

Résumé

Cette revue de littérature porte sur l'impact de la légalisation du cannabis non-médical dans différents Etats américains, au Canada et en Uruguay. Elle s'appuie sur les travaux scientifiques disponibles au début de l'année 2021, soit sept ans après l'ouverture du premier marché légal au Colorado, mais seulement un peu plus de deux ans après la légalisation du cannabis au Canada.

Les trois pays où la légalisation du cannabis non-médical est mise en œuvre ont des modèles de régulation très différenciés. Aux Etats-Unis, plus d'une quinzaine d'Etats ont légalisé le cannabis à travers des initiatives populaires ou par voie législative. Les modèles adoptés reposent généralement sur une régulation d'un marché commercial du cannabis soumis à différentes restrictions. Au Canada, la légalisation concerne l'ensemble du pays mais les modèles de régulation diffèrent au niveau de la vente du cannabis selon les provinces et territoires. La palette va de modèles de vente entièrement contrôlés par l'Etat à d'autres où, comme aux Etats-Unis, c'est le secteur privé qui en charge. Finalement, l'Uruguay a adopté un modèle très fortement régulé et contrôlé par l'Etat qui requiert l'enregistrement des consommateurs et propose trois sources d'approvisionnement pour le Cannabis (production personnelle, production en association et vente en pharmacie).

L'impact de ces modèles de régulation très différents, entre les pays mais aussi parfois à l'intérieur de ceux-ci, n'est certainement pas le même. On ne dispose toutefois pas encore de travaux qui permettent de les comparer et il faudra sans doute attendre quelques années avant qu'ils ne soient disponibles. En attendant, on ne peut que faire l'inventaire des travaux existants et indiquer les premières connaissances disponibles au sujet de l'impact de certains modèles de régulation. A l'heure actuelle, ces travaux portent en majorité sur les deux premiers Etats américains qui ont légalisé le cannabis – le Colorado et Washington State – mais un corpus croissant de littérature permettra sans doute de mieux comprendre aussi ce qui se passe ailleurs, notamment au Canada, dans les années à venir.

Méthode La recherche de littérature englobe les articles scientifiques *peer-reviewed* et la littérature grise (en particulier les rapports mandatés par les gouvernements) et a été menée en plusieurs étapes. Une recherche systématique par mots-clés a d'abord été effectuée sur les bases de données *PubMed* et *Web of Science*. Elle a ensuite été complétée par une recherche ciblée par pays. Puis, le moteur de recherche Google® et les sites officiels des gouvernements ont été utilisés afin d'identifier la littérature grise. La liste de l'ensemble des travaux retenus a été comparée avec celle de revues de littérature similaires, puis soumise à un-e ou plusieurs expert-e-s des pays concernés afin d'être complétée avec des travaux qui n'avaient pas été encore identifiés. Au total, ce sont 153 articles scientifiques et 28 rapports qui ont été mis en évidence. Sur l'ensemble des documents retenus, 144 portent sur les Etats-Unis, 22 sur le Canada, 8 sur l'Uruguay et 7 sur plusieurs de ces pays ou régions.

La qualité des travaux disponibles est limitée. Beaucoup se contentent de simples comparaisons avant-après, souvent sur de courtes durées, et prenant comme date de changement l'adoption de la loi plutôt que l'ouverture des marchés. Les données utilisées sont aussi souvent limitées en termes de représentativité ou d'exhaustivité. Les travaux les plus robustes comparent l'évolution dans une ou plusieurs régions ayant légalisé le cannabis avec d'autres régions qui ne l'ont pas fait, et si possible sur une période qui couvre plusieurs années (*differences in differences*). Ces travaux, qui sont en fait souvent les seuls à permettre de s'approcher d'une hypothèse de causalité, sont malheureusement encore rares.

Pour ce travail, et en raison des limites de la littérature existante, nous avons pris en compte l'essentiel des travaux disponibles, en éliminant uniquement ceux qui ne portent que sur de très petits échantillons. Pour l'analyse, la littérature a été classée et évaluée par pays selon six thématiques : 1) Marché et économie ; 2) Perception des risques et prévalence de la consommation ; 3) Patterns de consommation ; 4) Santé ; 5) Sécurité routière et 6) Criminalité et justice.

Etats-Unis

La légalisation du cannabis non-médical aux Etats-Unis s'articule autour d'un modèle de régulation commercial qui favorise la diversification des produits et qui s'est souvent accompagnée d'une hausse de leur teneur en THC. Une hausse des prix a aussi pu être observée à l'ouverture des marchés mais la situation s'est depuis lors inversée et les prix ont passablement chuté. Ce phénomène a entraîné une baisse des revenus des taxes par unité de vente mais qui est à l'heure actuelle encore compensée par l'augmentation des volumes de vente. Les points de vente légaux augmentent encore dans la plupart des Etats. On observe encore une subsistance du marché noir mais celui-ci tend toutefois à se réduire progressivement.

Au sein de la population, la perception du risque lié à la consommation de cannabis semble avoir diminué mais cette évolution avait déjà pu être observée avant la légalisation. D'une manière générale, les Etats qui ont légalisé le cannabis rapportent des prévalences de consommation supérieures à la moyenne nationale, mais cette situation existait elle aussi avant la légalisation, et pourrait être liée à l'existence préalable de marchés du cannabis médical. L'impact de la légalisation sur la prévalence de consommation est encore débattu. Les premières années post-légalisation ne semblent pas associées avec une hausse de la consommation chez les mineur-e-s, mais différentes études suggèrent une augmentation de la prévalence de consommation chez les adultes, et particulièrement chez les jeunes adultes (18-25 ans).

Le cannabis séché et l'inhalation de fumée restent encore le produit et le mode de consommation les plus courants. Toutefois, on assiste à un panachage progressif dans ces domaines, y inclus chez les jeunes qui n'ont pas accès au marché légal. La diffusion des nouveaux produits, tels que les comestibles ou les concentrés, introduit de nouveaux risques (p.ex. intoxications sévères) et de nouvelles opportunités de réduction des risques (p.ex. réduction de la consommation par inhalation de fumée) mais il semble encore trop tôt pour les évaluer. Les travaux disponibles ne donnent pas non plus d'indications claires concernant l'impact de la légalisation sur la consommation d'autres substances, en particulier l'alcool.

La fréquence de consommation a globalement augmenté ces dernières années aux Etats-Unis. Ce phénomène semble toucher les adultes et pas les mineur-e-s. Il est aussi difficile d'évaluer l'impact de la légalisation du cannabis sur cet indicateur puisque la hausse de la fréquence de consommation est aussi observée dans les autres Etats.

Les études disponibles ont mis en évidence une hausse des visites aux urgences, des hospitalisations et des appels aux centres antipoison à la suite de la légalisation. Ce phénomène est souvent associé à la consommation de produits manufacturés, souvent des comestibles, y compris par des enfants âgés de 12 ans ou moins. On ne dispose en revanche pas de données suffisantes concernant l'évolution des blessures ou des maladies pouvant être associées à la consommation de cannabis.

Les travaux traitant de l'impact de la légalisation sur les troubles physiques et psychiques associés à la consommation de cannabis ne sont à l'heure actuelle pas suffisants pour se prononcer dans ce domaine qui, de toute façon, requiert quelques années d'observation. La situation concernant les admissions en traitement pour des troubles liés à l'usage de cannabis (usage problématique, dépendance) semble quant à elle stable voire en baisse, mais il convient d'interpréter ces données avec précaution puisque cette évolution est sans doute liée à une diminution des personnes placées par la justice.

Les résultats relatifs à la sécurité routière sont eux aussi contrastés et il sera nécessaire d'obtenir des données plus robustes pour pouvoir trancher en toute certitude. A l'heure actuelle, les études suggèrent une augmentation plus importante des accidents mortels associés au cannabis dans certains Etats ayant légalisé le cannabis, ainsi qu'une légère hausse du nombre de conducteurs et conductrices testé-e-s positivement à cette substance.

La légalisation entraîne de facto une baisse des arrestations liées au cannabis qui concerne davantage les adultes qui sont les cibles de la légalisation. A l'inverse, on peut observer une hausse des arrestations dans les Etats voisins. La légalisation du cannabis ne semble jusqu'ici pas avoir diminué les disparités raciales au niveau des interpellations, qui restent proportionnellement toujours plus nombreuses chez les minorités. Finalement, les données relatives à la criminalité ne permettent pas encore de dresser un schéma clair de l'impact de la légalisation dans ce domaine.

Canada

La légalisation du cannabis non-médical au Canada est très récente et il faudra attendre quelques années avant que le marché ne se stabilise. Celui-ci est actuellement en croissance, avec une augmentation des points de vente et une diversification de l'offre qui est inégale entre les provinces et selon le modèle de régulation adopté. Là où la vente en ligne est autorisée, les consommateurs et consommatrices semblent encore majoritairement avoir recours à l'achat dans les commerces physiques. Les données disponibles suggèrent que le marché légal du cannabis remplace progressivement le marché noir mais que celui-ci s'adapte au nouveau contexte notamment par une baisse des prix.

Immédiatement après la légalisation, on ne relève pas de changements significatifs dans les perceptions et les attitudes des individus face au cannabis. La prévalence de la consommation a globalement augmenté dans les mois qui ont suivi la légalisation, en particulier chez les hommes adultes, mais il n'est pas possible de dresser un schéma clair de ces évolutions ou d'en établir clairement la cause.

Si l'inhalation de fumée reste le mode de consommation le plus fréquent après la légalisation, elle a toutefois tendance à diminuer alors que le recours à des modes de consommation alternatifs augmente. Le cannabis séché et les produits plus fortement dosés en THC qu'en CBD restent généralement priorisés. Finalement, le pourcentage d'individus âgés de 15 ans et plus ayant déclaré consommer du cannabis tous les jours ou presque est resté stable entre 2018 et 2019, cette pratique étant plus fréquente chez les hommes et les jeunes adultes.

Sur la base des travaux consultés, il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact de la légalisation du cannabis non-médical au Canada sur la santé physique et psychique, la sécurité routière ou les aspects relatifs à la criminalité et à la justice. Toutefois, différentes études commencent à s'intéresser à ces questions.

Uruguay

Bien que l'Uruguay soit l'un des premiers pays à avoir légalisé le cannabis non-médical, les données existantes sont encore limitées et ne permettent pas de dresser un schéma clair de l'impact de la légalisation. On estime qu'environ un quart à un tiers des consommateurs et consommatrices se sont procuré du cannabis par le biais du marché régulé en 2018. La prévalence de consommation montre des signes d'augmentation, notamment chez les mineur-e-s et les individus entre 26 et 35 ans, mais plusieurs études rapportent des évolutions similaires dans certains pays voisins n'ayant pas légalisé le cannabis. La perception du risque vis-à-vis de la consommation, qu'elle soit fréquente ou occasionnelle, a légèrement augmenté dans la population générale après la légalisation.

A notre connaissance, peu d'études ont examiné l'impact de la légalisation en Uruguay sur la santé physique ou psychique. Les données existantes ne permettent pas non plus d'évaluer l'impact de la légalisation sur les comportements de consommation, la sécurité routière ou les aspects relatifs à la criminalité et à la justice.

Conclusion

Il faut rester extrêmement prudent avec les conclusions qui peuvent être tirées à ce stade, dans la mesure où les effets de la légalisation doivent souvent être encore confirmés avec des données plus robustes et parce que certains de ces effets ne se maintiendront peut-être pas sur le long terme et d'autres apparaîtront au fil du temps. En outre, la plupart des résultats proviennent de quelques régions des Etats-Unis et ne sont donc pas généralisables.

Ce que l'on peut retenir à ce stade, c'est qu'une régulation comme celle qui est menée dans certains Etats américains est généralement associée à une diversification des produits du cannabis et de leurs propriétés qui, au moins à court terme, conduit aussi à une hausse des intoxications sévères et/ou involontaires. Un plus grand panachage des modes de consommation est aussi associé à cette diversification des produits.

La consommation de cannabis de son côté pourrait, au moins en Amérique du Nord, augmenter chez les (jeunes) adultes, y inclus chez les consommateurs réguliers, mais jusqu'ici pas chez les mineurs. Les accidents de la route semblent également augmenter dans certaines régions à court terme. Il est par contre encore difficile de statuer de l'impact de la consommation de cannabis sur celle d'alcool ou de tabac. Et on ne sait presque rien encore sur l'impact de la légalisation du cannabis sur la santé physique et psychique.

Au plan plus positif, le nombre de personnes arrêtées pour consommation de cannabis chute après la légalisation et le marché noir, même s'il subsiste sous différentes formes, tend à se réduire de manière assez nette. Les revenus pour l'Etat et les places de travail liées au marché légal constituent sans doute aussi un avantage par rapport à la situation antérieure.