé le commerce de détail. L'*Ontario Cannabis Store* (OCS), la société d'État initiale, est devenue le grossiste des magasins privés, ainsi que l'unique détaillant en ligne. Malgré ce changement, j'ai montré ailleurs que le discours politique autour de la législation du cannabis est resté fortement axé sur les questions de santé et de sécurité publiques tout au long du processus de légalisation (Lévesque, 2021). Le tableau 1³ ci-dessous détaille les éléments clés du cadre réglementaire, ainsi que certaines de ses transformations entre sa première et sa deuxième itération.

Tableau 1 : Transformations du cadre réglementaire du cannabis en Ontario

Mesure réglementaire	Projet de loi 174 (Parti libéral de l'Ontario)	Projet de loi 36 (Progressistes-conservateurs de l'Ontario)
Qui est responsable de l'administration du commerce de détail ?	Ontario Cannabis Store (OCS)	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)
Qui vend du cannabis dans les magasins ?	Ontario Cannabis Store (OCS)	Détaillants privés
Qui vend du cannabis en ligne ?	L'Ontario Cannabis Store (OCS) dans la législation initiale. Les magasins de détail peuvent également vendre en ligne depuis avril 2020	
Est-il permis de fumer et/ou de vapoter en public ?	Non	Mêmes règles que pour le tabac
Quel est l'âge légal pour consommer et posséder du cannabis ?	19 ans (comme pour l'alcool)	
Quelles sont les règles pour les municipalités ?	Elles peuvent interdire la vente et la consommation publique sur leurs territoires.	

³ Adapté de Lévesque (2022).

Y a-t-il des règles concernant l'emplacement des magasins ?	Interdit à moins de 100 mètres d'une école.	Interdit à moins de 150 mètres d'une école.
Qui fixe le prix du cannabis ?	Ontario Cannabis Store (OCS)	Ontario Cannabis Store (OCS)

En plus de la répartition des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les provinces, une importante responsabilité a été déléguée aux municipalités de l'Ontario. Outre la responsabilité de la réglementation des activités commerciales liées au cannabis (zonage, permis municipaux, inspections, etc.), une clause d'interdiction (*opt-out*) a également été offerte aux municipalités dans le cadre du Projet de loi 36⁴. Ainsi, les municipalités qui en ont fait la demande jusqu'au 22 janvier 2019 pouvaient interdire l'ouverture de magasins de détail sur leur territoire. Pas moins de 73 des 415 municipalités sondées par la Commission des alcools et des jeux (AGCO) (17,6 %) ont utilisé cette clause d'interdiction (Alcohol and Gaming Commission of Ontario, 2019). Dans les autres municipalités, aucune autre prérogative spéciale n'a été accordée.

Contrairement à d'autres provinces comme la Colombie-Britannique (Obradovic, 2023), le cadre réglementaire de l'Ontario n'a pas changé de manière substantielle depuis la mise en œuvre du Projet de loi 36. Le seul changement majeur a été l'autorisation de la livraison et de la collecte (*pick-up*) pour les magasins de vente de cannabis en avril 2020. Initialement autorisées temporairement en raison du confinement pandémique⁵, le changement a été rendu permanent en mars 2022 (Tangri, 2021). Un autre changement notable est la modification de la loi sur les licences liées au cannabis, pour introduire la vente au détail à la ferme en décembre 2019, en vertu de laquelle les producteurs autorisés de la province peuvent vendre à des clients en visite sur leur site de production.

Le projet d'introduction des *cafés cannabis* en 2020 a failli entraîner une autre modification importante de la réglementation. Un appel à consultation sur la possibilité de mettre en place un réseau d'établissements pour la consommation de cannabis et de licences pour la consommation lors d'événements spéciaux a eu lieu de février à mars 2020. En fin de compte, cependant, le Gouvernement a reculé devant cette possibilité. Plusieurs experts en santé publique de l'Ontario avaient critiqué le projet, arguant qu'un « accès accru au cannabis entraînera davantage de dommages liés au cannabis » (Rieti, 2020).

1.1.2 Faible mise en œuvre au niveau provincial

Bien que le cadre réglementaire de la légalisation du cannabis en Ontario suggère un rôle robuste pour la province dans la mise en œuvre, les données et la littérature institutionnelle portent à croire que son application est faible. Bien qu'axé sur la santé publique en principe, le cadre réglementaire initial de l'Ontario n'est que faiblement mis en œuvre en pratique.

La principale raison de ce résultat pratique est le manque de financement pour l'application de la loi dans tous les domaines. Il n'existe aucun mécanisme permettant aux revenus du cannabis de financer les dépenses liées au cannabis. Au Québec, par exemple, les dividendes du monopole public de vente au détail (la Société québécoise du cannabis, ou SQDC) sont alloués à un fonds spécifique dédié aux initiatives de prévention du cannabis (Benoit, 2022). Comme l'a fait remarquer

⁴ Loi édictant une nouvelle loi et modifiant diverses autres lois en ce qui concerne l'utilisation et la vente de cannabis et de produits vapotage en Ontario, LO, 2018 (17 octobre), chap. 12, 41 et ss. https://www.ola.org/sites/default/files/node-files/bill/document/pdf/2018/2018-10/b036ra_e.pdf.

⁵ Règlement de l'Ontario 128/20. Collecte et livraison de cannabis, en vertu de protection civile et la gestion des situations d'urgence, L.R.O. 1990, chap. E.9. Avril. <https://www.ontario.ca/fr/lois/reglement/200128>.

une personne interrogée de l'administration publique, aucun mécanisme d'allocation spécifique de ce type n'a été prévu dans le cadre politique de l'Ontario. Les revenus du cannabis sont donc affectés au fonds général de la province, et sont utilisés comme n'importe quel autre revenu. En l'absence d'un mécanisme institutionnalisé pour financer les initiatives liées au cannabis, toute nouvelle dépense liée au cannabis a un coût politique (au moins le coût de l'explication de la dépense aux médias et au grand public). Dans ces conditions, il faut s'attendre à ce que, sans l'institutionnalisation du financement des initiatives en faveur du cannabis, le cannabis soit progressivement relégué au bas de la liste des priorités. Les données des entretiens et la littérature institutionnelle soutiennent fortement cette hypothèse. Trois exemples provenant de différentes organisations sont proposés ici pour illustrer cette tendance.

Municipalités. Tout au long du processus de légalisation, les municipalités de l'Ontario et d'ailleurs ont fait valoir qu'elles supporteraient la plupart des coûts d'application de la loi sans recevoir aucun de ses avantages économiques (Benoit & Lévesque, 2020; Lévesque, 2020). En réponse à cette question, le gouvernement provincial de l'Ontario a créé le *Fonds ontarien de préparation à la légalisation du cannabis*, qui avait l'intention de distribuer au moins 36 millions de dollars canadiens en quatre versements. Si les droits d'accise perçus par la province dépassaient 100 millions de dollars canadiens, 50 % du montant supplémentaire devait être accordé aux municipalités (Government of Ontario, 2022). Selon les données du Gouvernement, le montant final distribué a été d'environ 44 millions de dollars canadiens. Bien que cela ait dépassé les estimations initiales, les montants distribués n'ont pas été substantiels. Mes calculs basés sur les données disponibles au niveau des municipalités indiquent que les montants alloués ont été d'environ 4 à 5 dollars canadiens par ménage. Dans les petites municipalités, un seuil de 5 000 dollars canadiens a été fixé (Government of Ontario, 2022). Après que le paiement final de ce Fonds ontarien de préparation à la légalisation du cannabis ait été effectué en mars 2021, sur la base de l'excédent des droits d'accise (Ontario Ministry of Finance, 2021), ce type de financement n'a pas été reconduit. En d'autres termes, après la période allant d'octobre 2018 à mars 2021, il n'y a plus eu de financement spécifique pour les municipalités afin de faire respecter la légalisation du cannabis.

Forces de Police. Un participant d'un service de police de l'Ontario a indiqué qu'aucun financement provincial n'avait été alloué spécifiquement à l'application de la loi sur le cannabis. En l'absence de nouveaux fonds pour faire respecter les limitations du nombre de plantes pour la culture personnelle, les forces de police ont tendance à ne pas intervenir sur ce front. Un autre exemple de désengagement par rapport à l'application de la loi concerne les pratiques illégales dans le secteur du cannabis médical. En vertu du Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales (RACFM), les patients peuvent cultiver du cannabis à des fins thérapeutiques ou déléguer la culture à un « assistant ». Un des écueils du règlement RACFM est le fait qu'il ne semble pas y avoir de limite au nombre de patients qu'un assistant peut aider simultanément. Comme l'ont suggéré quelques participants, cela a amené certains producteurs illégaux à utiliser ce cadre pour dissimuler des installations de culture à petite ou moyenne échelle. Ce « marché gris » du cannabis est connu des parties prenantes du secteur, et de nombreuses installations du marché gris sont bien connues des forces de police locales. Cependant, étant donné qu'aucun fonds spécifique n'est consacré à l'application de la loi sur le cannabis, le coût de l'intervention (c'est-à-dire, l'arrestation des producteurs illégaux et les poursuites judiciaires, l'élimination de très grandes quantités de cannabis, etc.) l'emporte souvent sur les avantages en matière de sécurité obtenus en retirant un producteur illégal « des rues ». En effet, certaines forces de police choisissent de ne pas intervenir afin d'allouer leurs ressources de manière plus efficace.

Bureaux de santé publique. En Ontario, une grande partie de l'application des règles de santé publique est décentralisée au profit des Bureaux de santé publique régionaux. Il s'agit de parties prenantes clés de la mise en œuvre de la politique du cannabis dans la province, puisqu'ils étaient chargés des campagnes d'information et de prévention liées au cannabis au niveau

communautaire. Trois parties prenantes issues de Bureaux de santé publique différents et dissemblables ont été interrogées (de tailles différentes, de régions différentes, etc.). Parmi leurs stratégies en matière de cannabis, sont mentionnés (1) le partenariat avec les magasins de détail pour diffuser l'information, (2) le partenariat avec les commissions scolaires pour communiquer avec les lycéens⁶ et (3) le développement de campagnes de prévention (par exemple, sur les médias sociaux) pour aborder des comportements spécifiques (conduite sous emprise, utilisation de comestibles, etc.), etc.

Bien que les défis qu'ils rencontrent varient en fonction du type de clientèle qu'ils servent, les trois participants ont laissé entendre que le cannabis *n'était pas* une priorité dans leurs Bureaux respectifs, étant donné l'importance relative d'autres difficultés plus urgentes liées à la drogue. Ainsi, les répondants ont tous indiqué que les budgets alloués à la prévention du cannabis étaient minimes dans leur Bureau, et que leur Bureau n'était en aucun cas une exception. Deux répondants ont été en mesure d'estimer le budget spécifiquement alloué au cannabis. Dans les deux cas, il s'agissait de dizaines de milliers de dollars canadiens, soit environ 10 % de leur programme global de réduction de l'usage et des risques et des dommages. En d'autres termes, moins de cinq ans après la légalisation, les dépenses liées au cannabis représentaient moins de 10 % des dépenses liées aux drogues. Il s'agit-là d'un effet indirect de l'absence de financement provincial spécifiquement consacré au cannabis.⁷

Sur le plan organisationnel, cette hiérarchisation implicite des risques dans l'allocation des fonds est essentielle pour distribuer les ressources de manière efficace, surtout dans un contexte où, comme l'a souligné un participant, seules 1 à 2 % des dépenses globales de santé sont allouées à la santé publique. Dans ce contexte, comme l'a dit l'une des personnes interrogées, « *nous sommes guidés par les données et par les postes où la charge est la plus lourde* ». Compte tenu du fardeau important que représente la crise actuelle des opioïdes⁸, de la recrudescence générale de la consommation de drogues pendant la pandémie de COVID-19 et d'autres problèmes nouveaux tels que la popularité croissante du vapotage, le cannabis figure en bas de la liste des priorités du point de vue de la réduction des risques. Comme l'a suggéré un responsable de la santé publique, il ne faut pas oublier que le poids des dommages causés par les opioïdes ou l'alcool dépasse de loin ceux liés au cannabis. Cela dit, cette hiérarchisation des priorités au niveau micro contribue à une importante lacune dans la mise en œuvre de la politique du cannabis à l'échelle provinciale. En l'absence d'un budget plus important consacré aux programmes de réduction des risques et de prévention, ou de sommes dédiées aux méfaits du cannabis, la conséquence immédiate de ces décisions au niveau micro est qu'il y a peu ou pas de prévention étatique liée au cannabis.

Dans l'ensemble, la politique provinciale, axée sur la santé publique, s'est donc éloignée de son mandat initial. Dans une perspective comparative, alors que le Québec, fortement réglementé, représente un modèle axé sur la santé et que la Saskatchewan, peu réglementée, représente un

⁶ Il s'agit-là d'un gain important réalisé par les Bureaux de santé publique. Comme l'ont souligné deux responsables de la santé publique, la légalisation a accordé un rôle légitime aux conseils scolaires et aux écoles pour éduquer les jeunes sur le cannabis sans stigmatisation. En tant que partie officielle du programme scolaire, les écoles sont mandatées pour aborder la question de la consommation de cannabis. Dans ce nouveau rôle, certains conseils scolaires ont établi un partenariat avec leur Bureau de santé publique local, afin d'obtenir du matériel de prévention et d'être conseillées sur les stratégies de prévention. Par exemple, le conseil scolaire de la région où travaillait l'un des participants a distribué aux élèves et aux éducateurs un module en ligne créé par le Bureau de santé publique. L'intégration de ce nouvel acteur de santé publique de la légalisation est considérée comme un résultat positif de la légalisation.

⁷ Notons que des financements de recherche communautaire sont accordés par les fonds du Substance Use Abuse and Prevention.

⁸ Par habitant, l'Ontario est l'une des provinces les plus touchées par la crise de l'abus des opioïdes. En 2020, on a signalé 2 430 décès et 2 044 hospitalisations liés aux opioïdes en Ontario (Health Canada, 2021c).

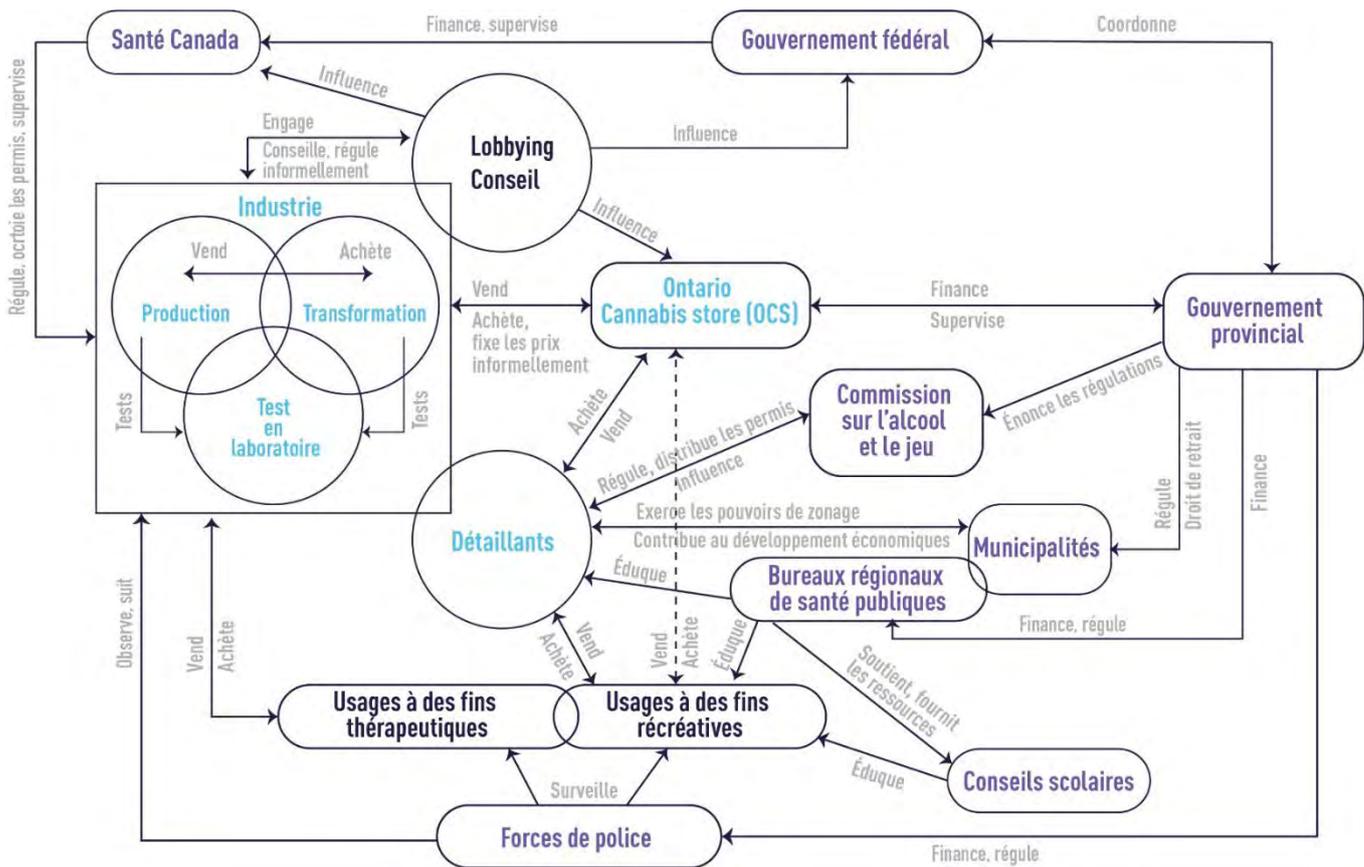
modèle commercial, l'Ontario avait théoriquement adopté une approche intermédiaire, où les préoccupations économiques et sanitaires trouveraient leur place. En réalité, la capacité infrastructurelle de l'Ontario à mettre en œuvre son propre cadre est si minime que cette province a dérivé vers une mise en œuvre faible en pratique. Il s'agit là, pour le moins, d'un cas idéal-typique de lacune dans la mise en œuvre (Pressman & Wildavsky, 1973).

1.2 L'écosystème de mise en œuvre de la politique du cannabis

En raison du rôle central des provinces dans la légalisation, chacune d'entre elles a développé un écosystème assez unique de parties prenantes dédiées à la mise en œuvre de la politique du cannabis. La structuration de cet écosystème dépend du cadre réglementaire, mais surtout des réalités pratiques de la mise en œuvre et de la force des relations développées au fil du temps par les parties prenantes. À la lumière de la littérature institutionnelle et, surtout, des données issues des entretiens, la figure 1 ci-dessous présente une perspective impressionniste de l'écosystème actuel. La figure 1 constitue, principalement, une tentative de résumer et de représenter la structuration de l'écosystème de mise en œuvre de la politique du cannabis, *telle que les parties prenantes la perçoivent elles-mêmes*, plutôt que de la manière dont elle était censée être⁹.

⁹ Il faut noter que je n'ai pas eu l'occasion de m'entretenir avec les parties prenantes de toutes les organisations présentées dans la figure 1, et que j'ai parlé à d'autres parties prenantes extérieures à celles-ci. En définitive, les données d'entretien constituent en elles-mêmes un élément structurant de mon analyse de l'écosystème, et auraient pu me conduire à pondérer l'importance des parties prenantes de manière déformée. Je pense, néanmoins, que les informations spécifiques et exclusives obtenues lors des entretiens ont généralement renforcé, plutôt qu'inhibé, ma capacité à fournir une description précise de l'écosystème.

Figure 1. L'écosystème ontarien de politique du cannabis



1.2.1 Un écosystème axé sur le commerce de détail

Comme on peut le comprendre à la lecture de la figure 1, j'ai d'abord constaté que les détaillants se placent au *centre* de l'écosystème du cannabis en Ontario. En outre, j'ai constaté que, de manière implicite et explicite, le rôle principal des institutions publiques est de soutenir le commerce de détail privé. En d'autres termes, malgré la forte implication du secteur public dans la vente au détail du cannabis (par rapport à un modèle entièrement privé comme celui de la Saskatchewan), l'acteur principal de l'écosystème est constitué par les détaillants privés.

Tout d'abord, les participants avec lesquels j'ai discuté du rôle de la Commission des alcools et des jeux (*Alcohol and Gaming Commission of Ontario, AGCO*) ont tous souligné son approche favorable aux entreprises. La ligne de communication entre les détaillants et l'AGCO semble être assez ouverte, avec relativement peu de tensions. Certains participants du secteur ont mentionné que l'AGCO était une partie prenante clé vers laquelle se tourner pour faire adopter de petites itérations par rapport aux réglementations de détail actuelles, et que les relations *ad hoc* avec la Commission étaient généralement fructueuses. En outre, les barrières à l'entrée dans le secteur du commerce de détail, c'est-à-dire les conditions à remplir pour pouvoir ouvrir un magasin de type physique, sont devenues relativement faibles. D'après ce que j'ai compris, si un entrepreneur fait preuve d'au moins un certain sérieux et est blanchi par les vérifications de ses antécédents, rien n'empêche de mener à bien le processus d'octroi de la licence. Cela peut expliquer la formidable croissance de la densité des magasins en Ontario au cours des deux dernières années (voir section 2.2.). Par ailleurs, alors que l'on pourrait s'attendre à ce que l'autorité de réglementation ait la haute main sur les détaillants dans ce secteur étroitement réglementé, il semble, en fait, exister une relation réciproque entre les parties. Cela crée des conditions favorables à la réussite des

détaillants, avec relativement peu de contraintes en cours de route – des conditions qui sont fragilisées par le nombre actuellement très élevé de détaillants (voir la section 2.2).

Deuxièmement, les municipalités, l'autre principale partie prenante ayant un pouvoir de réglementation sur l'espace de vente au détail, ont également été identifiées comme un acteur habitant. Certains participants ont indiqué que les gouvernements des municipalités qui ont opté pour le commerce de détail se montrent généralement enthousiastes lorsqu'il s'agit d'accueillir de nouvelles entreprises dans ce secteur en pleine croissance. Au-delà de problèmes mineurs liés aux lois sur le zonage, il n'y a pas de tension généralisée entre les détaillants et les municipalités.

Troisièmement, les Bureaux de santé publique entretiennent des relations stratégiques avec les détaillants de leur district, lorsque cela est possible. Les détaillants constituent un médiateur de choix pour la diffusion de messages de santé publique (par exemple, sous forme de dépliants ou d'affiches) car ils interagissent directement avec les consommateurs. Ainsi, les personnes interrogées issues des Bureaux de santé publique ont indiqué qu'elles s'adressaient aux magasins. Il y a au moins une certaine méfiance de la part des responsables de la santé publique à l'égard des détaillants. Comme l'a suggéré un participant de la santé publique : « *Selon le propriétaire du magasin, beaucoup de gens ne savent même pas ce que fait la santé publique. Sans parler d'essayer d'aller dans un magasin, d'expliquer pourquoi vous êtes là et de les encourager à distribuer des brochures* ». Ce sentiment se traduit par des relations quelque peu tendues avec les détaillants de leur région. En revanche, un autre responsable de la santé publique a indiqué qu'il était heureux de travailler avec des détaillants privés et que les relations étaient exemplaires. Indépendamment de leur dissemblance, ces deux expériences pourraient bien représenter ce qui se passe sur le terrain : certains détaillants sont probablement plus ouverts à l'inclusion de messages de santé publique, tandis que d'autres sont probablement plus réticents. La notion importante ici est que, qu'ils pensent ou non que les messages de santé publique ont de la valeur, cette croyance influence directement la mise en œuvre de la politique, car *ils* ont le choix d'inclure ou non des messages supplémentaires. En l'absence de mandats ou de règlements clairs de la part du gouvernement ontarien, les détaillants ont donc la haute main sur les Bureaux de santé publique. Parallèlement, la santé publique est incitée à relâcher ses attentes en matière de campagnes de prévention, voire à abandonner des éléments qu'elle juge essentiels pour aider à « vendre » ses efforts auprès des détaillants.

En dernier lieu, étant donné que les initiatives de santé publique liées au cannabis sont financées de manière endémique en Ontario (voir section 1.1.2), les consommateurs récréatifs sont susceptibles d'interagir avec les magasins privés physiques et l'OCS uniquement s'ils achètent également en ligne. Du point de vue des consommateurs, le principal « représentant » de l'écosystème de mise en œuvre de la politique du cannabis est donc constitué par les détaillants privés (et la légalisation pourrait être considérée comme la seule création de magasins de détail légaux). Au final, le manque de présence du secteur public, associé au rôle central des détaillants dans l'écosystème, se traduit par un réseau de soutien sous-optimal autour des consommateurs.

1.2.2 Le manque de coordination entre les parties prenantes publiques

J'ai constaté que le manque général de coordination entre les acteurs publics se traduit par une faible stratégie du secteur public. J'ai été surpris de constater à quel point les organisations du secteur public connaissaient peu le travail des autres organisations publiques. Par exemple, les participants des Bureaux de santé publique étaient incapables de dire avec certitude quelles étaient les stratégies de prévention employées par leurs homologues des autres Bureaux. Lorsque j'ai demandé à l'un d'entre eux si d'autres Bureaux de santé publique suivaient et évaluaient les impacts de leurs programmes liés au cannabis, il a répondu « *j'espère que oui* ». Cette réponse, au-delà de son caractère anecdotique, indique l'absence d'un mécanisme formel de partage des

données et de l'expertise entre les Bureaux. Il semble également exister un manque de « mémoire organisationnelle » parmi les parties prenantes publiques dû, au moins en partie, aux fréquents changements de postes dans les organisations publiques et privées de l'écosystème du cannabis. C'est ainsi, par exemple, que de nombreuses personnes interrogées n'occupaient pas leur poste actuel lorsque le cannabis a été légalisé pour la première fois. Dans ce contexte, le suivi des projets individuels à long terme constitue un facteur clé de la mémoire organisationnelle. Je n'ai pas trouvé beaucoup de preuves de ce type de stratégie dans mes recherches et, en outre, un nombre disproportionné de participants du secteur public étaient incapables de dire quoi que ce soit sur ce qui avait été fait par leur prédécesseur.

Ce manque de coordination dans le secteur public renforce, à son tour, le pouvoir relatif des acteurs privés, (1) qui disposent de ressources bien plus importantes, en premier lieu, (2) qui sont souvent intégrés verticalement de la « graine à la vente » et (3) dont la capacité d'organisation est actuellement inégalée dans l'espace du cannabis. Le secteur a créé de solides réseaux provinciaux et fédéraux, où ses idées circulent et où il partage ses ressources. Le secteur est actuellement organisé en Ontario et ailleurs à travers différents lieux : le *Cannabis prospect magazine*, la *CannX conference*, le *Global Cannabis Partnership*, le *Cannabis Council of Canada*, l'*Association Québécoise de l'industrie du cannabis*, *C45*, *Lift & Co. expo*, etc. Ces lieux, dont le degré varie de l'institutionnalisation aux espaces *ad hoc* pour partager des informations auprès de groupes de pression financés par leurs membres, structurent le secteur d'une manière sans équivalent dans le secteur public.

Parallèlement, les entreprises de lobbying et de conseil jouent un rôle indirect de régulation du secteur. On dit des institutions publiques, telles que Santé Canada, qu'elles sont généralement opaques lorsqu'il s'agit de partager des informations sur la mise en œuvre concrète de la réglementation. Par exemple, un participant a indiqué que lorsque Santé Canada impose une amende à un producteur de cannabis, il n'explique pas pourquoi celui-ci est en faute. Cette opacité empêche l'apprentissage et le développement de « meilleures » pratiques ou des pratiques les plus efficaces dans le domaine de la conformité réglementaire. Les entreprises de lobbying et de conseil comblent cette lacune, en fournissant des conseils à leurs clients, en utilisant leur connaissance de ce que d'autres clients ont fait auparavant. Cela permet aux producteurs d'éviter les problèmes de conformité et les mauvaises interprétations potentielles de réglementations considérées comme très complexes et alambiquées. Globalement, ces coordinations formelles et informelles du secteur conduisent à un plus grand degré d'organisation. Les acteurs privés semblent avoir découvert assez rapidement que le partage d'informations dans un contexte d'incertitude réglementaire constitue un avantage comparatif essentiel.

1.2.3 Une politique « provinciale » : le rôle central des institutions fédérales

Comme le suggère la figure 1, l'écosystème de mise en œuvre de la politique sur le cannabis de l'Ontario ne peut être correctement recensé sans l'inclusion de certains intervenants fédéraux ou interprovinciaux. Parmi eux, Santé Canada semble être une partie prenante centrale, puisqu'il a été évoqué par tous les participants du secteur. Santé Canada est responsable de la création et de l'application des règlements concernant la production et la distribution du cannabis au Canada. Il s'agit notamment (1) de l'attribution des licences de production, de transformation et d'essai, (2) des habilitations de sécurité, (3) de la sécurité physique des installations de production, des normes de production et de transformation, (4) des exigences en matière de tests, (5) des normes d'emballage et (6) des politiques de distribution, etc. (Health Canada, 2021d). Ainsi, chaque participant du secteur, du micro-cultivateur du Manitoba à la société de production cotée en bourse établie en Nouvelle-Écosse, est directement lié aux pratiques de Santé Canada.

Les données issues des entretiens indiquent que Santé Canada joue un double rôle dans la vie quotidienne du secteur. D'une part, il impose des réglementations et des redevances stricts aux acteurs du secteur, au point que les marges bénéficiaires seraient *directement* affectées par les règles en vigueur. La plupart des participants du secteur pensent que les réglementations actuelles sont trop strictes, et certains producteurs ont souligné que la conformité réglementaire représente une part écrasante de leurs coûts de production (parfois de l'ordre de 50 %). À son tour, la réglementation de Santé Canada est également importante pour les détaillants car elle influence les prix de gros. D'autre part, on dit que Santé Canada applique les règlements de manière assez faible et sans grande transparence. Les participants du secteur ont dit qu'ils s'attendaient à des inspections de Santé Canada plusieurs fois par an, et qu'ils n'avaient été visités qu'une ou deux fois depuis la légalisation. De plus, comme mentionné ci-dessus, la nature des non-conformités par rapport à Santé Canada n'est pas rendue publique, ce qui rend difficile l'adaptation à l'interprétation évolutive des règles pour assurer une conformité sur le long terme. Par conséquent, même si les règlements de Santé Canada font partie intégrante de la réalité quotidienne du secteur, leur application des règlements s'avère plutôt invisible dans l'espace sectoriel. Qui plus est, les règlements de Santé Canada sont considérés comme assez vagues, et il est difficile d'obtenir des précisions de l'agence¹⁰. Ainsi qu'indiqué par un consultant du secteur :

[V]ous savez, il a parfois été très difficile d'obtenir des réponses de la part de Santé Canada, qui nous dit : « Demandez un avis juridique ». Et je dirai : « Je suis le conseiller juridique [emphase ajoutée]. Et je ne sais pas, comme si je ne savais pas. Qu'entendez-vous par ceci [réglementation] ? Vous savez, le secteur a réclamé à grands cris des orientations plus détaillées, davantage, vous savez, de prescriptions de formulaires pour les documents que nous devons soumettre et dont nous ne savons pas exactement quel niveau de détail doit être inclus. Ce serait bien d'avoir, vous savez, des formulaires prescrits. Il serait bon d'avoir un document d'orientation plus détaillé de Santé Canada sur la promotion. « Qu'entendez-vous par des mesures raisonnables pour garantir qu'un mineur n'a pas accès à quelque chose ? Qu'est-ce que cela signifie pour vous, en fait ? [emphase ajoutée]. Et donc, vous savez, nous sommes toujours, c'est comme si lentement mais sûrement, nous commençons à obtenir une compréhension plus détaillée de la part du régulateur sur ce qu'ils entendent par certaines choses.

Ce dernier élément est très problématique d'un point de vue commercial. En effet, le manque d'informations sur la conformité réglementaire et d'autres questions similaires crée un environnement incertain pour les acteurs du secteur. Dans ce contexte, le vide laissé par Santé Canada est en partie occupé par les entreprises privées de lobbying et de conseil. Ces entreprises font comme dans les autres secteurs, c'est-à-dire qu'elles entretiennent des relations gouvernementales pour leurs clients afin d'influencer le *futur* environnement réglementaire et de tenter de le rapprocher des besoins de leurs clients. Cependant, les données des entretiens suggèrent qu'elles s'engagent également dans ce que j'appellerai une « régulation informelle ». Étant donné que beaucoup de ces entreprises dans l'espace du cannabis ont de multiples producteurs autorisés (PA) comme clients, un participant d'une société de conseil a noté que ces entreprises utilisent leur expérience comme une forme d'expertise qui est très demandée. Dans un sens, les entreprises de lobbying et de conseil sont donc devenues essentielles pour réduire l'incertitude réglementaire pour le secteur.

¹⁰ Santé Canada s'apprête à mettre à jour sa réglementation sur le cannabis en 2022. De nombreux participants ont vu là une occasion de revendiquer des changements significatifs pour mieux refléter les réalités et les priorités du secteur. Toutefois, certaines personnes interrogées qui entretiennent des relations étroites avec Santé Canada ont laissé entendre que l'objectif déclaré de l'agence, dans le cadre de la révision de 2022, est uniquement de corriger des erreurs mineures et non pas de procéder à une réforme importante. Il sera intéressant de voir si les acteurs du secteur parviennent à modifier efficacement à leur avantage la trajectoire prévue.

Il va sans dire que cette expertise a un prix. Trois des personnes interrogées dans le cadre de cette étude étaient issues du secteur du lobbying et de conseil en matière de cannabis. Elles ont toutes confirmé que les honoraires de consultation dans ce secteur sont substantiels. À titre indicatif, j'ai compris de ces entretiens qu'un conseiller senior en politiques pouvait coûter environ 450 à 550 dollars canadiens de l'heure, et qu'un avocat pouvait coûter entre 700 et 1 000 dollars canadiens de l'heure. Un « provision », c'est-à-dire l'embauche d'un associé du cabinet pour une période déterminée, pourrait coûter environ entre 7 500 à 10 000 dollars canadiens par mois, et jusqu'à 20 000 dollars canadiens pour les très grands PA. Quant à un audit de deux jours réalisé par un cabinet de conseil, il peut coûter environ entre 15 000 et 20 000 dollars canadiens. Ils ont tous convenu que ces coûts impressionnants valaient chaque centime pour les PA, dans un environnement hautement compétitif et fortement réglementé tel que le secteur du cannabis. Compte tenu de l'importante charge réglementaire qui pèse sur ce secteur et du coût élevé de la non-conformité, il semble, en effet, que le fait d'opérer sans disposer d'une forme de consultation ou de contrôle externe constitue un grand désavantage. Dans ce contexte, les entreprises les plus grandes et/ou les plus rentables bénéficient d'un avantage indu en matière de respect de la réglementation, car le coût susmentionné ne peut être supporté par les petits producteurs.

Le secteur lui-même peut également être catégorisé en tant que partie prenante fédérale et/ou interprovinciale. Même si le cadre réglementaire varie considérablement d'une province à l'autre, le secteur du cannabis s'est développé en grande partie du haut vers le bas. Comme cela a déjà été montré (Lévesque, 2020, pp. 35–44), le processus de légalisation et la réglementation fédérale ont tous deux fortement contribué à la centralisation de cette industrie. Ainsi, la plupart du cannabis vendu en Ontario (tout comme dans les autres provinces) est produit par une poignée d'entreprises. Cette centralisation se retrouve également dans le secteur du commerce de détail. De nombreuses chaînes importantes sont partiellement ou totalement détenues par de grands producteurs. Cette forme d'intégration verticale du secteur contribue à la diffusion du pouvoir de quelques privilégiés dans les espaces politiques fédéraux et provinciaux. Un acteur sectoriel majeur qui produit, transforme et vend en Ontario peut influencer d'autres acteurs sectoriels à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, peut accéder directement aux consommateurs par le biais des magasins de détail et a une voix légitime au sein de toutes les institutions politiques (Santé Canada, Parlements fédéral et provincial, AGCO, OCS, municipalités, etc.).

1.2.4 Un rôle contesté pour l'Ontario Cannabis Store

De nombreuses parties prenantes avec lesquels j'ai discuté avaient une opinion négative de l'*Ontario Cannabis Store* (OCS)¹¹, même parmi les participants du secteur public. Cela m'a semblé étrange au début, car je ne comprenais pas le rôle tacite de l'OCS dans l'écosystème politique plus large. Sur le papier, l'OCS est le détaillant en ligne et le grossiste en cannabis, c'est-à-dire l'intermédiaire entre les producteurs autorisés et les magasins de détail. Cette seconde mission, apparemment logistique, s'avère être un paramètre clé dans l'écosystème de la politique du cannabis. Plusieurs participants sectoriels se sont plaints de ce que l'OCS impose ses propres marges sur les prix de gros et est donc inflexible sur le prix d'achat. Pour les producteurs, cela signifie qu'ils doivent parfois vendre à perte à l'OCS pour que leur produit atteigne les clients ontariens. Cela signifie également que les produits du cannabis sont vendus à un prix bien plus élevé que celui prévu par les producteurs (sans que rien ne change pour produire un retour sur investissement). Étant donné que l'OCS est également engagée dans la vente au détail en ligne, certains ont fait remarquer que cela crée une concurrence déloyale entre l'agence et les

¹¹ Le nom officiel de la société d'État est Société ontarienne de vente du cannabis (SOVC), qui vend du cannabis au détail sous le nom d'*Ontario Cannabis Store*. Par souci de simplicité et puisqu'il n'y a pas de différence substantielle entre ces dénominations, je ferai toujours référence à l'agence comme étant l'OCS.

détaillants : ces derniers sont obligés d'acheter à leur concurrent, à un prix fixé par ledit concurrent. Les décisions prises par l'OCS fixent donc indirectement les prix et les marges pour le reste des détaillants en Ontario. Dans l'état actuel des choses, les économies d'échelle promises par la centralisation par rapport à la décentralisation de la vente en gros ne sont réalisées que par l'OCS. Cette réalité contribue aux sentiments amers de certains participants sectoriels l'un d'entre eux qualifiant l'OCS de « *gros chat* ». D'autres participants étaient plus nuancés et reconnaissaient les contraintes structurelles qui guident les actions de l'agence. L'un d'entre eux, issu du secteur public, a émis l'hypothèse que ce comportement est dû à la nécessité de générer des revenus intégrés à la mission de l'OCS :

Grâce à sa propre législation, l'Ontario Cannabis Store constitue une concurrente directe des détaillants [...]. Bien que nous travaillions en étroite collaboration avec eux, ils ont également leurs propres intérêts en ce qui concerne leurs propres ventes, car ils vendent directement aux Ontariens par la poste. Ils gardent cela à l'esprit chaque fois qu'ils discutent de politique avec nous, car il est très important pour eux de pouvoir atteindre leurs objectifs de recettes et de faire leurs projections de manière appropriée, afin de pouvoir dire au Gouvernement combien d'argent ils sont susceptibles de rapporter en tant que société d'État. Comme pour toute société d'État, une pression s'exerce sur elle pour qu'elle ne se contente pas d'atteindre ses objectifs financiers de l'année précédente, mais qu'elle les dépasse.

Le mandat officiel, renouvelé de l'OCS, va dans ce sens. Dans sa lettre de mandat pour 2021-2022 adressée au Président de l'OCS, Rod Phillips, ancien Ministre des Finances de l'Ontario, souligne les principales attentes du Gouvernement envers la société d'État. Six objectifs y sont énoncés : (1) compétitivité, durabilité et gestion des dépenses, (2) transparence et responsabilité, (3) gestion des risques, (4) gestion du lieu de travail, (5) collecte de données et (6) prestation numérique et service à la clientèle (Phillips, 2021). Le premier objectif est en partie détaillé comme suit : « Identifier et saisir les opportunités de génération de recettes, pratiques innovantes et/ou l'amélioration de la durabilité du programme ; identifier et saisir les efficacités et les économies » (*Ibid.*, 2). Comme l'indique la lettre dès le début, « (E)n tant que membre du Gouvernement de l'Ontario, je m'attends à ce que toutes les agences agissent dans le meilleur intérêt de l'Ontario en étant *efficaces, efficaces et en optimisant les ressources* ». (*Ibid.*, emphase ajoutée). Dans l'ensemble, l'orientation prioritaire du mandat vers les recettes et la rentabilité, plutôt que vers la sécurité des consommateurs ou le développement économique, est utile pour comprendre le comportement de l'agence. D'autres sociétés publiques, comme la Société québécoise du cannabis, n'ont pas encore opéré ce virage (Benoit, 2022). Le plan d'affaires pour 2021-2024 de l'OCS reflète également ces priorités. Le document met l'accent sur ses « engagements financiers » envers le Gouvernement et les 170 millions de dollars canadiens de dividendes que l'agence a générés en 2021, avant toute mention de la concurrence avec le marché illégal ou des partenariats avec les producteurs autorisés (Ontario Cannabis Store, 2021b).

Au moins certaines des pratiques de l'OCS ont été dénoncées dans le rapport de décembre 2021 de la Vérificatrice générale de l'Ontario (Office of the Auditor General of Ontario, 2021). Certaines des conclusions de ce rapport appellent à des changements importants dans la façon dont l'OCS travaille avec les producteurs autorisés et organise la chaîne d'approvisionnement en Ontario. Les trois principaux problèmes mis en évidence dans le rapport sont résumés ci-dessous.

Soumissions de produits. Avant le début du processus d'audit, l'OCS ne disposait d'aucun mécanisme formel pour évaluer la soumission des produits dans le cadre de son appel ponctuel à produits (qui a lieu tous les quelques mois). Le manuel du fournisseur utilisé par les agents énumère quelques critères vagues, mais il n'existe pas de moyen systématique d'évaluer un produit en fonction des besoins de l'OCS. En avril 2021, une fiche de pointage pour la soumission des produits a été créée, pour systématiser le processus, mais la Vérificatrice générale a noté qu'il

n'y avait aucune obligation de l'utiliser (*Ibid.*, 20-21). Pour les producteurs, cela a probablement conduit à un plus grand degré d'incertitude quant à leurs chances d'être choisis. En ce qui concerne l'OCS, l'absence d'un mécanisme d'évaluation formel a sans aucun doute donné lieu à des décisions sous-optimales et potentiellement injustes en matière d'approvisionnement en produits. La Vérificatrice générale a noté qu'un « *manque d'équité perçu par les productrices et les producteurs autorisés* » (*Ibid.*, 2) pourrait constituer un problème à l'avenir. L'une des conséquences de ce manque d'équité perçu est que certains producteurs contournent les règles qu'ils estiment injustes. Selon la réglementation actuelle, les producteurs autorisés ne sont pas censés avoir une relation avec les détaillants individuels, mais plutôt travailler uniquement avec l'OCS. Toutefois, compte tenu de la barrière à l'entrée sur le marché de détail ontarien, une personne interrogée travaillant dans le domaine du consulting et du lobbying a suggéré que de nombreux producteurs autorisés font du « porte-à-porte » et paient les magasins de détail pour demander leur produit à l'OCS. Il s'agit d'une pratique illégale, mais qui est en quelque sorte induite par la structure.

Établissement des prix fondé sur la valeur. Depuis mars 2020, l'OCS utilise une approche de l'établissement des prix « fondé sur la valeur », c'est-à-dire qu'il détermine le prix d'un produit donné en fonction de sa perception de sa valeur marchande. Alors qu'une stratégie d'établissement des prix fixes lie le prix d'achat à un taux de prix prédéterminé (par exemple, 30 %), cette approche, fondée sur la valeur, fait du prix une valeur flottante fondée sur l'appréciation de l'OCS. Pour l'OCS, cette approche est « *conforme aux meilleures pratiques des secteurs de la vente au détail, offrirait de la souplesse pour réduire la marge sur certains produits afin d'augmenter la captation du marché illégal et de la flexibilité pour les responsables de catégories pour gérer les objectifs de revenus* » (cité dans *Ibid.*, 23). La Vérificatrice générale indique qu'une approche fondée sur la valeur doit s'accompagner d'une connaissance approfondie des préférences des consommateurs. Toutefois, elle note que l'OCS ne dispose pas actuellement d'une grande capacité d'étude de marché pour acquérir ces connaissances (*Ibid.*, 24). En outre, la Vérificatrice générale a constaté que « *le manuel du fournisseur ne contient pas de liste précise de critères officiels et obligatoires que les responsables de la catégorie doivent utiliser pour noter les soumissions de produits* » (*Ibid.*). Étant donné le manque de connaissances ou de règles explicites concernant l'établissement des prix fondé sur la valeur, cette nouvelle stratégie de majoration institutionnalise un manque de transparence sur la tarification. Elle permet également à l'OCS d'adapter les prix à son propre élan de génération de revenus sans trop de responsabilité. En 2021, la majoration moyenne pour la vente au détail en ligne était de 41,1 % (*Ibid.*), c'est-à-dire que sur le prix d'achat convenu entre l'OCS et les PA, l'agence ajoutait 41,1 % avant d'inscrire un produit sur son site Internet. Pour le commerce de gros, la majoration était de 21,7 %. Étant donné que le prix de vente au détail en ligne est en moyenne 41,1 % plus élevé que le prix d'achat, et que les magasins de détail obtiennent le produit pour une moyenne de 21,7 % plus élevée que le prix d'achat, les détaillants doivent réussir à faire environ 9,9 % de marge ou moins sur leurs produits pour pouvoir vendre au même prix que l'OCS. Sinon, ils deviennent une option plus coûteuse pour les consommateurs. Sachant que les réglementations sur les magasins de vente au détail sont strictes et étendues, le bénéfice sur cette marge de 9,9 % est probablement marginal. Entre-temps, l'OCS déclare avoir généré 518,6 millions de dollars canadiens de recettes de gros sur 10 884 commandes (47 647 dollars canadiens/commande) en 2020-2021. Sa marge brute pour la même période a été de 145,9 millions de dollars canadiens (*Ibid.*, 31).

Les stocks prévisionnels. Les stocks prévisionnels ne correspondent pas toujours à la demande, ce qui a conduit à des ruptures de stock dans de nombreux cas et à un surstockage important dans d'autres (*Ibid.*, 27-28). Cet élément a été critiqué par certaines personnes interrogées du secteur, car ces problèmes de stocks ne sont pas le résultat d'un manque de produits sur le marché (en fait, certaines personnes interrogées ont mentionné qu'il y a actuellement une *surproduction* de

produits du cannabis), mais plutôt de décisions organisationnelles qui ne sont pas de leur ressort. Certains participants ont noté que la rotation des produits du cannabis est sensible au facteur temps, et que cette caractéristique inévitable du produit lui-même crée une attente supplémentaire pour des stocks prévisionnels quasi parfaits. D'après ce que j'ai compris, le plus irritant dans ce cas n'est pas le problème des stocks prévisionnels en tant que tel. C'est plutôt le fait que les producteurs autorisés et les détaillants n'ont qu'une faible influence sur ces prévisions, mais qu'ils en subissent la plupart des conséquences.

Dans l'ensemble, ces éléments ont conduit de nombreuses personnes interrogées à suggérer que l'OCS devrait être réformé en profondeur (comme le rapport de la Vérificatrice générale semble également le suggérer). Certains ont même suggéré l'abolition de l'OCS en faveur d'une relation directe entre les producteurs et les magasins de détail. Un participant d'une société de conseil a utilisé les conclusions de la Vérificatrice générale comme un appel à l'abolition de l'OCS :

Ce rapport a donc été publié et contenait des critiques très virulentes sur le fonctionnement de l'OCS et, en fait, je suppose qu'il remettait en question la nécessité même de l'existence de l'OCS [emphase ajoutée]. Donc, vous savez, la façon dont l'OCS gère son modèle de tarification, vous savez, clairement pour être la partie la plus rentable de toute la chaîne d'approvisionnement au détriment de tous les autres, y compris les consommateurs, je pense que c'est tout à fait offensant [emphase ajoutée]. Hier, l'Ontario a donc adopté une loi autorisant la poursuite indéfinie des services de livraison des détaillants. Il ne s'agit plus seulement d'une mesure temporaire en cas de pandémie. Donc, je suppose que maintenant, techniquement, l'OCS n'est plus le vendeur exclusif en ligne, mais jusqu'à hier, il l'était. Et, vous savez, le fait que le vendeur exclusif en ligne soit également le distributeur exclusif des détaillants constitue un conflit d'intérêts total, et c'est fou que, si j'étais un détaillant, le prestataire à qui je dois acheter tout mon stock soit également mon concurrent parce qu'il vend en ligne [emphase ajoutée]. Vous savez, c'est insensé et, vous savez, en gros, l'OCS s'engage, est engagé dans une fixation des prix permmissible effectivement [emphase ajoutée].

Au-delà des problèmes particuliers de l'OCS, la centralisation de la vente en gros en tant que telle a été considérée comme une difficulté par certains participants du secteur :

Et si le gouvernement de l'Ontario décide de ne pas inscrire un produit sur la liste, vous ne pouvez pas du tout l'obtenir dans la province, et je pense que c'est un énorme problème. Si vous êtes un petit producteur local et vous vous adressez à l'OCS pour essayer de faire inscrire votre produit, tout d'abord, ils n'acceptent aucun nouveau produit avant avril de cette année. Ainsi, si vous êtes une petite entreprise de vente au détail et vous avez augmenté vos produits, vous ne pouvez pas accéder au plus grand marché du pays avant au moins avril. Ce n'est pas juste, à mon avis.

Certains ont fait référence au modèle de la Saskatchewan, où il n'y a pas de grossiste centralisé, comme étant une meilleure piste pour la vente au détail en Ontario :

Je pense que la majoration appliquée par l'OCS constitue un problème majeur. Ils majorent le prix des produits de près de 100 %, et cela tue certaines entreprises. Je pense aussi qu'il n'y a pas besoin de beaucoup de ce que fait l'Ontario Cannabis Store. Par exemple, j'ai regardé en Saskatchewan, et ils ne prennent pas physiquement possession du cannabis. Il s'agit d'un bon modèle, où les magasins peuvent commander et les producteurs autorisés peuvent expédier directement aux magasins, plutôt que l'OCS détermine ce que vous êtes autorisé à avoir, stocke tout chez lui et les gens commandent à partir de l'OCS vers les magasins. Il y aurait beaucoup plus de liberté et une plus grande diversité de produits si les magasins pouvaient sélectionner leurs propres produits. Ils doivent être légaux bien sûr, ils doivent toujours payer la taxe à l'OCS, évidemment, mais si vous pouviez simplement permettre aux gens de le faire, je pense qu'ils se concentreraient sur les produits qu'ils pensent que leurs clients veulent, ils auraient une diversité de produits, vous supprimeriez l'intermédiaire, ce qui signifie que vous pourriez réduire une partie de la majoration

2. Structure du marché

Quelle est la place de l'Ontario dans le secteur canadien du cannabis ? Quelles sont les principales caractéristiques du marché de détail de l'Ontario ? Quelles sont certaines des préoccupations des participants liées à la croissance du secteur du commerce de détail en Ontario ? Dans cette section, j'aborde le secteur ontarien du cannabis. J'aborde ensuite le développement du commerce de détail du cannabis après la légalisation.

2.1 Le secteur ontarien du cannabis

On estime que le marché du cannabis de l'Ontario représente entre 35 et 40 % du marché canadien total (Statistics Canada, 2022b pour les données brutes ; Ontario Cannabis Store, 2021d pour les pourcentages). Cette part est assez proportionnelle à sa population (environ 38 %), ce qui signifie que le marché de l'Ontario n'est pas surperformant (comme ceux de l'Alberta et de la Colombie-Britannique) ni sous-performant (comme celui du Québec) par rapport à sa population (Ontario Cannabis Store, 2021d). Étant donné qu'il s'agit du plus grand marché du cannabis au Canada, le succès en Ontario est potentiellement ce qui fait ou défait les producteurs autorisés. Il n'est donc pas surprenant que l'Ontario soit également le centre du secteur canadien du cannabis. La province abrite notamment le siège de 33 % (273 sur 832) de tous les producteurs autorisés canadiens (Health Canada, 2022b) et celui de 14 des 25 entreprises de cannabis canadiennes les plus importantes¹². D'autre part, la présence du secteur en Ontario sert un double objectif, car Ottawa, la capitale du pays, est également située dans la province. Il s'agit donc d'un point d'entrée clé pour faire pression sur les législateurs et les régulateurs.

Pour les participants, le développement du secteur ontarien du cannabis a été accueilli avec tiédeur. D'une part, certaines personnes interrogées ont souligné qu'il existe une stigmatisation continue du cannabis parmi les Ontariens, ce qui rend difficile le travail avec certaines organisations dans les communautés où des magasins ou des installations de production sont établi(e)s. Cette stigmatisation continue au niveau local est en partie mise en évidence par la part importante de municipalités (73/415, soit 17,6 %) qui ont choisi de ne pas participer au marché de détail. Un participant du secteur a fait remarquer qu'il est difficile pour les entreprises de « prouver » aux municipalités qui ont choisi de ne pas participer, et à leurs électeurs, qu'elles peuvent être responsables et avoir un impact positif lorsqu'elles ne peuvent même pas mettre les pieds dans ces communautés. Un autre participant a noté que la stigmatisation persistante du cannabis peut avoir un impact direct sur les questions d'autorisation à l'échelle locale :

Je vis dans une communauté rurale à l'extérieur de Toronto, à une heure de route. Mes voisins sont des agriculteurs. Mes voisins ont des vaches, des moutons, quelques cochons et des légumes. Il s'agit d'une communauté agricole, certains jours c'est beau et d'autres moins. Je voulais faire une toute petite culture de cannabis sur ma propriété, un quart d'acre, très, très petite. [...] Il n'y avait pas de perturbation, juste un petit jardin comme un potager, mais pour le cannabis. Ma communauté rend l'obtention [d'une autorisation] très difficile, à tel point que je pense que je vais réussir, car j'ai sept ans d'expérience dans la réglementation du cannabis et je suis avocat. Si je n'étais qu'un agriculteur moyen, la barrière serait trop élevée, [...] il y a des restrictions sur l'utilisation des terres, donc dans ma ville, il faut une approbation spécifique du gouvernement municipal pour cultiver du cannabis ; je n'aurais pas besoin d'une approbation pour toute autre culture [emphasis ajoutée]. Le

¹² Ces entreprises sont Canopy Growth, Cronos Group, Avicanna, CannTrust, Aleafia Health, WeedMD, Auxly, Medipharm, Namaste Technologies, Tetra-Bio Pharma, The Green Organic Dutchman, Indiva, Flowr et 48North. Les 25 premières entreprises du secteur du cannabis ont été déterminées à partir d'une analyse de la presse et des documents déposés auprès de la SEC au cours de l'été 2021.

seul autre secteur agricole qui a besoin de cette approbation est celui du bétail de plus de 100 têtes, car ces grandes exploitations agricoles peuvent créer de réels problèmes pour les eaux souterraines avec les excréments, si elles ne sont pas contrôlées. Cela s'applique au cannabis, quelle que soit la taille de l'exploitation. Je peux donc avoir 199 vaches sans aucune autorisation, mais je ne peux pas avoir un seul plant de cannabis [emphasis ajoutée]. Cela montre, simplement, qu'il n'y a pas de symétrie.

D'autre part, les municipalités ont généralement bénéficié de la légalisation, en particulier celles qui peuvent recouvrer des impôts fonciers auprès des producteurs autorisés ou les magasins de détail. À ce titre, l'Association des municipalités de l'Ontario (2021) a soutenu la privatisation du commerce de détail sur la base des retombées économiques promises de ce nouveau secteur. En 2021, le secteur du cannabis était responsable de plus de 14 000 emplois directs en Ontario. Smiths Falls constitue un excellent exemple de municipalité dont l'économie a été transformée par la légalisation du cannabis. Entre 1963 et 2008, Smiths Falls a accueilli l'usine canadienne de Hershey, une grande entreprise américaine de chocolat. Sa fermeture a entraîné la suppression de 400 emplois, dans une municipalité qui ne compte que 9 000 habitants environ (CBC News, 2007). Ainsi, la décision de Canopy Growth d'établir son siège social à Smiths Falls en 2014 a été accueillie avec un enthousiasme local généralisé. Canopy a même progressivement acheté le terrain de l'ancienne usine Hershey, pour produire du cannabis pour Tweed, l'une de ses principales marques (Postmedia Network, 2017). Shawn Pankow, le maire de la ville (2014-), a déclaré que Canopy n'avait « été rien d'autre qu'une bénédiction » (CBC News, 2017), et que « pratiquement tout le monde à qui vous parlez dirait que cela a été une véritable aubaine pour notre communauté » (The Canadian Press, 2018). Les opérations de Canopy Growth à Smiths Falls ont créé environ 800 nouveaux emplois directs dans le processus (The Canadian Press, 2018). L'entreprise a également contribué à une revitalisation plus large de la ville, qui avait connu de grandes difficultés économiques dans les années qui ont séparé la fermeture de l'usine de Hershey et l'arrivée de Canopy Growth (CBC News, 2018). Deux participants ont mentionné l'histoire de Smiths Falls comme un exemple de l'impact positif que la légalisation peut avoir sur les communautés de l'Ontario :

J'ai vu un maire dire que c'était une bonne chose, et c'était le maire de Smiths Falls, où se trouve Canopy. Il a dit : « Écoutez, je vais vous dire ce que cela signifie pour ma communauté. Cela signifie que des centaines de nouvelles personnes viennent ici. Cela signifie des millions de dollars d'investissement, donc des emplois dans la construction et tout le reste, des fournisseurs et tout le reste ». Et il est allé plus loin en disant : 'C'est la première société cotée en bourse dont le siège social se trouve à Smiths Falls'. Oui, ils avaient l'usine de Hershey, et c'est là que se trouve Canopy, mais ce n'était pas le siège social. Cela signifie qu'il n'y a pas de cadres là-bas. Vous savez ? C'est juste une succursale. Vous avez les cadres qui vivent et travaillent à Smiths Falls. Vous avez tous les investissements qui vont avec et vous avez une société cotée en bourse à Smiths Falls. Cela change la donne pour les petites villes de l'Ontario à une époque où les magasins à grande surface, les centres urbains et les grandes routes s'imposent. La vie dans les petites villes est largement favorisée par le cannabis.

Je pense qu'il s'agissait d'un très grand créateur d'emplois dans de nombreuses petites villes et que c'était une conséquence involontaire de la façon dont les règlements ont été rédigés. Ceux-ci ont été rédigés de telle sorte que les producteurs autorisés ne pouvaient pas récolter ou avoir une installation à l'intérieur des limites des villes de certaines tailles. Lorsque vous allez sur le site Internet de Santé Canada et vous voulez demander une autorisation, beaucoup de gens ne savent pas que vous devez construire votre installation dans une zone située en dehors des grandes villes. Par conséquent, les petites villes, comme Smiths Falls ou Gatineau, beaucoup de ces endroits qui avaient perdu une grande partie de leur industrie, en ont vu arriver un nouveau type. Cela a été une conséquence involontaire, et je pense que cela a également contribué à ce que les gens acceptent le produit parce qu'il créait des emplois.

Aucune autre municipalité n'a bénéficié de la légalisation du cannabis autant que Smiths Falls. Néanmoins, à une plus petite échelle, on peut imaginer que l'établissement des producteurs autorisés et/ou de magasins de détail a eu un impact positif sur de nombreuses municipalités. Comme mentionné dans la citation ci-dessus, les producteurs autorisés doivent s'établir en dehors des grandes villes. Cette caractéristique inhérente à la légalisation sur le cannabis signifie que le développement du secteur a un impact inattendu mais positif sur les petites municipalités, dont beaucoup ont été durement touchées par plus de trente ans de désindustrialisation au Canada.

Malheureusement, les récentes vagues de licenciements dues aux difficultés économiques du secteur, ainsi que la pandémie de la COVID-19, ont apporté de nouveaux défis pour ces municipalités d'accueil (Agence France-Presse, 2020). Les installations de Canopy à Smiths Falls n'en ont pas été épargnées (The Canadian Press, 2021), pas plus qu'ailleurs dans le pays (Quon, 2020). Compte tenu de l'élan économique positif qu'il a offert, un participant a noté qu'il trouvait regrettable que le ralentissement actuel du secteur ne pose pas problème pour les décideurs politiques :

Le cannabis a été l'un des plus grands créateurs d'emplois de l'histoire du Canada. [...] Il y a des entreprises de cannabis dans presque [chaque] code postal et presque chaque circonscription fédérale. Si vous pensez aux booms économiques dans ce pays, ils sont généralement régionaux ; bon nombre [d'entre eux] ne proviennent que de quelques régions et l'argent afflue seulement dans quelques villes. Le pétrole et le gaz ne proviennent que de quelques zones, l'exploitation minière ne provient que de quelques zones, la finance ne provient que de quelques codes postaux du centre-ville, tout est très concentré. Il fut un temps où le cannabis était présent dans presque toutes les circonscriptions fédérales, qu'il soit cultivé ou vendu, et c'est extraordinaire. Pour la prospérité du Canada, le Gouvernement devrait avoir pour priorité de faire en sorte que ces entreprises survivent et prospèrent, que ces emplois soient attrayants et qu'ils soient durables [soulignement ajouté]. Malheureusement, ce n'est pas le cas, et je pense qu'au cours des prochaines années, nous verrons un grand nombre des emplois créés continuer à être perdus, poursuivant ainsi la tendance au rétrécissement du secteur du cannabis. Cela s'explique en partie par la charge fiscale et réglementaire imposée.

2.2 Les magasins de vente au détail

Depuis la légalisation, le secteur de la vente au détail de cannabis en Ontario a connu une croissance exponentielle. Selon la plupart des répondants, la principale tendance qui a attiré l'attention est l'évolution du nombre de magasins physiques dans la province. La figure 2 montre l'évolution trimestrielle du nombre de vitrines en Ontario¹³. Le 13 décembre 2018, une limite réglementaire de 25 magasins de vente au détail a été fixée sur le marché de détail de l'Ontario. Cette limite a ensuite été portée à 93 magasins le 22 octobre 2019, et a été abrogée le 2 mars 2020¹⁴. Cette limite de magasins avait pour but de contourner les problèmes d'approvisionnement qui existaient à travers le Canada à la suite de la légalisation.

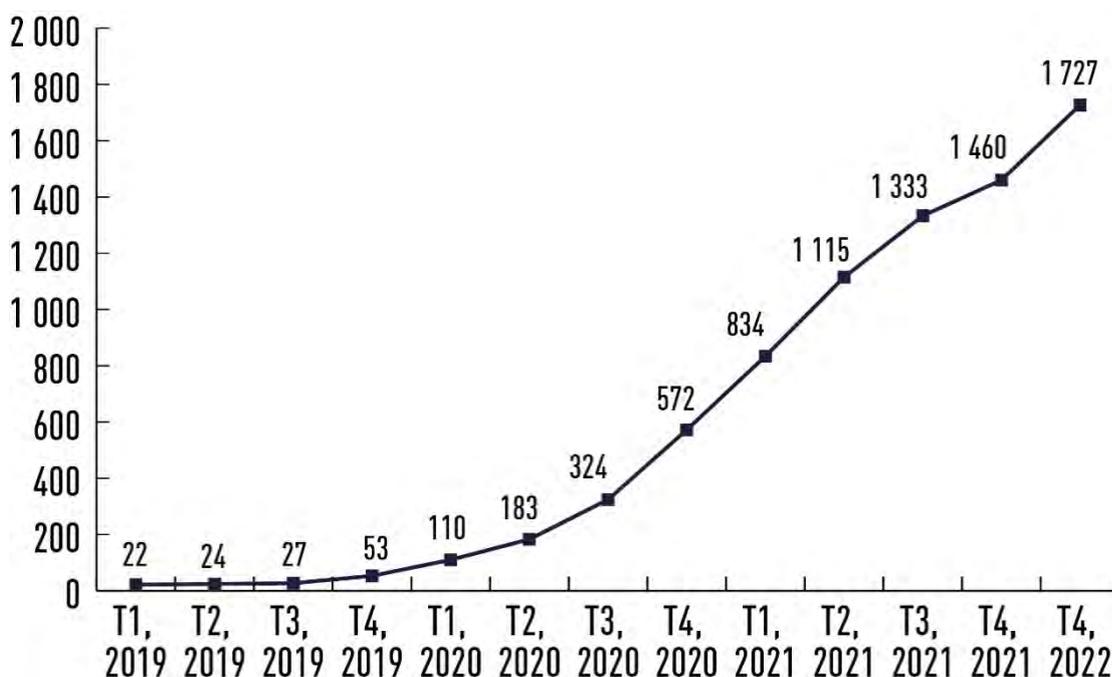
Pour gérer la demande d'autorisations de vente au détail, qui dépassait largement le nombre maximal de magasins en place, le Gouvernement de l'Ontario a mis en place un tirage au sort pour distribuer les autorisations. Toutes les entreprises qui souhaitaient devenir détaillant de cannabis

¹³ Les données du troisième trimestre 2021 au premier trimestre 2022 n'ont pas encore été communiquées par l'OCS. Les données pour le deuxième trimestre 2022 comprennent tous les magasins ouverts et ceux dont l'ouverture avait été autorisée jusqu'au 24 février 2022. Les magasins dont l'ouverture est autorisée seront ouverts dans les semaines ou les mois à venir.

¹⁴ Règlement de l'Ontario 468/18 (du 13 décembre 2018 au 2 juillet 2019 et du 22 octobre 2019 au 11 décembre 2019). <https://www.ontario.ca/fr/lois/reglement/180468>.

en Ontario pouvaient présenter une demande. Les autorisations ont ensuite été distribuées au hasard parmi les demandeurs. Après deux séries successives de distribution de permis de magasin par tirage au sort, une approche plus conventionnelle, basée sur le marché, a eu lieu en mars 2020. Dans l'ensemble, l'attribution des permis par tirage au sort a suscité beaucoup de mécontentement, comme en témoignent à la fois la couverture médiatique (Gagnon *et al.*, 2020, p. 1379) et mes entretiens avec les parties prenantes du secteur et de l'administration publique.

Figure 2. Nombre de magasins physiques de vente de cannabis, par trimestre



Source des données : Ontario Cannabis Store (du 1^{er} trimestre 2019 au 2^e trimestre 2021) et Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (4^e trimestre 2022)

Comme le montre la figure 2, depuis l'abrogation de la limite du nombre de magasins au premier trimestre 2020¹⁵, le nombre de magasins est monté en flèche. Dans l'année qui a suivi l'abrogation de la limite des magasins, le nombre de magasins a été multiplié par près de huit, passant de 110 à 834. Au deuxième trimestre 2021, l'Ontario avait ouvert son millième magasin. Au 19 janvier 2023, 1 727 magasins ont été autorisés à ouvrir, 269 sont en cours d'approbation de leur demande, 374 ont terminé leur période d'avis public et 11 sont actuellement en période d'avis public¹⁶. Compte tenu de ces données, l'Ontario pourrait être en passe d'atteindre l'ouverture de son 2 000^e magasin en 2022, un an seulement après avoir atteint la barre du 1 000^e magasin. À titre

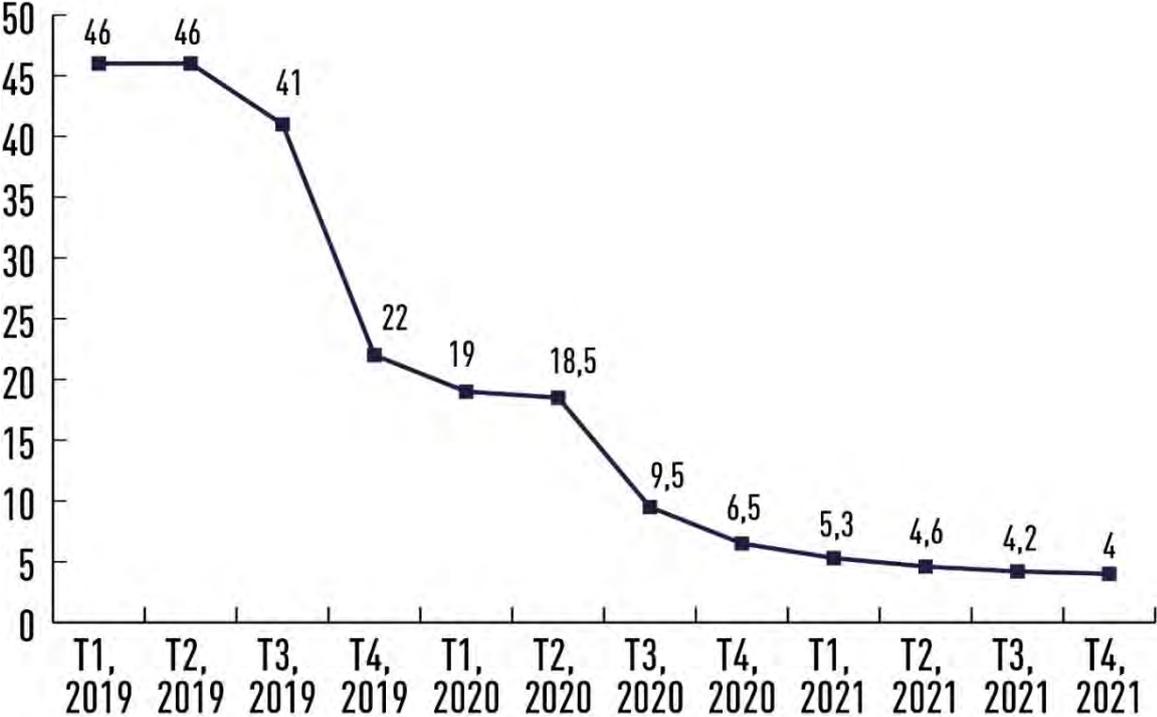
¹⁵ Le T1 va du 1^{er} avril au 30 juin ; le T2 va du 1^{er} juillet au 30 septembre ; le T3 va du 1^{er} octobre au 31 décembre et le T4 va du 1^{er} janvier au 31 mars.

¹⁶ Les périodes d'avis public sont des périodes de 15 jours pendant lesquelles les citoyens et les institutions locales de la municipalité concernée peuvent soumettre des commentaires concernant le projet de magasin de cannabis dans leur communauté. L'AGCO prend ensuite en compte ces commentaires pour adopter une décision concernant l'autorisation (Alcohol and Gaming Commission of Ontario, 2022a). D'après ce que j'ai compris en entretiens, le refus sur la base de commentaires publics négatifs est une pratique peu courante. Une personne interrogée issue du secteur du commerce de détail a suggéré que, dans l'ensemble, les critères d'éligibilité pour l'octroi des autorisations ne constituent pas un obstacle majeur pour les détaillants.

de comparaison, il y a actuellement 680 magasins de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), la société publique de vente au détail d'alcool, en Ontario (Liquor Control Board of Ontario, 2022).

L'une des conséquences directes d'une telle montée est l'augmentation correspondante de l'accessibilité des magasins. La distance moyenne par rapport à un magasin de détail peut être utilisée comme un indicateur de l'accessibilité du cannabis légal. L'accessibilité d'un approvisionnement légal en cannabis est importante pour le succès de la légalisation, car elle est susceptible d'influencer la décision d'un consommateur de passer ou non au marché légal (Armstrong, 2021). L'augmentation considérable du nombre de magasins et leur dispersion croissante dans l'ensemble de l'Ontario peuvent être considérées comme un avantage net pour atteindre l'un des objectifs initiaux de la légalisation (et un objectif qui a été identifié comme important par plusieurs personnes interrogées), c'est-à-dire remplacer le marché du cannabis traditionnel par un approvisionnement légal. Comme le montre la figure 3 ci-dessous, entre le premier trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2021, la distance moyenne d'un magasin de détail a été divisée par dix. Au quatrième trimestre 2022, le client moyen n'a plus à parcourir que 4 km pour accéder à un magasin de détail.

Figure 3. Distance moyenne d'un magasin de détail, par trimestre (en km)



Source des données : Ontario Cannabis Store

Il ne s'agit toutefois pas d'une mesure décisive de l'accessibilité du cannabis légal en Ontario. Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, sur les 1 727 magasins de cannabis établis ou prévus dans la province, 605 se trouvent dans les 10 plus grandes villes, dont 222 seulement à Toronto. Il reste donc 1 122 magasins pour les 434 municipalités restantes de l'Ontario¹⁷.

Tableau 2 : Nombre de magasins par ville ou municipalité

Ville ou municipalité	Part de la population ontarienne (recensement 2021)	Nombre de magasins
Toronto	39,7%	222
Ottawa	7,5%	63
Hamilton	5,1%	72
Kitchener	3,7%	28
London	3,0%	53
Oshawa	2,4%	28
Windsor	22%	40
St. Catharines/Niagara Falls	1,7%	53
Barrie	1,1%	26
Guelph	1%	20
Autres	32,7%	1 122

Source des données : Commission des alcools et des jeux de l'Ontario

Les données de l'OCS sur la dispersion régionale des magasins mettent en évidence une inégalité géographique importante dans le développement du marché légal¹⁸. La région du Nord, qui représente 90 % de la masse terrestre de l'Ontario (Ontario Ministry of Labour, Training and Skills Development, 2017) et qui est pourtant la région la moins peuplée de l'Ontario, est constamment mal desservie par rapport aux autres régions. En mars 2020, elle ne comptait que 5 magasins (Ontario Cannabis Store, 2020d). Ce nombre a ensuite augmenté de manière assez significative, pour atteindre 67 à la fin du deuxième trimestre 2021 (Ontario Cannabis Store, 2021d). Il y a donc un signe de progrès, mais l'inégalité d'accès aux magasins reste un problème dont il faut tenir compte à l'avenir.

Si l'augmentation du nombre de magasins a des implications positives, de nombreux participants des secteurs public et privé ont néanmoins dénoncé certains des impacts négatifs de cette tendance. D'une part, l'accès excessif au cannabis pourrait éventuellement contribuer à des effets néfastes sur la santé des consommateurs, car on sait que l'exposition à l'offre de drogues est

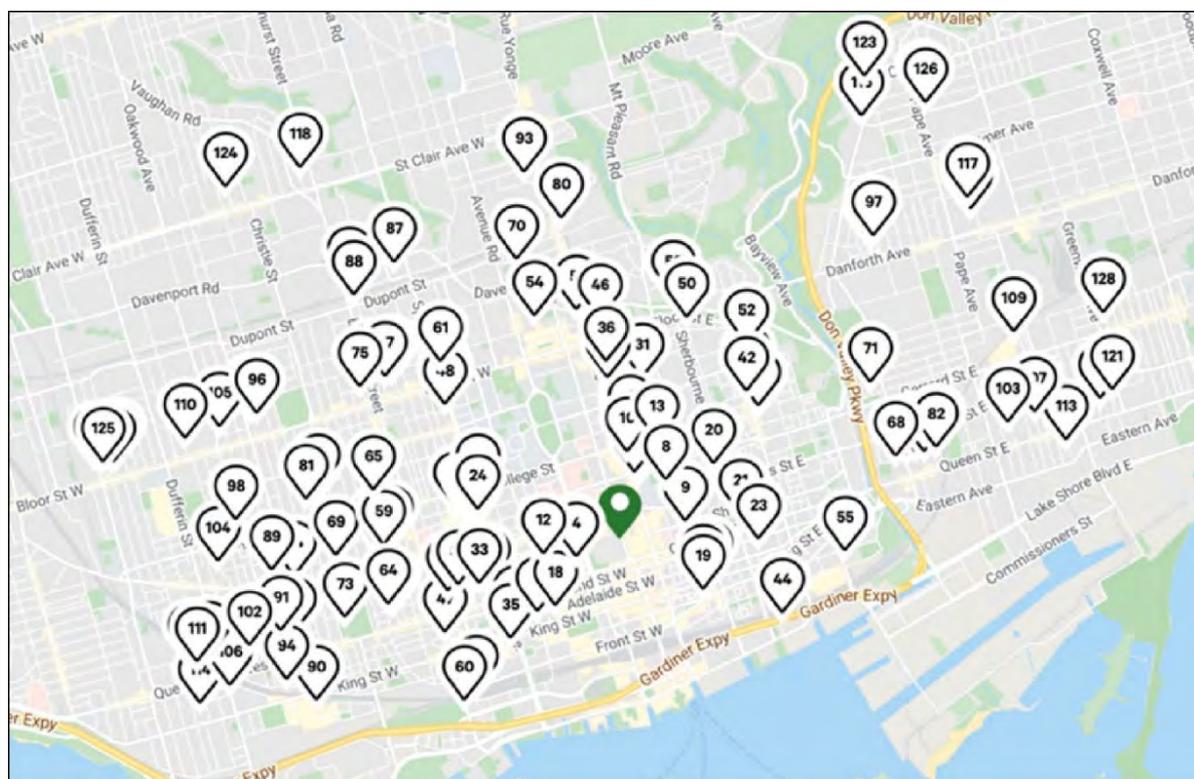
¹⁷ Les 10 villes les plus peuplées ont été identifiées à partir des données du recensement canadien de 2021 (Statistics Canada, 2022a).

¹⁸ L'Ontario est officiellement subdivisé en 5 régions : Est, Ouest, Nord, Toronto et la région du Grand Toronto (RGT).

associée à une augmentation de la consommation (Kirchner *et al.*, 2013). Un participant d'une administration de santé publique a souligné à plusieurs reprises cet élément comme une tendance clé que nous devrions surveiller à l'avenir. D'autre part, comme l'ont fait remarquer certaines personnes interrogées, il n'existe aucun scénario dans lequel chacun de ces magasins puisse être rentable à long terme, en particulier dans les municipalités où la densité des magasins est élevée. Certains craignaient une vague de faillites à venir, notamment en raison des faibles marges bénéficiaires que ce secteur à forte intensité de capital peut généralement réaliser sur des produits vendus à un prix toujours plus bas. Comme preuve visuelle de cette tendance, la figure 4 ci-dessous est une carte compilant les magasins dans un rayon de 5 km autour du centre-ville de Toronto datant de février 2022.

La zone illustrée dans la figure 4 est probablement la zone la plus dense de l'Ontario en termes de magasins de cannabis, avec des dizaines d'entre eux établis dans un rayon de 5 km. Néanmoins, cela semble maintenant faire partie de l'imaginaire autour de la légalisation du cannabis en Ontario, comme en témoignent de nombreux entretiens. Certains participants ont laissé entendre leur irritation face à la densité croissante des magasins, en disant qu'il y a des magasins « *partout* » ou « *dans chaque rue* ». Certains ont suggéré que c'était « *ridicule* », « *fou* » ou que cela devenait « *hors de contrôle* ». Le sentiment que leurs communautés sont submergées par un marché de détail du cannabis en pleine expansion est probablement partagé par de nombreux citoyens, dont certains n'étaient peut-être pas favorables à la légalisation au départ. Tout en conduisant à une normalisation accrue de la consommation de cannabis, la croissance rapide du marché pourrait donc potentiellement donner lieu à une politisation et/ou une polarisation accrue du commerce de détail du cannabis. Du point de vue des sciences sociales, cette question pourrait intéresser les chercheurs qui étudient le syndrome NIMBYism (*not in my backyard-ism*, « pas dans ma cour ») ou des concepts connexes (e.g., Dokshin, 2020; Jerolmack & Walker, 2018), dont la portée pourrait s'étendre au-delà des questions environnementales.

Figure 4. Carte de la densité des magasins dans un rayon de 5 km du centre-ville de Toronto



Source des données : Google Maps, accessible par l'Ontario Cannabis Store (2022a).

Le manque d'accessibilité au cannabis dans les communautés éloignées et la surpopulation du marché de détail du cannabis sont largement attribuables au modèle de vente au détail privilégié en Ontario. Dans un modèle de vente au détail appartenant à l'État, la société monopolistique est habilitée à planifier l'emplacement des magasins en fonction des besoins de la communauté¹⁹. En revanche, dans un contexte de commerce de détail privé, les entrepreneurs individuels sont susceptibles de choisir un emplacement en fonction des opportunités économiques attendues. Comme le montre le cas de l'Ontario, cela peut conduire à une saturation dans les zones denses comme Toronto, et à une sous-accessibilité dans les communautés éloignées comme la région du Nord. Un participant du secteur de la santé publique a également suggéré qu'un modèle de vente au détail privé non planifié pourrait entraîner une forte densité de magasins dans les communautés à risque (par ex., plus pauvres, moins éduquées, etc.), où cela pourrait à son tour entraîner des résultats de santé relativement plus mauvais, sans interventions appropriées en matière de santé publique (prévention, éducation, ressources pour les patients). Il n'est pas facile d'accéder aux données sur cette question, mais la plausibilité de leur argument appelle à des recherches plus approfondies sur cette question.

3. Vente au détail de cannabis et consommateurs de cannabis

Quelles sont les principales tendances dans le secteur de la vente au détail de cannabis en Ontario ? Comment les consommateurs ont-ils navigué dans ce nouveau système légal ? Que peuvent révéler les tendances de la consommation sur la charge sanitaire liée à la légalisation ? Dans cette section, je présente des données clés sur la vente au détail de cannabis en Ontario depuis la légalisation. L'objectif principal d'un tel effort est de fournir un aperçu de ce qui a structuré l'offre et la demande de cannabis légal et illégal au cours des dernières années.

Cette section est basée sur les données de l'AGCO (Alcohol and Gaming Commission of Ontario, 2022b) et de l'OCS (Ontario Cannabis Store, 2020a,b,c,d, 2021c,d,e). Dans les figures utilisant les données OCS, celles-ci sont compilées à partir des rapports. En raison de la sensibilité temporelle des données présentées, je dois préciser que la collecte des données pour cette section a été effectuée entre le 24 et le 27 février 2022.

3.1 Prix et part du marché du cannabis

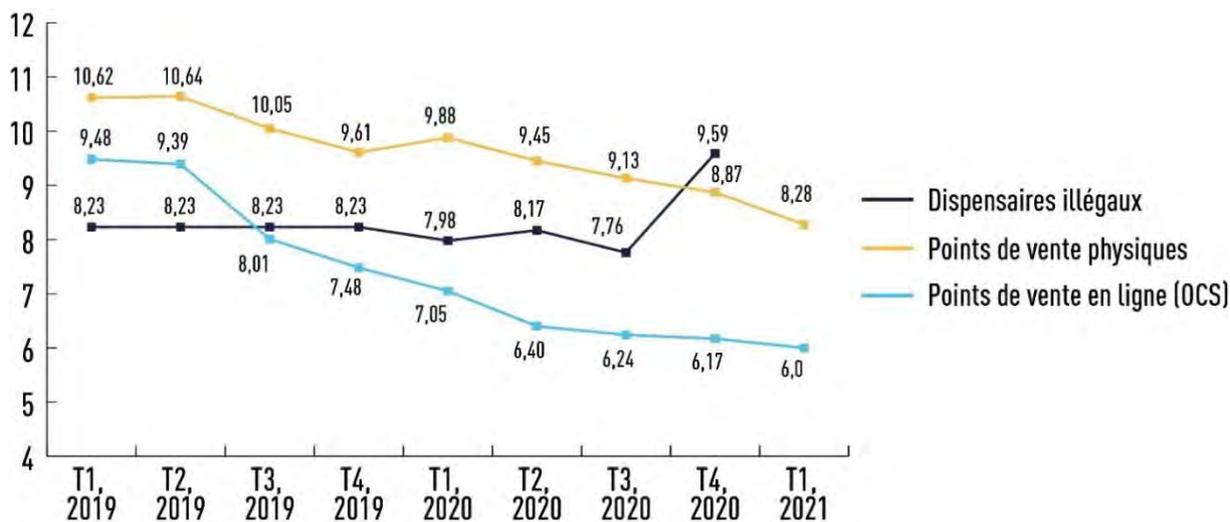
L'évolution des prix du cannabis est une mesure clé du succès de la légalisation car on suppose que des prix plus bas contribuent à une transition plus douce et plus rapide vers le marché légal du cannabis (Mahamad & Hammond, 2019 ; Wadsworth *et al.*, 2022). En conséquence, de nombreux participants, tant du secteur de la vente au détail que d'autres secteurs, ont estimé que le prix était une tendance clé que nous devons surveiller de près. La figure 5 ci-dessous montre l'évolution des prix des fleurs séchées légales, à la fois en ligne, en magasin et sur le marché illégal (Ontario Cannabis Store, 2020d, 2021e)²⁰.

¹⁹ Je soulignerai le caractère hypothétique de cet argument, compte tenu de la situation actuelle des modèles publics de vente au détail au Canada. Au Québec, par exemple, la possibilité de planifier la vente au détail du cannabis par le biais d'un monopole a conduit à une option légale très limitée. Avec sa population d'environ 15 millions d'habitants, l'Ontario compte 1 726 magasins établis ou prévus (environ 1 magasin pour 10 000 habitants) ; avec sa population de près de 9 millions d'habitants, le Québec compte moins de 100 magasins (environ 1 magasin pour 130 000 habitants).

²⁰ Les données relatives aux prix pratiqués dans les dispensaires illégaux ont été recueillies par l'OCS auprès de Weedmaps.com. Je dois noter que les prix pratiqués dans les dispensaires illégaux ne sont peut-être pas une bonne mesure des prix illégaux globaux.

Du premier trimestre 2019 au premier trimestre 2021, les prix moyens du cannabis pour la fleur séchée ont chuté d'environ 37 % en ligne et d'environ 22 % en magasin. Quant aux prix estimés dans les dispensaires illégaux, ils ont augmenté d'environ 17 % entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020. Certains participants se sont inquiétés du fait que les prix du cannabis légal étaient *loin* d'être compétitifs par rapport à ceux des dispensaires illégaux. Cette préoccupation semble être remise en cause par les données présentées dans la figure 5, qui montrent que les prix sont comparables ou peut-être même inférieurs.

Figure 5. Prix moyen des fleurs séchées (\$/gramme)



Source des données : Ontario Cannabis Store²¹

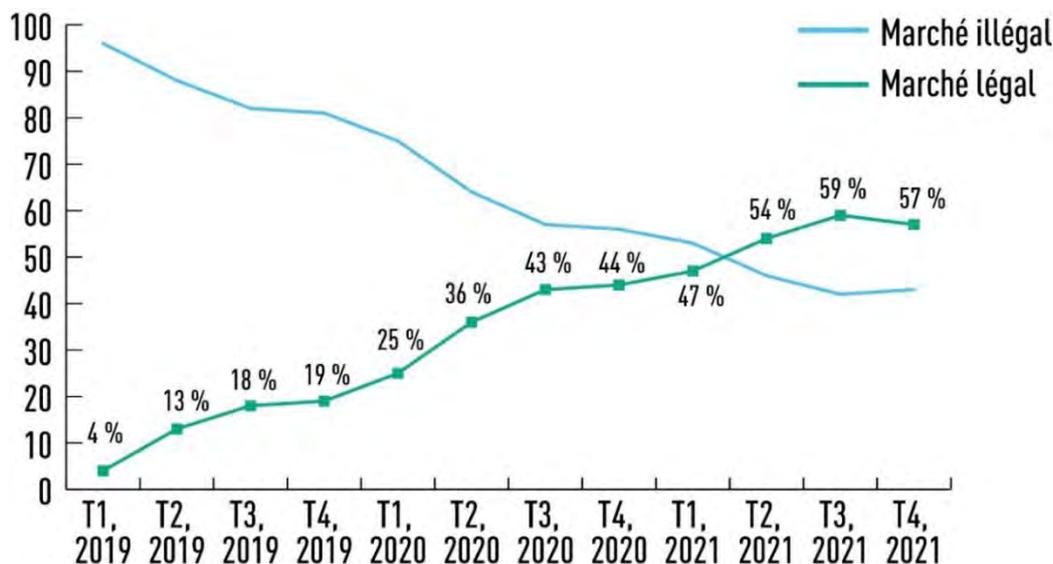
La source des produits est un indicateur important de l'impact de la légalisation, tant du point de vue de la santé publique que de l'économie. Du point de vue de la santé publique, une part croissante de consommateurs s'appuyant sur des sources légales signifie que de plus en plus de consommateurs ont accès à du cannabis testé. D'un point de vue économique, cela signifie que le secteur bénéficie doublement d'une plus grande demande légale *et* d'un montant croissant de taxes pouvant être perçues par les gouvernements. Quel que soit le secteur ou le domaine d'expertise, tous les participants ont mentionné la nécessité de mieux cerner le marché illégal comme un challenge et un élément clé dont il faut suivre l'évolution.

La figure 6 ci-dessous utilise les données de l'OCS pour estimer la part du marché du cannabis qui est captée par les sources légales depuis la légalisation. Cette estimation est très peu fiable car elle présente un problème majeur : par sa nature même, le marché illégal ne peut être estimé de manière rigoureuse. Le scénario le plus probable est celui de la sous-estimation, c'est-à-dire que la taille du marché illégal est probablement beaucoup plus importante que ce qui est rapporté par Statistique Canada. Néanmoins, les chiffres fournis dans la figure 6 sont intéressants les uns par rapport aux autres. On observe une nette tendance en faveur du cannabis légal depuis la légalisation, passant d'une part estimée à 4 % de l'ensemble du marché à une part estimée à 57 %. C'est encourageant pour les parties prenantes en santé publique et les industriels. En supposant un biais constant en matière d'estimation de la taille du marché illégal, la *direction* de cette tendance peut néanmoins être appréhendée comme fiable. En d'autres termes, que la part actuelle évaluée soit plus proche de 57 % ou plus proche de, disons, 40 %, nous savons avec certitude

²¹ Malheureusement, il s'agit des dernières données disponibles.

qu'elle est plus importante aujourd'hui qu'il y a un an (et qu'elle va probablement augmenter au cours des prochaines années).

Figure 6. Part du marché du cannabis, par source de produits (%)

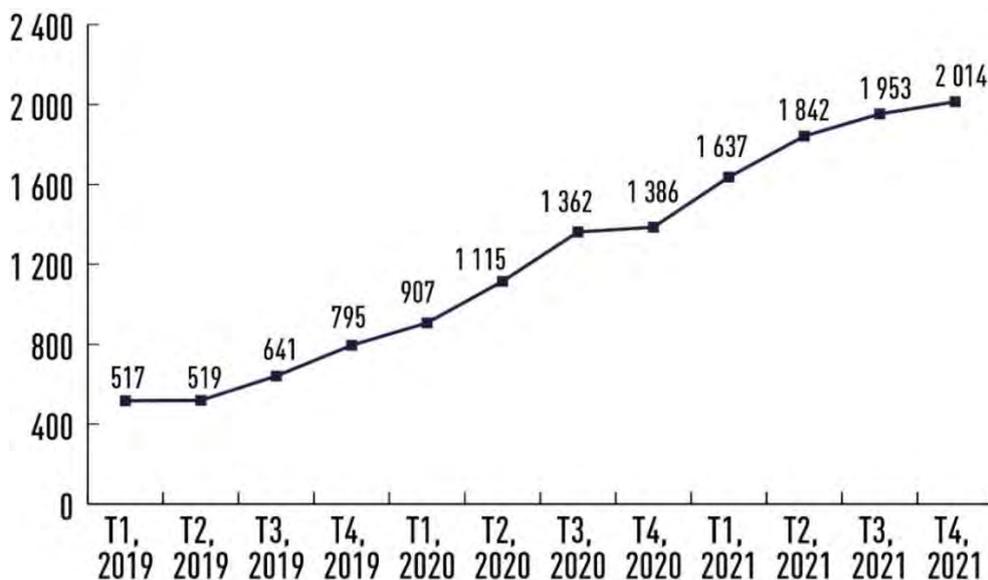


Source des données : Ontario Cannabis Store (2020b, 2020c, 2020d, 2021a, 2021b, 2021c), compilées à partir des données de Statistique Canada.

3.2 Produits et ventes

La figure 7 montre l'évolution de l'offre de produits en Ontario. Le nombre de produits a énormément augmenté entre le premier trimestre 2019 et le premier trimestre 2021.

Figure 7. Nombre de produits uniques répertoriés par l'OCS, par trimestre

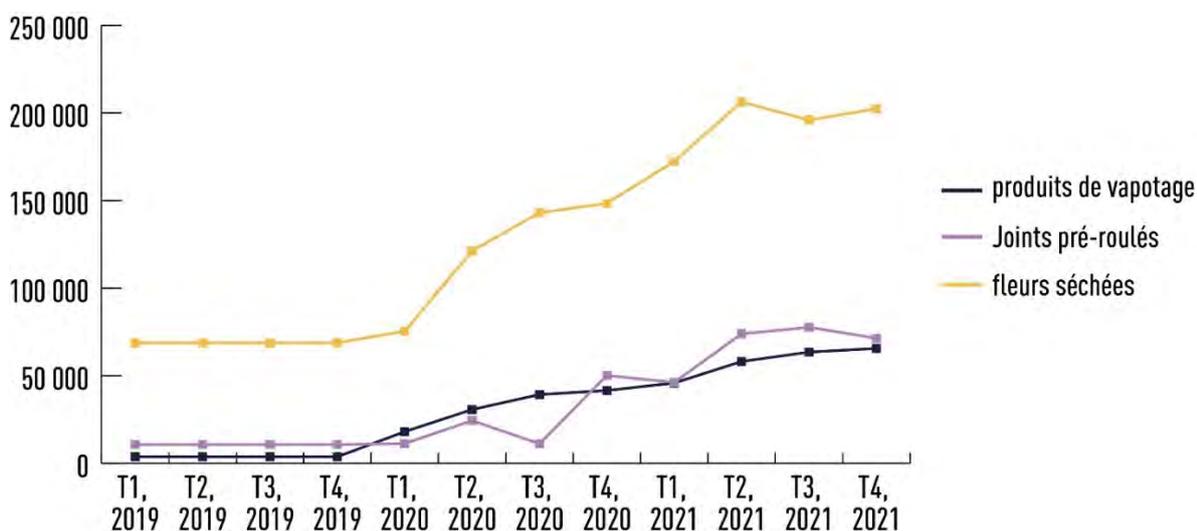


Source des données : Ontario Cannabis Store

L'OCS publie également des données de ventes dans ses rapports trimestriels. Dans les figures 8 et 9, j'ai compilé ces données issues des rapports trimestriels, pour interroger l'évolution des ventes par type de produit au fil du temps²². Comme le montrent les chiffres, on constate une augmentation des ventes pour tous les types de produits du premier trimestre 2019 au deuxième trimestre 2021. Cela n'est pas surprenant, car il a déjà été établi, à l'aide des données présentées dans la figure 6, que le marché légal a augmenté en tant que part du marché total du cannabis (légal et illégal) en Ontario. Cependant, il est peu probable que l'augmentation de la demande de cannabis légal puisse être entièrement attribuée à cette transition du marché illégal au marché légal. En effet, alors que l'augmentation de la part du cannabis légal est estimée à 25,1 % entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021 (de 19 % à 44,1 %), les ventes légales totales ont augmenté de 218 % (de 123 706 000 \$ à 393 461 000 \$) au cours de la même période. Par conséquent, il est très probable que la légalisation elle-même ait entraîné une augmentation des achats totaux de cannabis en Ontario. Cela ne veut pas dire que le *nombre* de consommateurs a augmenté en conséquence, comme je le soulignerai au point 2.2.4.

Les figures 8 et 9 montrent que, bien que les ventes aient augmenté pour tous les types de produits, la croissance de la demande n'est pas répartie de manière égale. Pour les produits 1.0, entre le premier trimestre 2020 et le deuxième trimestre 2021²³, on a constaté une augmentation de 535 % des ventes de joints pré-roulés, une augmentation de 168 % des ventes de cannabis séché et une augmentation de 102 % des ventes de semences. Cette dernière tendance est intéressante, car elle suggère un déclin de l'intérêt pour la culture à domicile, principalement en faveur des produits prêts à l'emploi. Pour les produits 2.0 et pour la même période, alors qu'il y a eu une augmentation limitée des ventes d'huiles (+ 13 %) ou de capsules (+ 88 %), il y a eu une augmentation drastique de la demande pour les topiques (+ 626 %), les concentrés (+ 1,105 %), les boissons (+ 400 %), les comestibles (+ 294 %) et les produits de vapotage (+ 263 %).

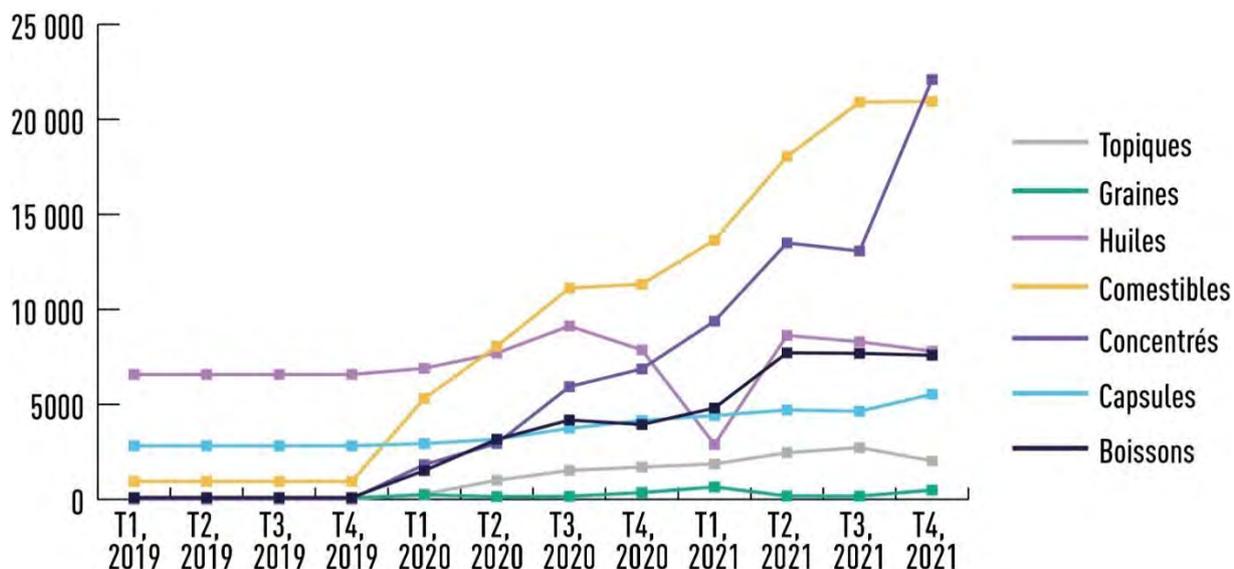
Figure 8. Vente de fleurs séchées, de pré-roulés et de produits de vapotage, par trimestre (CAD x 1 000)



²² Deux figures distinctes ont été produites pour améliorer la lisibilité ; étant donné que les ventes de fleurs séchées, de pré-roulés et de vapes sont nettement plus élevées que les ventes de la plupart des autres types de produits, une figure combinant toutes les catégories n'aurait pas permis au lecteur de voir clairement l'évolution des ventes des produits moins populaires.

²³ Le premier trimestre 2020 a été choisi comme point de départ, car les données 2019 ont été réparties sur plusieurs trimestres en raison de l'indisponibilité des données trimestrielles spécifiques de l'OCS. En outre, la plupart des produits 2.0 ayant été légalisés en octobre 2019, les mesures antérieures ne sont pas révélatrices de la demande réelle pour ces types de produits.

Figure 9. Ventés d'autres types de produits, par trimestre (CAD x 1 000)



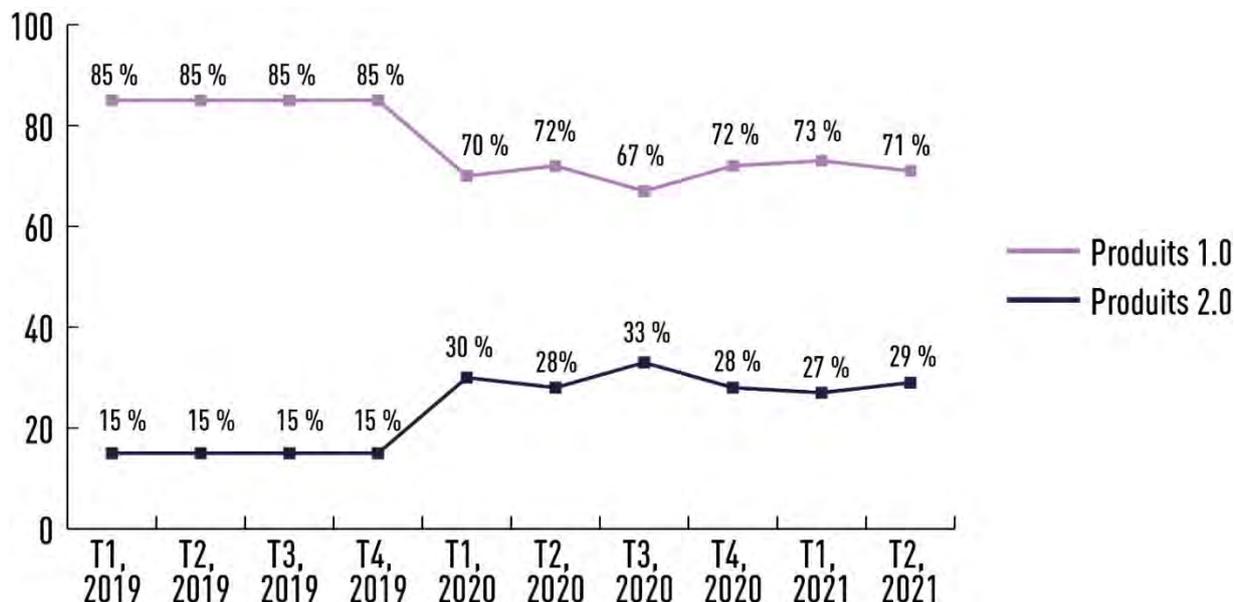
Source des données (Figures 8 et 9) : Ontario Cannabis Store. Les données du T1 2019 au T4 2019 sont des données annuelles moyennes, en raison de l'indisponibilité de données spécifiques au trimestre.

Au moins deux éléments permettent de comprendre la montée de l'achat des produits 2.0. Premièrement, la plupart des produits 2.0 sont plus difficiles d'accès sur le marché illégal. Comme l'ont suggéré certains participants, il y a donc un élément de nouveauté : comme ces produits n'étaient pas disponibles (ou du moins beaucoup moins) avant leur légalisation en octobre 2019, il était tout à fait prévisible que ces produits soient demandés au cours de leurs premières années de mise sur le marché. On ne peut pas en dire autant des produits de cannabis séchés, qui étaient disponibles et facilement accessibles sur le marché illégal bien avant leur légalisation en octobre 2018. Deuxièmement, il convient de noter que ces produits sont plus attrayants que les produits à fumer pour de nombreux consommateurs, notamment pour les jeunes (Reboussin *et al.*, 2019; Ventresca *et al.*, 2021). Ces observations peuvent contribuer à structurer les débats futurs sur les implications de l'augmentation des ventes de produits 2.0. Comme ces produits sont pour la plupart disponibles sur le marché légal, une augmentation de la demande de produits 2.0 profite, en principe, à la transition du marché illégal au marché légal. En effet, cela crée un avantage structurel pour le marché légal (et un avantage qui n'implique pas une concurrence éternelle avec le marché traditionnel comme le prix ou l'accessibilité).

Cela dit, si la croissance des ventes de produits 2.0 doit être assimilée à une croissance correspondante du nombre de consommateurs et du volume total de cannabis consommé en Ontario, il convient de prêter attention à ses effets néfastes potentiels sur la santé. Certains participants des services de santé publique ont suggéré, avec justesse, que les produits 2.0 peuvent faire partie d'une stratégie de substitution pour réduire le tabagisme au cannabis. Comme je l'ai évoqué ailleurs (Lévesque, 2020, pp. 54–56), il n'y a pas de consensus parmi les chercheurs sur le mode de consommation le plus sûr, mais une consommation éclairée de produits 2.0 est généralement considérée comme préférable au tabagisme, surtout pour les utilisateurs fréquents. Comme la demande de produits 1.0 a continué à croître de manière substantielle, la substitution au sens propre ne semble pas s'être produite au niveau global. Néanmoins, comme le montre la

figure 10 ci-dessous²⁴, il y a eu une augmentation relative des produits 2.0, en tant que part des ventes légales, du premier trimestre 2019 au deuxième trimestre 2021. C'est la preuve d'une substitution *relative* (par opposition à une substitution directe) : les consommateurs ont de plus en plus tendance à préférer les produits 2.0 aux produits 1.0, mais la demande pour les deux types de produits continue d'augmenter.

Figure 10. Part des ventes totales, par type de produits (%)



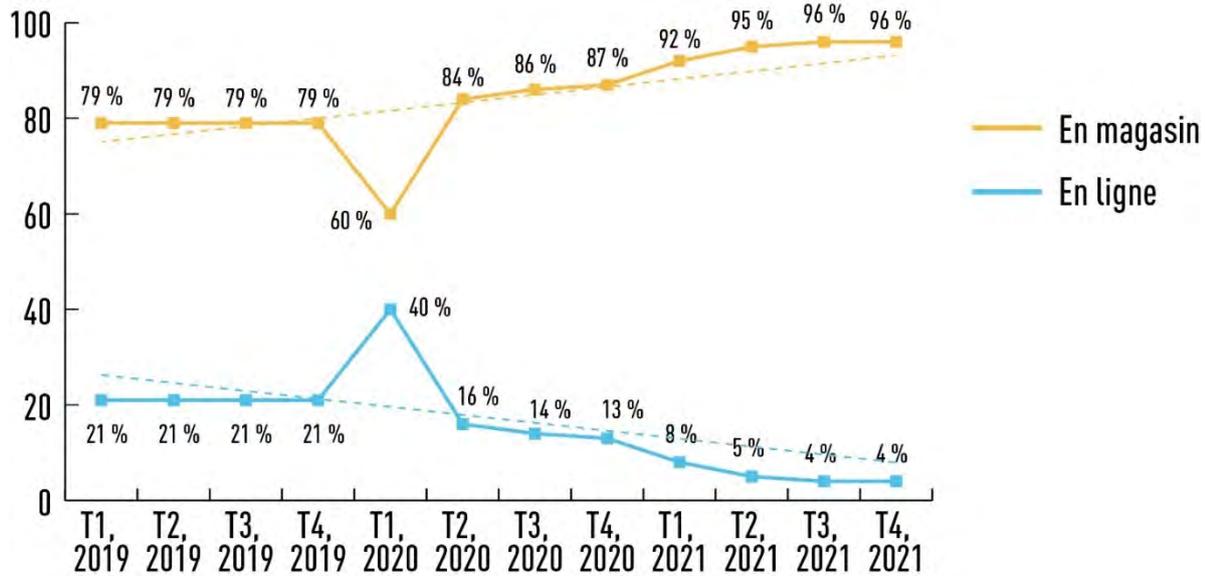
Source des données : Ontario Cannabis Store

Une autre mesure complémentaire de la performance du marché de détail du cannabis en Ontario est l'équilibre entre les ventes en magasin et les ventes en ligne. La figure 11 présente l'évolution de la part des ventes totales par source d'approvisionnement légale (en magasin ou en ligne)²⁵. Comme le suggèrent les tendances linéaires indiquées dans le graphique (lignes pointillées), la tendance générale est celle d'une augmentation relative des ventes dans les magasins de détail et, par conséquent, d'une diminution relative des ventes en ligne. Entre le premier trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2021, on observe une variation de 17 % de la répartition des ventes en faveur des magasins de détail. Le sommet exceptionnel des ventes en ligne au premier trimestre 2020 est très probablement dû au premier confinement entraîné par la COVID-19. Il n'y a pas eu de second sommet de ventes en ligne après les confinements subséquents, et cela est probablement dû au changement de la réglementation, qui autorise, désormais, les commandes en ligne et la livraison directement à partir des magasins de détail individuels (Canadian Centre on Substance Use and Addiction, 2021). Ce changement de la réglementation avait été introduit temporairement en raison de la pandémie, mais est devenu depuis une mesure permanente (Tangri, 2021, Schedule 2).

²⁴ Le total des ventes des produits 1.0 et des produits 2.0 a été compilé à partir des données de l'OCS. Elles ont ensuite été pondérées en tant que part des ventes totales de produits.

²⁵ Les pourcentages de la figure 11 ont été calculés par l'auteur à partir des données brutes (grammes vendus) qui ont été présentées dans les rapports de l'OCS (Ontario Cannabis Store, 2020d, 2021d, 2021e). Les pourcentages sont relatifs au volume total de grammes vendus pour chaque trimestre. Les données du T1 2019 au T4 2019 sont une moyenne des données annuelles 2019-2020, car les données trimestrielles n'étaient pas disponibles.

Figure 11. Part des ventes, en magasin ou en ligne (% des grammes vendus)



Source des données : Ontario Cannabis Store

3.3 Modèles et résultats d'utilisation

Après avoir discuté de certaines caractéristiques structurelles du marché de détail du cannabis, je vais maintenant me tourner vers les tendances de la consommation de cannabis en Ontario, pour évaluer l'impact potentiel de la légalisation sur les comportements²⁶. Cette tentative est purement descriptive, car, à mon avis, les données ne sont ni suffisantes ni assez solides pour évaluer la causalité à ce stade de la mise en œuvre de la politique du cannabis. De plus, la pandémie de COVID-19 et les mesures de confinement afférentes (mars 2020) ont eu des effets importants sur les habitudes de consommation de drogues, y compris celle du cannabis (Canadian Centre on Substance Use and Addiction, 2021). Ce tournant complique donc davantage toute tentative d'évaluation causale.

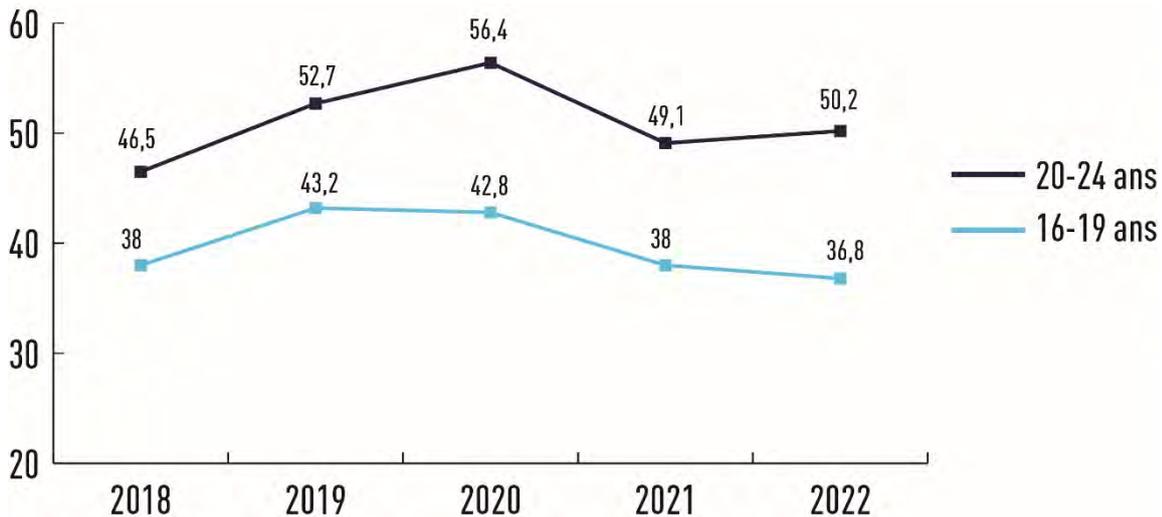
L'analyse développée ici s'inspire du cadre proposé par Fischer et ses collègues (2019) pour évaluer les impacts de la légalisation sur la santé publique. À partir de ce cadre, les catégories suivantes sont utilisées pour discuter de l'évolution des consommateurs de cannabis depuis la légalisation : (1) la prévalence et les modes de consommation du cannabis, (2) les modes de consommation, (3) la puissance et (4) les empoisonnements. Parallèlement à ces indicateurs, (5) la conduite sous l'emprise du cannabis est également abordée. Pour les indicateurs 1 et 7, les tendances spécifiques parmi les élèves de l'éducation secondaire (de la 7^{ème} à la 12^{ème} année, de 12 à 18 ans) sont examinées plus en détail. Pour une discussion plus approfondie du cadre (2019) de Fischer *et al.*, voir Lévesque (2020, pp. 52–61).

²⁶ Pour ce faire, je m'appuie principalement sur les données de quatre éditions de l'Enquête canadienne sur le cannabis de Santé Canada, qui couvrent les tendances de consommation depuis l'année de la légalisation (Health Canada, 2018, 2019, 2020, 2021a, 2022a). Je m'appuie également sur les données du Sondage sur la consommation de drogues et la santé des élèves de l'Ontario (SCDSEO) de 2019, qui ont été recueillies et analysées par le Centre de toxicomanie et de santé mentale (Boak et al., 2020). Parmi les autres sources de données, citons la base de données de Santé Canada sur les effets indésirables des opioïdes sur la santé (Health Canada, 2021c) et l'étude de Myran et al. (2022) sur les visites aux urgences liées au cannabis.

3.3.1 Prévalence et modes de consommation du cannabis

Comme le montre la figure 12, la consommation de cannabis a quelque peu augmenté entre la légalisation et 2021 pour l'ensemble de la population et chez les répondants âgés de 20 à 24 ans. Cette augmentation est significative²⁷ pour l'ensemble de la population, mais pas pour les participants âgés de 20 à 24 ans. En attendant, elle est restée stable chez les participants de 16 à 19 ans pour la même période.

Figure 12. Consommation au cours des 12 derniers mois parmi les jeunes, par classe d'âge (%)



Source des données : Enquête canadienne sur le cannabis.

* L'axe vertical ne commence pas à la valeur 0 et le graphique doit être interprété en conséquence.

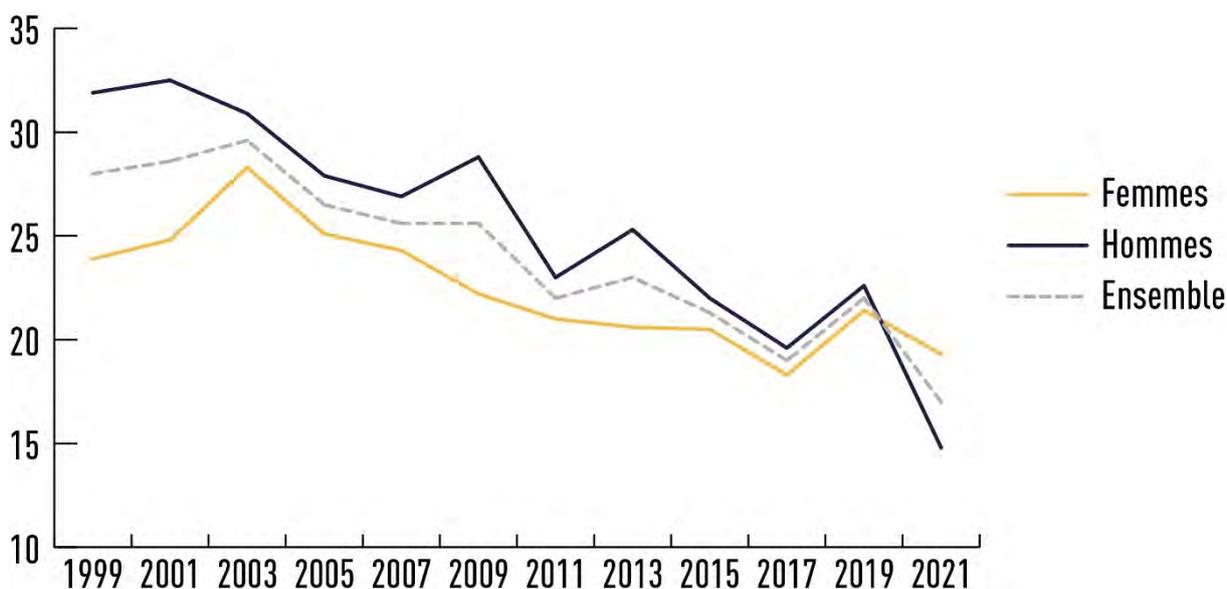
Parmi les personnes âgées de 16 à 24 ans, une augmentation (bien que statistiquement non significative) est signalée entre 2018 et 2019. Si les États des États-Unis d'Amérique qui légalisent peuvent servir d'indication, cette augmentation au lendemain de la légalisation est très probablement le résultat du changement de politique lui-même (Schauer, 2020). De 2019 à 2020, on observe une augmentation significative de l'échantillon global, très probablement due à l'effet de la pandémie sur les habitudes de consommation de drogues (Canadian Centre on Substance Use and Addiction, 2021). Enfin, en 2021, l'utilisation a diminué pour les trois groupes (tous, 16-19, 20-24). Il convient de noter que de nombreux participants ont suggéré qu'il y avait eu une augmentation de la consommation des jeunes depuis la légalisation. À la lumière des données présentées ici, il existe donc un décalage entre ce que certaines parties prenantes pensent être la tendance et ce qu'elle est réellement. Des recherches supplémentaires devraient être menées afin de comprendre ce qui peut expliquer cette divergence, et pour mesurer ses conséquences sur le comportement des parties prenantes.

Les impacts potentiels de la légalisation sur les habitudes de consommation chez les jeunes ont suscité une grande attention dans le débat public. À ce titre, de nombreux participants ont identifié les jeunes consommateurs comme une population vulnérable à laquelle nous devrions accorder une plus grande attention. Les données de la figure 12 ci-dessus sont quelque peu

²⁷ En ce qui concerne les données de l'Enquête canadienne sur le cannabis, une augmentation importante signifie que la limite inférieure de l'intervalle de confiance des données les plus récentes (c'est-à-dire 2021) est supérieure à la limite supérieure de l'intervalle de confiance des données les plus anciennes (c'est-à-dire 2018).

encourageantes, car elles ne montrent qu'une augmentation insignifiante de la consommation chez les jeunes. Les données du Sondage sur la consommation de drogues et la santé des élèves de l'Ontario (SCDSEO) sont encore plus encourageantes, car elles mettent la consommation de cannabis chez les jeunes dans une perspective temporelle. Entre 2017 et 2019, c'est-à-dire aux deux extrémités du processus de légalisation, on observe une augmentation de la consommation auto-déclarée de cannabis (+ 3 % dans l'échantillon total). Toutefois, comme le montre la figure 13 ci-dessous, l'augmentation de 2017-2019 doit être replacée dans le contexte d'une diminution importante de l'utilisation par les étudiants au cours des 20 dernières années (- 6 %). En 2021, la consommation auto-déclarée a diminué encore davantage, cette fois-ci à 17 % de l'échantillon.

Figure 13. Consommation auto-déclarée au cours de l'année parmi les élèves âgés de 12 à 18 ans, par sexe



Source des données : Sondage sur la consommation de drogues et la santé des élèves de l'Ontario (SCDSEO)

* Le SCDSEO recueille des données auprès des élèves de la 7^e à la 12^e année, c'est-à-dire des élèves âgés de 12 à 18 ans.

** L'axe vertical ne commence pas à la valeur 0 et le graphique doit être interprété en conséquence.

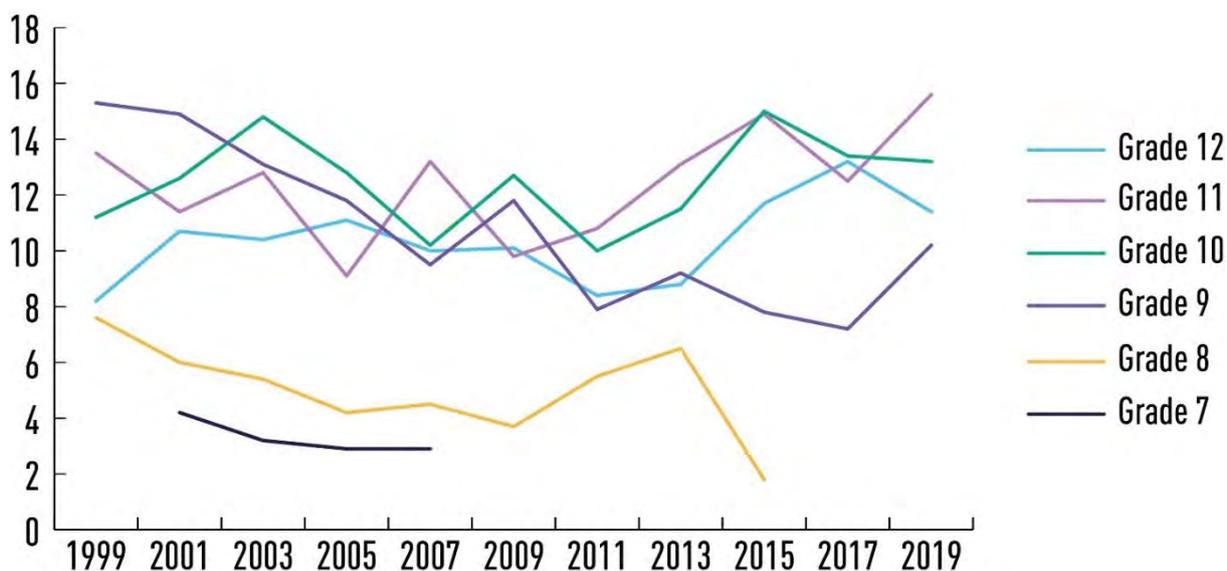
Comme le montre la figure 13, l'écart entre les genres en matière de consommation a également diminué au cours de la même période. Alors que la consommation chez les personnes s'identifiant comme hommes (- 17,1 %) et comme femmes (- 4,6 %) a diminué entre 1999 et 2021, la majeure partie de cette diminution est attribuable aux premiers. Il en résulte une répartition plus équilibrée des risques pour la santé entre les genres.

La consommation seule n'est pas un indicateur révélateur des effets potentiels de la consommation de cannabis sur la santé (Fischer *et al.*, 2019). Étant donné que les effets sur la santé sont principalement liés à une consommation régulière et qu'ils sont répartis de manière inégale entre les groupes d'âge (Castellanos-Ryan *et al.*, 2019), je me concentrerai sur les modes de consommation spécifiques plutôt que sur la consommation elle-même pour mesurer l'impact de la légalisation.

Premièrement, il ne semble pas y avoir eu de changement important dans le début de la consommation de cannabis chez les jeunes. Les données de l'Enquête canadienne sur le cannabis

suggèrent que l'âge moyen d'initiation au cannabis a augmenté d'un an entre 2018 et 2021 en Ontario ; il est passé de 17 (IC 95 % 16,9-17,1) à 18 ans (IC 95 % 17,7-18,3). Cette légère variation suggère plutôt que la légalisation du cannabis est associée à un retard dans le début de la consommation de cannabis. Comme c'est le cas pour la consommation, l'OSDUHS fournit des preuves d'une augmentation initiale de la consommation de cannabis au cours des 20 dernières années. La figure 14 ci-dessous présente la proportion d'élèves déclarant avoir essayé le cannabis pour la première fois, par niveau scolaire. Comme on peut le constater, la première consommation de cannabis a diminué de manière non-significative chez les élèves de 8^e année depuis 1999 (- 4%), alors qu'elle a augmenté de manière non significative chez les élèves de 10^e, 11^e et 12^e années. Ces tendances peuvent très bien ne pas être liées, mais un décalage entre la 8^e année et les années scolaires ultérieures pourrait également en être la raison.

Figure 14. Part des élèves déclarant avoir essayé le cannabis pour la première fois au cours de l'année écoulée (%)



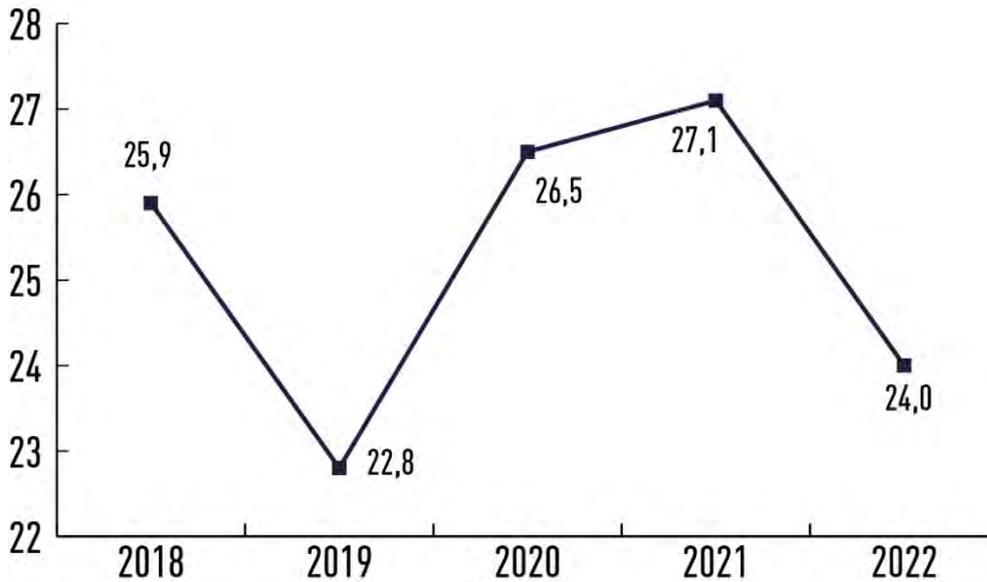
Source des données : Sondage sur la consommation de drogues et la santé des élèves de l'Ontario (SCDSEO)

* Les lignes incomplètes indiquent des données non publiées en raison de leur indisponibilité ou de leur manque de fiabilité.

** Les données de 2021 ne sont pas encore publiées.

Deuxièmement, on ne sait toujours pas si la fréquence de la consommation de cannabis a été influencée par la légalisation en Ontario. La figure 15 ci-dessous montre l'évolution de l'utilisation quasi quotidienne à quotidienne (> 5 fois/semaine). Une baisse significative a été enregistrée immédiatement après la légalisation (- 3,1 %), ce qui s'est inversée un an plus tard (+ 3,7 %). Ensuite, de 2020 à 2022, le changement a été non-significatif (- 2,5 %). Dans l'ensemble, on observe une diminution non significative de la consommation quotidienne et quasi quotidienne de cannabis (- 1,9 %) depuis la légalisation.

Figure 15. Usages quotidien et quasi-quotidien, parmi les utilisateurs de cannabis (%)

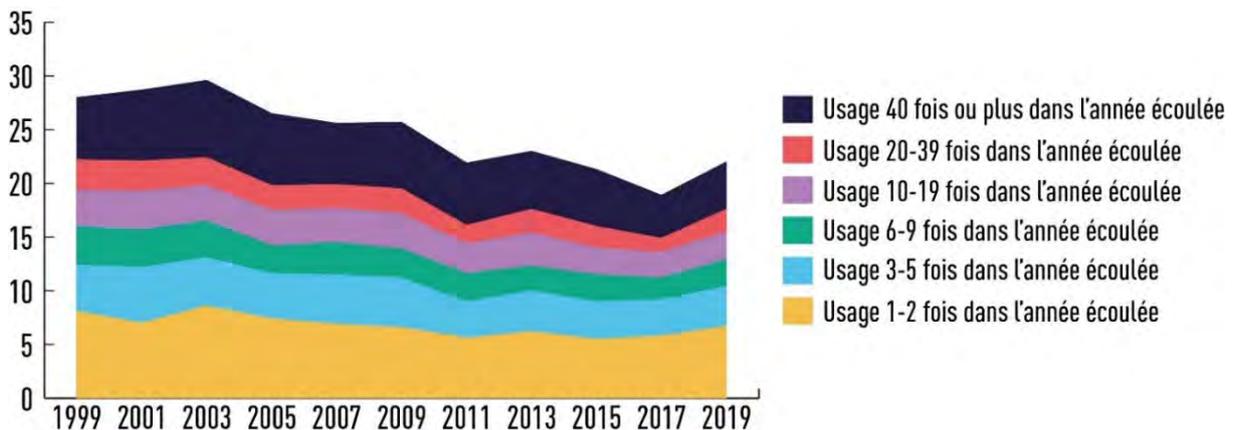


Source des données : Enquête canadienne sur le cannabis

* L'axe vertical ne commence pas à la valeur 0 et le graphique doit être interprété en conséquence.

La tendance sur 20 ans suggère que la fréquence d'utilisation n'a cessé de diminuer chez les jeunes. Après la légalisation (2018-2019), on constate une légère augmentation (+ 0,4 % pour les 40 + fois/an, + 0,8 % pour les 20-39 fois/an). Les versions ultérieures du SCDSEO nous permettront de confirmer si cette tendance est fallacieuse ou si elle indique un effet de la légalisation sur la consommation des jeunes.

Figure 16. Fréquence d'usage auto-déclarée parmi les élèves âgés de 12 à 18 ans qui consomment du cannabis (%)



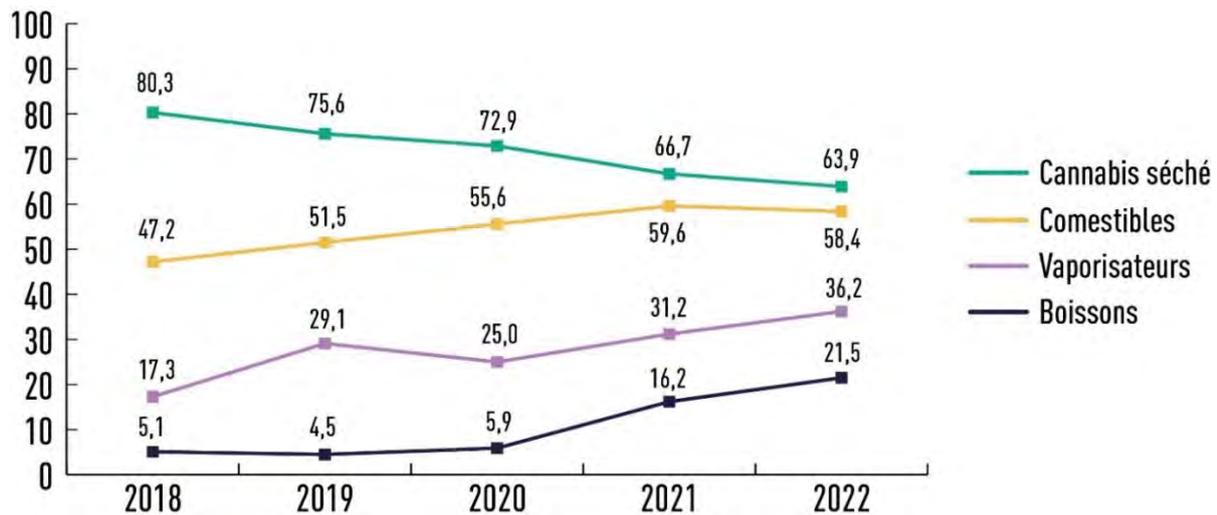
Source des données : Sondage sur la consommation de drogues et la santé des élèves de l'Ontario (SCDSEO)

* Les données de 2021 ne sont pas encore publiées.

3.3.2 Modes d'utilisation

Les données sur les ventes présentées dans les figures 8 et 9 indiquent une augmentation des ventes de produits comestibles et un déclin relatif des ventes de fleurs séchées depuis la légalisation. Les données de l'enquête prouvent que cette tendance est due à une baisse réelle de la consommation auto-déclarée de cannabis séché. La figure 17 ci-dessous montre que, depuis la légalisation, la part des usagers qui déclarent avoir consommé du cannabis séché a diminué de 16,4 %. Parallèlement, la part des consommateurs déclarant avoir utilisé des produits comestibles (+ 11,2 %), des boissons (+ 16,4 %) et des vaporisateurs portables (+ 18,9 %) a augmenté. Ces tendances opposées pour les produits séchés et non séchés suggèrent qu'un modèle de substitution a pu se produire depuis la légalisation. Comme nous l'avons vu plus haut (voir section « Produits et ventes »), il pourrait s'agir d'un effet positif de la légalisation, puisque le fait de fumer reste le mode de consommation le plus nocif, à facteurs constants (fréquence, puissance, etc.).

Figure 17. Modes de consommation au cours des 12 derniers mois, parmi les consommateurs de cannabis âgés de 16 ans et plus



Source des données : Enquête canadienne sur le cannabis (2018-2022)

* La somme des valeurs pour chaque année n'est pas égale à cent pour cent, c'est-à-dire que les consommateurs peuvent indiquer plus d'un mode de consommation.

3.3.3 Teneur

La teneur du cannabis, en particulier le niveau de THC, est un indicateur clé de l'impact de la légalisation car elle est connue pour induire des effets néfastes sur la santé, en particulier chez les utilisateurs fréquents et les jeunes (Girgis *et al.*, 2020 ; Jobidon & Jutras-Aswad, 2018 ; Leyton, 2019 ; Zuckermann *et al.*, 2020). Ainsi, les niveaux de THC sont des informations importantes pour les consommateurs, car le THC est le principal cannabinoïde psychoactif dans les produits du cannabis, c'est-à-dire le cannabinoïde qui produit l'effet psychoactif souvent recherché. Les données disponibles suggèrent que les consommateurs sont préoccupés par les niveaux de THC. Les enquêtes menées par Astute Solutions (2020) et Emplifi (2021) pour l'OCS indiquent en effet que la teneur des produits est la deuxième caractéristique la plus importante, derrière la qualité et devant le prix. Du premier trimestre 2020 au deuxième trimestre 2021, la part des consommateurs qui ont déclaré que la teneur était importante dans leur choix de produits a oscillé entre 72 % et

81 % (Ontario Cannabis Store, 2020b, 2020c, 2020d, 2021a, 2021b, 2021c). Cela n'indique pas nécessairement que les consommateurs préfèrent les produits à forte teneur en THC, mais cela suggère que la teneur en THC joue un rôle important dans le choix d'un produit du cannabis par les consommateurs ontariens.

Deux facteurs liés à l'offre peuvent potentiellement expliquer cette tendance. Premièrement, les détaillants s'attendent à ce que les consommateurs recherchent des produits à forte teneur en THC. Sur le site Internet de l'OCS, les consommateurs peuvent « faire du shopping en fonction de la teneur » pour tous les types de produits. Par exemple, pour les produits à base de fleurs séchées, les consommateurs peuvent restreindre leur recherche aux produits dont le taux de THC est supérieur à 22 %, la teneur en THC peut ainsi atteindre 30 à 35 % (Ontario Cannabis Store, 2022b). Bien que cette section du site Internet puisse être utile à certains consommateurs, elle facilite et/ou normalise ce comportement de consommation.

Deuxièmement, comme l'ont souligné plusieurs participants du secteur, les règlements fédéraux et provinciaux sur la commercialisation interdisent pratiquement toute communication entre les consommateurs et les producteurs. Cela présente des avantages indéniables en matière de santé publique, puisque le marketing est connu pour induire une demande de cannabis (Leos-Toro *et al.*, 2019). Cependant, dans le contexte actuel, le résultat des réglementations strictes en matière de commercialisation est que les consommateurs ayant relativement peu d'informations sur les produits du cannabis (par exemple, les nouveaux consommateurs, les consommateurs de produits 2.0, etc.) ne peuvent se fier qu'au taux de THC pour distinguer les produits. Non seulement le taux de THC est une source d'information peu fiable²⁸, mais il est aussi potentiellement dangereux. En conséquence, certains participants ont mentionné que les réglementations actuelles conduisent à une concurrence induite entre les producteurs pour des niveaux de THC plus élevés. Si le taux de THC est la seule mesure d'un produit que les consommateurs peuvent recevoir, ceux-ci peuvent être amenés à assimiler le taux de THC à la qualité. De l'avis de certains participants, il s'agit là d'un effet négatif de la réglementation actuelle en matière de marketing, car elle émule les comportements à risque.

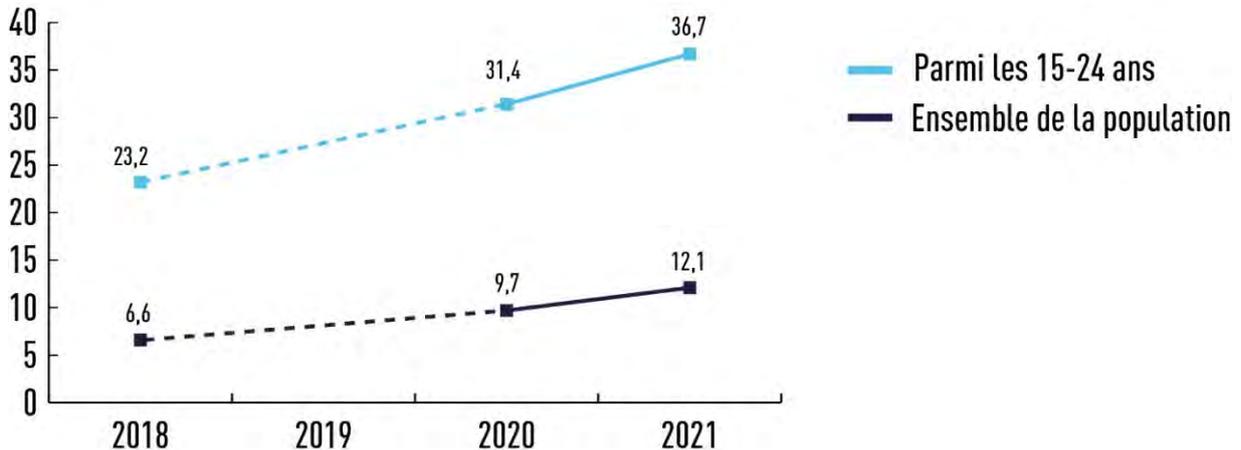
Sans surprise, selon les données de l'OCS, les produits à forte teneur en THC (produits avec THC > 20 %) ont toujours été plus populaires que les produits à faible teneur en THC (2 % < THC < 6,9 %). Au cours de la première année de légalisation, la vitesse de vente des produits à forte teneur en THC (> 20 %) était 10,2 fois plus élevée que celle des produits à faible teneur en THC (2 % - 6,9 %) pour les achats en magasin. Cette proportion a explosé l'année suivante, la vitesse de vente des produits à forte teneur en THC atteignant 344 fois celle des produits à faible teneur en THC. À partir du quatrième trimestre 2021 (janvier à mars 2022), la proportion est désormais de 91 pour 1 (Ontario Cannabis Store, 2020a,b,c,d, 2021a,b,c,d ; 2022a,b).

²⁸ Certains participants ont fait valoir que les niveaux de THC ne sont pas un bon indicateur de la façon dont une variété de cannabis particulière agira sur une personne donnée. Alors que la consommation d'alcool peut être « progressive » (c'est-à-dire, un verre à la fois), la nature de la consommation de cannabis nécessite davantage un processus d'essai et d'erreur. Cela est d'autant plus vrai en l'absence de données fiables sur la relation produit-personne d'un produit donné ou sans les conseils avisés d'un pair. En outre, un participant du secteur a laissé entendre que les niveaux de THC sur l'étiquette pourraient être plus approximatifs qu'on ne le pense.

3.3.4 Les empoisonnements

La légalisation semble avoir entraîné une augmentation des passages aux urgences liées au cannabis, en particulier chez les jeunes. La figure 18 ci-dessous²⁹ présente les données de l'étude Myran *et al.* (2022) sur cette question.

Figure 18. Taux mensuel moyen de passages aux urgences attribuables au cannabis (pour 100 000)



Source des données : Myran *et al.* (2022).

Depuis 2018, on observe une augmentation de 83 % des passages aux urgences pour tous les adultes et une augmentation de 58 % chez les 15-24 ans. Plus précisément, Myran *et al.* (2022) ont constaté une augmentation du nombre de passages aux urgences liées au cannabis dans les mois suivant la légalisation. Les passages aux urgences ont cessé d'augmenter au fil du temps, mais sont repartis à la hausse dans les mois qui ont suivi la mise en place des magasins en Ontario. Il convient de noter, comme le font les auteurs, que le moment de la mise en place des magasins de vente de cannabis en Ontario correspond également au début de la pandémie de la COVID-19 et au premier confinement. Alors que la première augmentation dans le sillage de la légalisation peut être attribuée à celle-ci, il est probable que la deuxième ne puisse être attribuée à la légalisation du cannabis. De multiples études (Canadian Centre on Substance Use and Addiction, 2021) ont en effet montré que la consommation de cannabis a augmenté pendant la pandémie, comme celle de toutes les autres drogues.

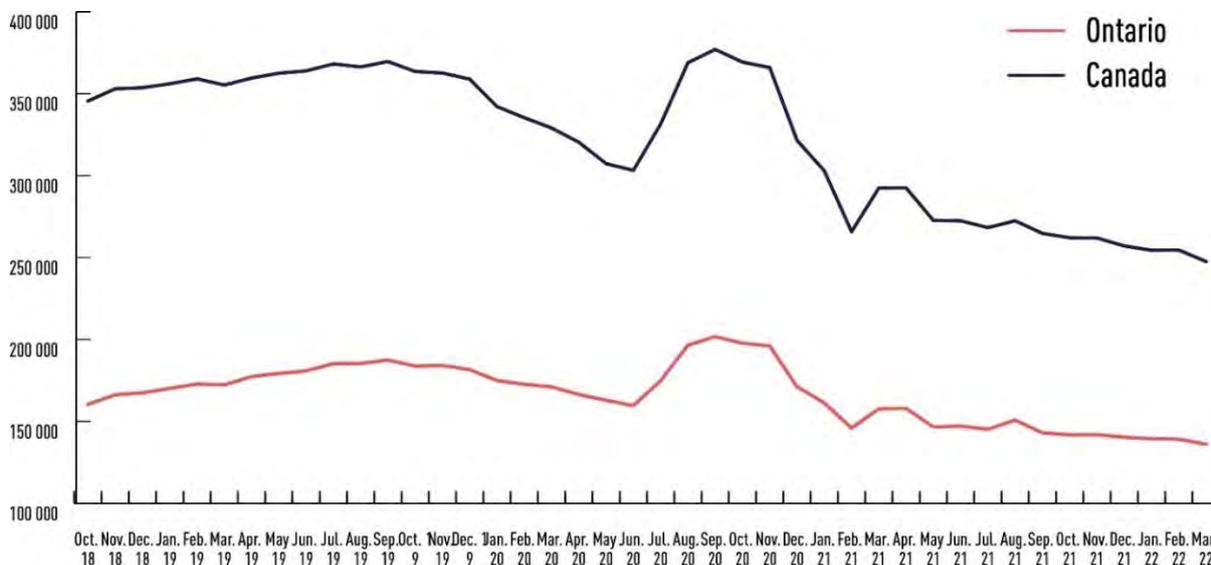
3.4 Le cannabis à des fins thérapeutiques

En 2000, le Canada a établi un régime fédéral pour l'accès thérapeutique au cannabis avec un approvisionnement centralisé. L'approvisionnement a ensuite été délégué à des acteurs privés en 2013. Lorsque le cannabis à des fins récréatives a été légalisé en octobre 2018, le régime déjà existant pour l'accès médical n'a pas été supprimé, créant ainsi un double marché pour l'accès au cannabis légal. La figure 19 ci-dessous compare le nombre de patients enregistrés dans le cadre du Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales (RACFM). Au Canada, le nombre de patients enregistrés a diminué de 28,4 % (- 97 972), avec une brève poussée vers août et

²⁹ La ligne pointillée représente la tendance linéaire pour tous les points de données disponibles, c'est-à-dire 2018, 2020 et 2021.

novembre 2020. En Ontario, hormis une hausse similaire à la fin 2020, le nombre de patients est resté relativement stable (- 24 326 patients, soit - 15,2 %).

Figure 19. Patients enregistrés dans le cadre du RACFM



Source des données : Santé Canada (Health Canada, 2021b)

*** L'axe vertical ne commence pas à la valeur 0 et le graphique doit être interprété en conséquence.**

**** Les données n'étaient pas disponibles avant octobre 2018.**

Il existe de multiples raisons sociales, psychologiques et/ou biologiques de consommer du cannabis, et encore plus de raisons de choisir la voie de l'approvisionnement médical ou récréatif. Compte tenu de la complexité de ce choix, il est tout aussi complexe d'en évaluer les déterminants. Dans l'ensemble, on pourrait néanmoins être amené à penser qu'il existe un marché pour les produits thérapeutiques sous le régime actuel. Lors de la première série d'entretiens (réalisés à l'été 2020), plusieurs participants ont suggéré que le cannabis thérapeutique était voué à disparaître car la demande était gonflée par de nombreux utilisateurs non médicaux qui avaient obtenu un permis d'usage thérapeutique. Dans l'ensemble du Canada, le déclin à long terme des patients relevant du RACFM semble confirmer cette hypothèse. Cependant, cette hypothèse n'est pas soutenue par les données de l'Ontario. Les données ontariennes suggèrent plutôt qu'il existe une demande constante pour la voie thérapeutique, malgré l'accès inégalé aux magasins non médicaux, la baisse des prix, la livraison par l'OCS et les détaillants privés et la diversification des produits. Les recherches futures devraient étudier la capacité des fournisseurs du RACFM (qui interviennent souvent, également, dans l'espace récréatif) à maintenir sa demande avant la légalisation.

Parmi les participants du secteur et du consulting, les avis sur le modèle actuel d'accès thérapeutique sont mitigés. Pour certains, le régime thérapeutique est essentiel car il s'agit des droits des patients et de la justice sociale. Il est intéressant de noter que de nombreux participants ont initialement été attirés par le secteur du cannabis parce qu'un pair ou un membre de leur famille utilisait du cannabis pour soulager sa douleur. D'autres avaient d'abord milité pour l'accès aux traitements dans les années 1990 et au début des années 2000. Il existe donc un attachement politique, idéologique ou moral au régime médical chez certains acteurs du secteur. Dans une certaine mesure, ce récit contribue à maintenir la légitimité des régimes distincts parmi les participants du secteur. En revanche, pour d'autres acteurs du secteur, la distinction entre le

cannabis médical et le cannabis récréatif a perdu de sa pertinence. Comme l'a déclaré avec justesse un participant, le secteur avait initialement une raison de maintenir les deux modèles distincts, mais cette raison a disparu avec le temps :

Eh bien, nous voulions le garder, les producteurs autorisés voulaient le garder parce qu'ils voulaient préserver cette relation directe avec le client. À l'époque, on pensait que les consommateurs médicaux seraient des acheteurs plus réguliers de produits à fort volume et que s'ils pouvaient les vendre directement, ils gagneraient plus d'argent et auraient une meilleure relation, sur le long terme, avec leur patient. Au lieu d'avoir un intermédiaire comme pour tous les autres médicaments sur ordonnance. Donc, c'était le raisonnement. Ils avaient gardé cette liste de patients vraiment, vraiment très restreinte, à l'époque. Mais honnêtement, je pense que c'était un combat qui n'était probablement pas nécessaire. Et je suis sûr qu'ils s'en sortent toujours bien sur le plan médical, mais je veux dire que j'ai une exemption médicale et je n'ai pas commandé sur le plan médical, du moins à Toronto. Par exemple, je suis allé faire un test COVID pour notre fête de fin d'année et je suis passé devant trois magasins de cannabis. Alors, pourquoi dois-je commander et attendre ? Je peux juste y faire un saut. Maintenant, je sais que c'est plus cher, il y a moins de variété. Je sais toutes ces choses, mais la commodité compte.

4. Les défis de la mise en œuvre des politiques

Quels sont les défis pratiques résultant de la légalisation du cannabis ? Qu'est-ce qui n'est pas pris en compte par les politiques et réglementations actuelles ? Dans cette section, j'aborde les défis qui sont liés à la mise en œuvre des politiques. Lors de chaque entretien, j'ai interrogé les participants sur trois défis spécifiques : (1) les défis de santé publique, (2) les défis économiques et (3) les défis liés aux populations vulnérables³⁰. Ces trois questions ouvertes ont été l'occasion pour les participants de souligner les problèmes les plus importants auxquels leur organisation, le réseau plus large de parties prenantes et/ou le grand public est/sont confronté(e)(s).

Dans cette section, je rapporte chaque défi qui a été soulevé par les personnes interrogées en réponse à ces questions. Dans l'ensemble, cela donne un aperçu assez complet de l'état actuel de la mise en œuvre des politiques en Ontario. Surtout, cela souligne la complexité de la légalisation du cannabis et certains de ses effets pervers. **Je tiens à noter que les opinions présentées ne sont pas les miennes, mais celles des participants.** Je mentionnerai, néanmoins, que tous les défis présentés ci-dessous sont au moins quelque peu basés sur des réalités que j'ai pu corroborer avec d'autres participants. Ils doivent donc tous être considérés comme des préoccupations légitimes et être traités en conséquence. Ces défis sont résumés dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3. Défis de la mise en œuvre de la politique du cannabis, selon les participants à l'étude

Santé publique	Economie	Populations vulnérables
Ressources insuffisantes pour la mise en œuvre	Droits d'accises	Obstacles à l'accès pour les populations sans abri
Réglementations, attitudes et prises de décision restrictives	Secteur à forte intensité de capital	Aucune ressource consacrée aux populations vulnérables
Augmentation de la normalisation du cannabis	La préférence de l'OCS pour les grosses commandes	Système inadéquat de radiation des casiers judiciaires
La course au THC et le détournement de la teneur en THC	Rotation des paiements des commandes	Pas de politiques d'inclusion et d'équité dans l'économie du cannabis
Manque d'information pour les usagers	Des règles de commercialisation strictes	Ressources au-delà des langues officielles
Nombre de magasins de détail et densité des magasins	Compétition sur les prix avec le marché illégal	Formation inadéquate des médecins
Taille du marché illégal	Crise de la perte d'emploi	Inégalité pour les patients hospitalisés
Consommation concomitante de cannabis et d'autres drogues	Regroupement des magasins	

³⁰ L'expression « populations vulnérables » a été laissée intentionnellement vague pour permettre aux participants de se concentrer sur les populations qu'ils estiment être les plus vulnérables. Les réponses vont de la vulnérabilité basée sur les risques pour la santé (les jeunes, les personnes âgées) à la vulnérabilité basée sur des facteurs socio-économiques (éducation, revenu, race, sexe, etc.), en passant par la vulnérabilité basée sur le statut d'autochtone.

Santé publique	Economie	Populations vulnérables
Connaissances et interventions sur les produits comestibles	Absence de défense du secteur dans les institutions publiques	
Modèle de vente au détail privé	Manque de communication entre les parties prenantes	
Prévention des abus thérapeutiques	Manque de soutien économique de la part des institutions publiques	
Manque de co-construction des interventions	Diversité des modèles provinciaux de vente au détail	
Lacunes en matière de recherche		
Lacunes en matière d'évaluation		

4.1 Défis de santé publique

Ressources insuffisantes pour la mise en œuvre. Les ressources provinciales consacrées à l'application de la loi sont insuffisantes par rapport à la réglementation en vigueur. En d'autres termes, les agences d'État n'ont pas les moyens de faire appliquer correctement leurs propres réglementations. Par exemple, les règles strictes en matière de marketing ne sont pas susceptibles d'être appliquées avec seulement quelques ressources pour surveiller plus d'un millier de magasins légaux, et encore plus de magasins, des sites Internet et des pages de médias sociaux illégaux.

Réglementations, attitudes et prises de décision restrictives. Certaines réglementations sont plus performatives que substantielles, au détriment des objectifs de santé publique. Il faut s'attaquer à la stigmatisation du cannabis, et cela commence par le discours et les réglementations du Gouvernement et de l'administration publique. Les politiques et les programmes de prévention doivent favoriser une discussion ouverte sur les habitudes de consommation. Les messages relatifs au cannabis doivent normaliser la consommation, et non pas la stigmatiser. On a le sentiment que la légalisation n'a pas été suivie d'une déstigmatisation, ce qui peut produire des effets néfastes sur la santé publique, comme l'isolement et le manque de soutien parmi les usagers.

Augmentation de la normalisation du cannabis. D'autre part, on assiste à une normalisation de la consommation de cannabis, notamment dans l'espace de vente au détail, et surtout pour les produits non fumables. Il s'agit-là d'une voie risquée dont il est difficile de se remettre (le tabac en est un bon exemple). Il est nécessaire de surveiller constamment les résultats en matière de santé, et il incombe à toutes les parties concernées d'éduquer et d'informer le public.

La course au THC et le détournement de la teneur en THC. Les réglementations strictes en matière de marketing et de publicité impliquent que les producteurs autorisés (PA) ne peuvent pas communiquer beaucoup d'informations sur leurs produits (odeur, goût, effet, etc.). Cela a contribué à une compétition pour la teneur la plus élevée entre les PA, car c'est l'une des seules informations permettant de distinguer un produit d'un autre. Il s'agit là d'un risque pervers pour la santé, engendré par des réglementations conçues pour prévenir les risques sanitaires en premier lieu. La concurrence sur les niveaux de THC a conduit, à son tour, à un « détournement de la teneur en THC » par certains laboratoires de tests. Certains laboratoires gonflent systématiquement la teneur

en THC dans les tests, car une teneur en THC élevée signifie théoriquement une valeur et une demande plus élevées pour un produit donné. Ces laboratoires *sont connus* par les producteurs autorisés et par les sociétés de conseil. Certains producteurs autorisés choisissent leur laboratoire sur la base de cette seule réputation, et non pas en fonction de la fiabilité ou de l'affabilité de l'installation de test agréée. Comme on dit que les laboratoires ne sont pas souvent inspectés, cette pratique peut passer largement inaperçue dans le cadre actuel.

Manque d'information pour les usagers. Les réglementations actuelles limitent généralement l'ampleur des informations communiquées aux consommateurs sur le cannabis, notamment dans la relation entre les « budtenders » (personnel des magasins de vente de cannabis) et les clients. Le cannabis ayant un effet différent sur chacun en fonction de divers facteurs, l'absence d'une telle relation personnalisée peut conduire à de mauvaises informations et à de mauvais choix de la part des usagers. Notamment, les usagers peuvent se fier à leurs pairs ou à Internet pour obtenir des informations, ce qui n'est pas toujours une source fiable. Cela met les usagers, surtout récents, en danger.

Nombre de magasins de détail et densité des magasins. Le nombre de magasins de détail augmente à un rythme rapide sans stratégie de développement planifiée, puisqu'il s'agit d'un marché privé. La forte densité de magasins dans certains quartiers peut avoir des effets néfastes sur la santé, notamment dans les communautés défavorisées sur le plan socio-économique, où le système de soutien social et économique peut ne pas suffire à protéger les individus de manière adéquate. Globalement, une forte densité de magasins peut également entraîner une augmentation de la consommation, en raison d'une surexposition et/ou d'une surabondance de l'offre.

Taille du marché illégal. Le marché illégal représente toujours, officiellement, environ la moitié de l'ensemble des ventes au détail de cannabis. Il s'agit-là d'un problème de santé publique car l'approvisionnement illégal n'est pas testé et n'est pas soumis aux mêmes réglementations et normes que l'approvisionnement légal. Il est à craindre que les produits du cannabis issus du marché illégal ne soient utilisés pour dissimuler d'autres substances plus toxiques.

Consommation concomitante de cannabis et d'autres drogues. La consommation de cannabis avec d'autres substances psychoactives (par exemple, l'alcool, les opioïdes, etc.) est un problème de santé. Il faut davantage de prévention et d'éducation sur les risques de la consommation concomitante et sur la manière de consommer le cannabis avec d'autres substances de la façon la plus sûre possible. Il faut également approfondir les recherches sur les effets concomitants, qui sont actuellement peu étudiés.

Connaissances et interventions sur les produits comestibles. L'introduction rapide des produits 2.0 en 2019 a constitué un défi pour la santé publique car leurs effets sont très différents de ceux des produits fumables. Les connaissances scientifiques sur l'utilisation des comestibles sont rares, de sorte que l'on ne sait toujours pas comment les aborder du point de vue de la santé publique. Il s'agit-là d'un défi sur le long terme pour la prévention, l'éducation et la recherche.

Modèle de vente privé au détail. La vente privée au détail, par opposition au modèle public, permet un contrôle moindre des messages de santé publique. Ainsi, chaque intervention est plus difficile, et le succès des initiatives de santé publique dépend en partie de la volonté des détaillants de les faire appliquer dans leurs magasins.

Prévention des abus thérapeutiques. Il existe un défi de communication en ce qui concerne le cannabis à usage thérapeutique. Une stratégie de marketing courante de la part des acteurs du secteur consiste à présenter le cannabis comme une substance capable de traiter un très grand nombre de problèmes de santé, alors qu'il a été démontré que la consommation de cannabis ne soulage la douleur que pour une poignée d'entre eux. Ce discours doit être contrecarré par la

prévention et l'éducation, afin de garantir que les risques négatifs soient atténués. C'est particulièrement vrai pour les populations vulnérables, comme les personnes âgées.

Manque de co-construction des interventions. Les connaissances et les expériences des personnes qui consomment du cannabis n'ont pas encore été prises en compte dans l'élaboration des stratégies de prévention. L'élaboration de stratégies appropriées sans leur point de vue constitue un défi que les initiatives publiques devraient chercher à relever.

Lacunes en matière de recherche. Des recherches supplémentaires doivent être menées sur les conséquences de la consommation de cannabis pour diverses populations. Les politiques actuelles reflètent le manque de connaissances sur le cannabis, en ce qu'elles sont trop faibles sur certains aspects et trop strictes sur d'autres. Un domaine dans lequel il faut approfondir les recherches est celui de la nocivité relative de chaque mode d'utilisation, pour orienter des politiques de prévention plus efficaces. Toutefois, cette recherche indispensable s'est avérée difficile pour les chercheurs. Le processus d'autorisation de la recherche sur le cannabis chez Santé Canada est lent et onéreux. En fin de compte, presque tout le monde pense qu'il est nécessaire de poursuivre les recherches, mais le processus pour y parvenir est difficile.

Lacunes en matière d'évaluation. Il y a un manque de capacité pour évaluer les impacts de la légalisation en Ontario. Peu ou pas de mesures fiables sont disponibles au niveau local, malgré un système de santé publique décentralisé. Les données générales et globales ne sont pas très utiles pour les institutions locales.

4.2 Défis économiques

Droits d'accise. La taxe d'accise crée une forte pression financière sur les PA. La taxe d'accise a été fixée à 1 \$/gramme sur le prix du produit, en partant du principe que le cannabis se vendrait autour de 10 \$/gramme. En conséquence, la taxe d'accise se serait élevée à environ 10 % du prix de détail. Les produits du cannabis étant régulièrement vendus à moins de 10 dollars, et souvent à partir de 3 à 5 dollars par gramme, la taxe d'accise payée peut en fait atteindre 20 à 30 %.

Secteur à forte intensité de capital. Le secteur du cannabis nécessite des capitaux exceptionnellement élevés, ce qui rend difficile la viabilité des petites entreprises. Les futurs titulaires d'autorisation doivent payer des frais onéreux pour demander et conserver une licence³¹, posséder une installation avant d'en obtenir la licence et se conformer à des règles de sécurité strictes. Les fonds alloués à la conformité réglementaire dans les installations de production ou de transformation (équipement, personnel, audits, etc.) peuvent facilement représenter plus de la moitié des dépenses totales, selon les participants du secteur. Ces coûts élevés de démarrage et d'exploitation confèrent un avantage aux opérateurs historiques de ce marché.

La préférence de l'OCS pour les grosses commandes. On dit que l'OCS accorde généralement la priorité aux achats de gros volumes. Cela signifie que l'OCS recherche principalement des fournisseurs capables de traiter des commandes importantes. Cela crée un avantage pour les entreprises plus grandes et mieux établies par rapport aux plus petites. Ainsi, les micro-cultivateurs (production < 200 m²) n'ont pas de marché viable en Ontario.

³¹ Pour une culture standard, la demande d'autorisation coûte 3 277 dollars canadiens, l'habilitation de sécurité initiale coûte 1 654 dollars canadiens, et les frais annuels pour une autorisation coûtent le plus élevé des deux montants suivants : 2,3 % des recettes ou 23 000 dollars canadiens (Justice Canada, 2022). Et ce, sans compter les impôts fonciers municipaux, l'impôt provincial et fédéral sur les sociétés et les autres frais encourus par les sociétés au Canada.

Rotation des paiements des commandes. La rotation des paiements dans le secteur est un problème sous-jacent, surtout pour les petites entreprises. La facture de la taxe d'accise est due au moment de l'expédition du produit. Le paiement par l'entreprise acheteuse peut n'intervenir que quelques semaines plus tard. Dans le cas de l'Ontario, l'OCS paie dans les 60 jours suivant l'achat. Pour les entreprises dont les réserves en capital sont faibles, cela représente un véritable défi : elles doivent payer les frais des semaines avant d'être elles-mêmes payées. Cela génère de la frustration car cela n'a rien à voir avec la situation financière réelle des entreprises concernées, mais uniquement avec la manière dont le système d'approvisionnement est actuellement organisé.

Des règles de commercialisation strictes. Les réglementations strictes en matière de marketing et de publicité dans le secteur du commerce de détail font qu'il est difficile pour les producteurs autorisés de faire se démarquer leurs produits de ceux des autres. Cela a pour effet de décourager la production de produits innovants ou de haute qualité (par exemple, l'artisanat), en faveur de la production de plus grandes quantités ou de produits à forte teneur en THC.

Compétition sur les prix avec le marché illégal. Les prix ne sont toujours pas assez compétitifs par rapport à ceux du marché illégal. Cela s'explique, en partie, par des coûts d'exploitation disproportionnellement plus élevés sur le marché légal que sur le marché illégal (conformité en matière de sécurité, tests, taxes, etc.). En outre, le marché illégal (par exemple, les sites Internet illégaux consacrés au cannabis) ne fait pas l'objet d'une attention particulière de la part des services de répression, ce qui lui permet de prospérer dans le cadre actuel.

Crise de la perte d'emploi. Ces derniers temps, le secteur du cannabis a connu une crise de perte d'emplois. Cela est principalement dû à la bulle financière qui existait dans le secteur du cannabis avant la légalisation. De nombreux producteurs autorisés ont ainsi surestimé très tôt la valeur de leurs actifs par rapport à la demande réelle de leurs produits à base de cannabis, ce qui a conduit au développement d'installations de production massives et à l'embauche de plus de travailleurs que nécessaire pour satisfaire à la demande de cannabis. Compte tenu des coûts d'exploitation élevés, ainsi que du faible retour sur investissement et de la forte concurrence dans le secteur du cannabis, une autre crise pourrait finir par éclater, car de nombreuses entreprises ne sont pas viables sur le long terme.

Regroupement des magasins. Le regroupement des magasins est devenu un problème dans certaines régions, comme à Toronto. Il est à craindre que l'état actuel de la concurrence entre les magasins ne conduise à la fermeture de nombreux magasins et à la faillite de certaines entreprises. Cela entraînerait une nouvelle vague de pertes d'emplois dans le secteur du cannabis.

Absence de défense du secteur dans les institutions publiques. Au-delà de Santé Canada, les préoccupations du secteur ne sont actuellement pas bien défendues au sein du Gouvernement. Cela rend plus difficile la remise en cause des réglementations par les autorités publiques compétentes.

Absence de plateforme centralisée pour discuter des réglementations. Il n'existe pas de plateforme centralisée pour discuter des problèmes du secteur ; les griefs de celui-ci sont dispersés entre les parties prenantes. Il existe également un manque de communication entre les organismes publics (par exemple, Santé Canada, Agence du revenu du Canada, Ontario Cannabis Store). Cela crée un environnement difficile pour le secteur, ce qui contribue probablement à un manque de communication entre les agences publiques et les entreprises. Les décisions sur les cas de non-conformité aux règlements de Santé Canada ne sont généralement pas mises à la disposition du public. Cela signifie que les producteurs autorisés ont du mal à tirer les leçons des erreurs commises par leurs pairs.

Manque de soutien économique de la part des institutions publiques. Comme les objectifs déclarés de la légalisation au niveau fédéral et provincial n'incluent pas la promotion des intérêts du secteur,

il y a un manque général de soutien de celui-ci de la part des institutions publiques. Il n'y a donc pas de suivi de la « santé économique » des entreprises de cannabis au Canada ou en Ontario. Un participant a indiqué que le manque de soutien de Santé Canada en tant qu'organisme de réglementation était étonnant si on le compare au soutien que d'autres produits agricoles reçoivent du Ministère de l'Agriculture. Ce participant se serait fait dire par Santé Canada que l'institution « n'a pas de mandat économique » et qu'elle n'est donc pas très préoccupée par le sort du secteur.

Diversité des modèles provinciaux de vente au détail. La diversité provinciale des modèles de vente au détail peut constituer un défi, surtout pour les petits producteurs autorisés. Il faut travailler avec de nombreux partenaires et suivre leurs règles, ce qui s'avère plus difficile avec moins de ressources. La diversité des réglementations peut constituer un défi lorsqu'il s'agit d'effectuer des livraisons dans plusieurs provinces. Par exemple, un participant a noté qu'il existait, à sa connaissance, quatre normes provinciales différentes sur la fraîcheur des fleurs d'une province à l'autre. Cette différence mineure entre les provinces rend difficile la planification d'une stratégie d'expédition uniforme.

4.3 Défis pour les populations vulnérables

Obstacles à l'accès pour les populations sans abri. Il existe encore des obstacles à l'accès au cannabis pour les populations sans abri. Depuis la légalisation, il n'existe pas d'initiatives spécifiques de distribution de cannabis pour les sans-abris. On suppose qu'un approvisionnement sûr leur est accessible par le biais des magasins de détail, mais il n'est pas nécessairement abordable pour eux.

Aucune ressource consacrée aux populations vulnérables. Aucune somme provenant des revenus du cannabis n'est consacrée aux populations vulnérables. Il y a toujours un manque de ressources pour le traitement des addictions, qui est le plus souvent délégué à des institutions privées.

Système inadéquat de radiation des casiers judiciaires. La radiation du casier judiciaire n'est pas automatique au Canada. Il s'agit toujours d'une procédure lourde et coûteuse à entreprendre pour les particuliers. La radiation du casier judiciaire ne concerne que la possession, mais de nombreuses personnes qui ont été arrêtées pour distribution pendant la prohibition n'avaient que de petites quantités qui étaient en toute probabilité destinées à une consommation personnelle. Il est nécessaire de réévaluer la distinction entre délits « mineurs » et « graves » liés au cannabis, pour aller au-delà de la prohibition et s'attaquer aux disparités dans l'application de la loi.

Pas de politique d'inclusion dans l'économie du cannabis. Dans certains États des États-Unis d'Amérique, les politiques de légalisation sont associées à une forme de redistribution des moyens économiques aux communautés qui ont été le plus lésées par la prohibition (par exemple, les minorités racialisées). Dans certains cas, il existe des subventions spéciales pour les *start-ups* du cannabis dont les propriétaires sont racialisés, dans l'espoir de résoudre certaines des inégalités économiques qui ont été causées et/ou reproduites par la prohibition. Le Canada et l'Ontario n'ont pas une telle politique, et la constitution des conseils d'administration est en grande majorité blanche. Il est nécessaire de s'attaquer à cette réalité pour surmonter l'impact négatif de la politique en matière de drogues sur les disparités raciales au Canada.

Ressources au-delà des langues officielles. Des ressources de prévention/éducation existent en anglais et en français, mais pas dans d'autres langues pour lesquelles il pourrait être approprié de les développer.

Formation inadéquate des médecins. La formation des médecins concernant le cannabis est encore insuffisante. Les médecins sont, en fin de compte, les seules personnes autorisées à

rédigier et à signer une autorisation d'usage thérapeutique. Il est donc essentiel que les médecins connaissent le potentiel thérapeutique du cannabis et sachent comment l'aborder avec les patients.

Inégalité pour les patients hospitalisés. Il existe une inégalité parmi les usagers thérapeutiques entre ceux qui sont à domicile et ceux qui sont dans des établissements de santé. Il faudrait mieux intégrer le régime du cannabis thérapeutique aux solutions de soins de santé actuelles pour les patients hospitalisés, en vue de la gestion de la douleur.

Conclusion

L'expérience ontarienne en matière de légalisation témoigne d'un processus continu de négociation et d'ajustements entre des objectifs sanitaires et économiques. Quatre ans après la mise en place de la réforme, les défis restent nombreux en termes de santé publique, de développement économique et de protection des populations vulnérables.

Références

Liens accessibles au 17/02/2023

- Agence France-Presse. (2020). [Ventes en hausse mais faillites en vue dans le secteur du cannabis](#). Les Affaires.
- Alcohol and Gaming Commission of Ontario. (2019). [List of Ontario municipalities prohibiting or allowing cannabis retail stores](#).
- Alcohol and Gaming Commission of Ontario. (2022a). [Public Notice for a Cannabis Retail Store Authorization](#).
- Alcohol and Gaming Commission of Ontario. (2022b). [Status of current Cannabis Retail Store Applications](#).
- Armstrong, M. J. (2019, January 24). [Where's the weed? Clues to Canada's cannabis shortages](#). The Conversation.
- Armstrong, M. J. (2021). [Legal cannabis market shares during Canada's first year of recreational legalisation](#). *International Journal of Drug Policy*, 88, 103028.
- Association of Municipalities of Ontario. (2021). [Cannabis Implementation](#).
- Benoit, M., & Lévesque, G. (2020). Que nous apprend la légalisation du cannabis sur le fédéralisme canadien? In F. Mathieu, D. Guénette, & A.-G. Gagnon (Eds.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme: Théories, enjeux et études de cas*. Presses de l'Université du Québec.
- Benoit, M., & Lévesque, G. (2022). [La légalisation du cannabis au Canada: Les stratégies de résistance des provinces à une politique unilatérale du fédéral](#). *Revue Gouvernance*, 19(2), 77-98.
- Bird, M. G. (2019). Legalized Cannabis in Canada: Federalism, Policy, and Politics. In A. Potter & D. Weinstock (Eds.), *High Time. The Legalization and Regulation of Cannabis in Canada* (pp. 22–34). McGill-Queen's University Press.
- Boak, A., Elton-Marshall, T., Mann, R. E., & Hamilton, H. A. (2020). [Drug Use Among Ontario Students, 1977-2019. Detailed Findings from the Ontario Student Drug Use and Health Survey](#). Centre for Addiction and Mental Health.
- Canadian Centre on Substance Use and Addiction. (2021). [Cannabis Retail During COVID-19](#).
- Castellanos-Ryan, N., Rioux, C., & London-Nadeau, K. (2019). Les conséquences psychosociales de l'usage du cannabis. In S. Brochu, J.-S. Fallu, & M. Pelletier (Eds.), *Cannabis* (pp. 93–106). Presses de l'Université de Montréal.
- CBC News. (2007). [Hershey confirms Smiths Falls plant will close](#).
- CBC News. (2017, November 15). [Smiths Falls wants own pot shop for hometown grower](#).
- CBC News. (2018, September 3). [Bust to boom: In Smiths Falls, things are suddenly looking up](#).
- Dokshin, F. A. (2020). [NIMBYs and partisans: How material interests and partisanship shape public response to shale gas dev](#). *Environmental Politics*, 29(3), 390–413.
- Fischer, B., Russell, C., Rehm, J., & Leece, P. (2019). [Assessing the public health impact of cannabis legalization in Canada: Core outcome indicators towards an "index" for monitoring and evaluation](#). *J Public Health (Oxf)*, 41(2), 412–421.
- Gagnon, M., Gudiño, D., Guta, A., & Strike, C. (2020). [What Can we Learn from the English-Language Media Coverage of Cannabis Legalization in Canada?](#) *Substance Use & Misuse*, 55(8), 1378–1381.
- Girgis, J., Pringsheim, T., Williams, J., Shafiq, S., & Patten, S. (2020). [Cannabis Use and Internalizing/Externalizing Symptoms in Youth: A Canadian Population-Based Study](#). *Journal of Adolescent Health*, 67(1), 26–32.

- Government of Ontario. (2022). [Ontario Cannabis Legalization Implementation Fund](#).
- Health Canada. (2018). [2018 Canadian Cannabis Survey \(CCS\)](#).
- Health Canada. (2019). [2019 Canadian Cannabis Survey \(CCS\)](#).
- Health Canada. (2020). [2020 Canadian Cannabis Survey \(CCS\)](#).
- Health Canada. (2021a). [2021 Canadian Cannabis Survey \(CCS\)](#).
- Health Canada. (2021b). [Data on cannabis for medical purposes](#).
- Health Canada. (2021c). [Opioid- and Stimulant-related Harms in Canada](#).
- Health Canada. (2021d). [Cannabis licensing application: Cultivation, processing and sale for medical purposes licence](#).
- Health Canada. (2022a). [2022 Canadian Cannabis Survey \(CCS\)](#).
- Health Canada. (2022b). [Licensed cultivators, processors and sellers of cannabis under the Cannabis Act](#) [Licenses, permits and identification].
- Jerolmack, C., & Walker, E. T. (2018). [Please in My Backyard: Quiet Mobilization in Support of Fracking in an Appalachian Community](#). *American Journal of Sociology*, 124(2), 479–516.
- Jobidon, L., & Jutras-Aswad, D. (2018). [Le cannabis et ses effets délétères: Pour un débat plus nuancé](#). *Drogues, Santé et Société*, 16(1), 5–30.
- Justice Canada. (2022). [Cannabis Fees Order SOR/2018-198](#).
- Kirchner, T. R., Cantrell, J., Anesetti-Rothermel, A., Ganz, O., Vallone, D. M., & Abrams, D. B. (2013). [Geospatial Exposure to Point-of-Sale Tobacco](#). *American Journal of Preventive Medicine*, 45(4), 379–385.
- Leos-Toro, C., Fong, G. T., Meyer, S. B., & Hammond, D. (2019). [Perceptions of effectiveness and believability of pictorial and text-only health warning labels for cannabis products among Canadian youth](#). *International Journal of Drug Policy*, 73, 24–31.
- Lévesque, G. (2020). [La légalisation du cannabis au Canada. Études de cas : Colombie-Britannique, Ontario et Québec](#). *Revue de la littérature*. Observatoire français des drogues et des toxicomanies.
- Lévesque, G. (2021). *Cadrages de la reformulation des politiques en matière de cannabis: Les cas du Québec, de l'Ontario et du Maine* [Mémoire de maîtrise]. Université du Québec à Montréal (UQAM).
- Lévesque, G. (2022). [From right or wrong to true or false: Moral and epistemic framing in debates over cannabis policy reformulation](#). *Politics & Policy*, 50(4), 773–794.
- Leyton, M. (2019). [Cannabis legalization: Did we make a mistake? Update 2019](#). *J Psychiatry Neurosci*, 44(5), 291–293.
- Liquor Control Board of Ontario. (2022). [About the LCBO](#).
- Mahamad, S., & Hammond, D. (2019). [Retail price and availability of illicit cannabis in Canada](#). *Addict Behav*, 90, 402–408.
- Myran, D. T., Pugliese, M., Tanuseputro, P., Cantor, N., Rhodes, E., & Taljaard, M. (2022). [The association between recreational cannabis legalization, commercialization and cannabis-attributable emergency department visits in Ontario, Canada: An interrupted time-series analysis](#). *Addiction*, 117(7), 1952–1960.
- Obradovic, I. (2023). *La légalisation du cannabis en Colombie-Britannique : genèse, mise en œuvre et bilan (2018-2022)*. Observatoire français des drogues et des tendances addictives.
- Office of the Auditor General of Ontario. (2021). [Value-for-Money Audit: Ontario Cannabis Retail Corporation](#).

- Ontario Cannabis Store. (2020a). [A Quarterly Review. April 1—June 30, 2020. Ontario's first fiscal quarter of 2020–21 cannabis operations.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2020b). [A Quarterly Review. July 1—September 30, 2020.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2020c). [A Quarterly Review. October 1—December 31, 2020.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2020d). [A Year in Review 2019-2020. Ontario's first full year of legal cannabis operations.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2021a). [2020-2021 Annual Report.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2021b). [2021–2024 Business Plan.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2021c). [A Quarterly Review. April 1—June 30, 2020. Ontario's first fiscal quarter of 2020-2021 cannabis operations.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2021d). [A Quarterly Review. July 1—September 30, 2021.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2021e). [A Year in Review. April 1, 2020—March 31, 2020.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2022a). [Find an Authorized Store.](#)
- Ontario Cannabis Store. (2022b). [High-THC Products.](#)
- Ontario Ministry of Finance. (2021). [Fonds ontarien de préparation à la légalisation du cannabis.](#)
- Ontario Ministry of Labour, Training and Skills Development. (2017). [Regions and offices.](#)
- Phillips, R. (2021). [ORCR Mandate Letter.](#)
- Postmedia Network. (2017, January 27). [Cannabis producer Tweed Inc. triples production space with purchase of former Hershey factory.](#) *Financial Post.*
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland.* University of California Press.
- Public Health Ontario. (2017). [Evidence Brief: Driving Under the Influence of Cannabis – Risk Factors and Preventive Interventions.](#)
- Quon, A. (2020, December 9). [Canopy Growth to shut down cannabis facilities across Canada, lay off 220.](#) *Global News.*
- Reboussin, B. A., Wagoner, K. G., Sutfin, E. L., Suerken, C., Ross, J. C., Egan, K. L., Walker, S., & Johnson, R. M. (2019). [Trends in marijuana edible consumption and perceptions of harm in a cohort of young adults.](#) *Drug and Alcohol Dependence*, 205, 107660.
- Rieti, J. (2020, July 20). [Ontario won't allow cannabis cafes—for now—as health officials raise concerns.](#) *CBC Toronto.*
- Schauer, G. L. (2020). [Légalisation du cannabis aux États-Unis. Une comparaison des politiques et réglementations relatives à la marijuana à usage non-médical dans dix États américains.](#) *Revue de la littérature.* Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies.
- Statistics Canada. (2022a). [Population and dwelling counts: Canada and population centres.](#)
- Statistics Canada. (2022b). [Retail trade sales by province and territory \(x 1,000\).](#)
- Tangri, N. (2021). [Bill 13, Supporting People and Businesses Act.](#)
- The Canadian Press. (2018, October 13). [Optimism in Smiths Falls, the little town that cannabis saved.](#) *CBC News.*
- The Canadian Press. (2021, March 10). [Canopy Growth lays off 75 workers, mostly in Smiths Falls, Ont.](#) *Global News.*
- Ventresca, M., Truman, E., & Elliott, C. (2021). [Assessing public health messaging about cannabis edibles: Perspectives from canadian young adults.](#) *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 29(5), 559–567.
- Wadsworth, E., Driezen, P., Pacula, R. L., & Hammond, D. (2022). [Cannabis flower prices and](#)

[transitions to legal sources after legalization in Canada, 2019–2020](#). *Drug and Alcohol Dependence*, 231, 109262.

Wesley, J. J. (2019). [Beyond prohibition: The legalization of cannabis in Canada](#). *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada*, 62(4), 533–548.

Zuckermann, A. M., Gohari, M. R., de Groh, M., Jiang, Y., & Leatherdale, S. T. (2020). [Cannabis cessation among youth: Rates, patterns and academic outcomes in a large prospective cohort of Canadian high school students](#). *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada : Research, Policy and Practice*, 40(4), 95–103.



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

www.ofdt.fr

N° ISBN : 979-10-92728-67-5
Crédit photo : © Ayehab (Adobe Stock)