



FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

**President
Présidente**

Jenny Gerbasi
Deputy Mayor
City of Winnipeg, MB

**First Vice-President
Premier vice-président**

Bill Karsten
Councillor
Halifax Regional
Municipality, NS

**Second Vice-President
Deuxième vice-président**

Garth Frizzell
Councillor
City of Prince George, BC

**Past President
Président sortant**

Clark Somerville
Councillor
Regional Municipality
of Halton, ON

**Chief Executive Officer
Chef de la direction**

Brock Carlton
Ottawa, ON

Le 7 décembre 2017

Monsieur Bill Morneau, C.P., député
Ministre des Finances
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

**Proposition de cadre du droit d'accise
sur les produits du cannabis**

Au nom de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et des près de 2 000 gouvernements municipaux que nous représentons, je suis heureuse d'avoir l'occasion de participer aux consultations sur la proposition de cadre du droit d'accise sur les produits du cannabis.

Les municipalités sont des partenaires essentiels dans les efforts du gouvernement fédéral pour légaliser et réglementer le cannabis dans l'ensemble du Canada, comme il s'y est engagé. La production, la vente et la consommation de cannabis à des fins non médicales se dérouleront dans nos villes, dans nos collectivités, et avec la législation proposée, ce seront les municipalités qui auront la tâche de préserver la sécurité des Canadiens et d'assurer qu'ils sont bien servis.

Devant agir dans des délais serrés, les municipalités progressent dans l'élaboration et le rajustement des règlements, du zonage et des pratiques de gestion afin qu'ils concordent avec les exigences des règlements fédéraux, provinciaux ou territoriaux. Les projets de loi C-45 et C-46 indiquent que les municipalités auront la responsabilité de modifier, d'administrer et d'appliquer des règlements sur le zonage et la densité, de même que des règles en matière de restrictions imposées aux fumeurs et de nuisance publique, et prendre des mesures pour contrer les préoccupations de sécurité ayant trait aux codes du bâtiment. La responsabilité partagée pourrait aussi s'étendre à la lutte contre les

24, rue Clarence Street,
Ottawa, Ontario, K1N 5P3

T. 613-241-5221
F. 613-241-7440

www.fcm.ca



activités illégales, à l'âge minimal requis pour acheter du cannabis, aux limites de possession, à la consommation en public, aux règles sur l'emplacement des établissements de vente au détail, à la culture à la maison et à la santé publique, y compris l'éducation et la prévention.

Les municipalités prépareront la plus grande partie des corps policiers à appliquer les nouvelles règles sur le cannabis, en plus d'autres nouvelles responsabilités de plus en plus complexes dans d'autres domaines, comme la cybercriminalité et la sécurité frontalière. Parallèlement, la mise en œuvre du régime de réglementation du cannabis nécessitera des modifications aux processus ou aux capacités qui pourraient toucher jusqu'à 17 services municipaux distincts, notamment les services des bâtiments, les normes communautaires, les services d'incendie et de police, les transports collectifs, les finances, les ressources humaines et les services à la clientèle.

Dès le départ, la FCM a soutenu sans équivoque que les municipalités sont prêtes à agir et capables d'être de solides partenaires dans la réalisation de cet engagement fédéral auprès des Canadiens. Nous avons également dit clairement que le gouvernement fédéral doit prendre deux engagements envers les gouvernements municipaux pour veiller à la réussite de ce projet.

Premièrement, s'assurer que les municipalités participent à l'élaboration des cadres réglementaires et financiers à l'échelle fédérale et provinciale-territoriale. Deuxièmement, concevoir des solutions financières afin de permettre aux municipalités de faire face aux nouveaux coûts de démarrage et coûts continus liés à la mise en œuvre, à l'application et à l'administration du régime de réglementation du cannabis à des fins non médicales.

En faisant participer les municipalités à la conception du cadre du droit d'accise sur les produits du cannabis, le gouvernement fédéral avancerait sur ces deux fronts. Il ne faut pas que les coûts engendrés sur le terrain empêchent de préserver la sécurité des Canadiens et de bien les servir. Le présent mémoire explique comment un modèle approprié de partage des revenus de la taxe d'accise peut servir de fondement à une solution viable.

Facteurs de coût des gouvernements municipaux

La FCM collabore activement avec ses municipalités membres afin d'estimer la gamme de coûts qu'elles devront supporter avec la légalisation et la réglementation du cannabis. Nous présentons ci-dessous des estimations préliminaires. La FCM continuera à préciser ces projections jusqu'à la légalisation et aussi par la suite. Nous nous baserons sur des éléments comme certaines décisions stratégiques à venir du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ou territoriaux, les variations entre les provinces et territoires et des pratiques exemplaires qui émergeront à mesure de la mise en œuvre à l'échelle locale.

La FCM a cerné deux grands facteurs de coût pour les gouvernements municipaux : l'administration municipale et les services policiers locaux. Bien que les coûts de ces deux catégories diffèrent quelque peu d'une municipalité à une autre, le poste de **l'administration municipale** vise à regrouper les éléments suivants :

- l'aménagement urbain (p.ex. règlements municipaux et zonage);
- les permis commerciaux;
- l'application des règlements administratifs (p.ex. : plaintes de nuisance liées à la culture et à la consommation en public, application des règlements de zonage, etc.);
- la prévention des incendies (p.ex. pompiers, inspections des établissements de détail et de production par les services de prévention d'incendie);
- la santé et l'éducation (p.ex. l'affichage, les évaluations des conséquences sur la santé, la réduction des méfaits et la prévention); coûts juridiques liés à la légalisation et à la lutte contre les activités illégales;
- mobilisation du public et communications (p.ex. consultations publiques relatives au zonage).

L'estimation des coûts liés aux **services policiers municipaux** englobe les coûts d'immobilisations et opérationnels requis pour administrer les cadres fédéraux énoncés dans les projets de loi C-45 et C-46 ainsi que les cadres de réglementation provinciaux et territoriaux. Plus particulièrement, ces coûts sont :

- la formation supplémentaire ou nouvelle formation requise en reconnaissance de drogues, dont le test normalisé de sobriété et la formation d'experts en reconnaissance de drogues, et cela, tant au démarrage qu'en continu;
- l'acquisition de matériel et de fournitures de dépistage en bordure des routes, et cela tant au démarrage qu'en continu; lutte continue contre les activités illégales (crime organisé, production et distribution illégales), y compris l'établissement d'équipes de démantèlement du commerce illicite;
- le personnel et les équipements supplémentaires requis pour répondre aux appels de service liés à la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue, soit contrôles routiers, saisies, infractions, collisions de véhicules, application des règlements de sécurité routière et autres exigences de nature policière.

Ces catégories de coût pourront varier d'année en année en raison des coûts de démarrage, des rajustements qu'il faudra faire une fois qu'on les aura mieux saisies après la mise en œuvre, à d'autres parties de la législation fédérale qui entreront en vigueur (p.ex. l'autorisation de produits comestibles du cannabis) et à l'évolution des modèles de vente au détail provinciaux et territoriaux.

Coûts des gouvernements municipaux : estimations préliminaires

La FCM a calculé une gamme préliminaire de coûts annuels continus d'administration municipale et de services policiers municipaux. Cette gamme tient compte des variations de l'impact des responsabilités provinciales et territoriales en matière de services policiers et d'administration, de même que de différences entre les municipalités ayant trait, par exemple, à la géographie et aux choix locaux de services policiers.

Ces estimations sont basées sur des données disponibles dans un contexte urbain, en s'appuyant sur des exemples canadiens et américains. Les coûts par habitant des municipalités rurales et éloignées peuvent être plus élevés en raison des services policiers assurés dans ces régions, en particulier, et de considérations géographiques, en général. Il est fort probable que ce soit le cas particulièrement pour les régions nordiques et éloignées.

La gamme des coûts estimés des services policiers englobe seulement les responsabilités policières locales et suppose que ces coûts sont supportés entièrement à l'échelle locale. Elle ne tient pas compte des dépenses ou des activités policières fédérales ou provinciales ou territoriales liées à la légalisation du cannabis qui se produiraient parallèlement aux services policiers locaux. Elle fait aussi abstraction d'une situation hypothétique dans laquelle le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux ou territoriaux assumeraient des responsabilités policières précises à l'échelle locale. Par exemple, dans les territoires, les services policiers sont déjà assurés en grande partie avec un apport limité de l'assiette foncière locale.

L'estimation supérieure des coûts des services policiers suppose que la formation soit assurée dans le cadre des programmes de formation et de certification accessibles actuellement aux États-Unis. Par ailleurs, les coûts du matériel de dépistage en bordure des routes sont incertains, puisqu'aucun appareil de dépistage n'a encore été approuvé pour usage au Canada.

<i>Estimations de coûts préliminaires</i> (*sur une base annuelle, pour une population de 500 000)		
Administration municipale	Services policiers	Total
0,75 à 1,5 million \$*	2,25 à 3,25 millions \$*	3 à 4,75 millions \$*

Ces coûts par habitant annuels peuvent être extrapolés à l'ensemble de la population canadienne. Globalement, les coûts supportés par les gouvernements municipaux du pays atteindraient de **210 millions de dollars à 335 millions de dollars** environ, en présumant des coûts par habitant à peu près semblables dans l'ensemble du Canada.

Tenir compte des coûts municipaux dans la Proposition du cadre du droit d'accise

La FCM est consciente qu'il faut faire preuve de prudence afin d'éviter que les taxes fédérales et provinciales combinées ne poussent le prix du cannabis en vente légale au point où il ne puisse concurrencer – et en fin de compte supplanter – celui du marché noir. Nous nous réjouissons donc de l'approche concertée que propose le gouvernement fédéral.

La FCM comprend aussi qu'il est difficile d'estimer les revenus annuels de la taxe d'accise sur les produits du cannabis. Les premières mesures prises pour amortir les coûts municipaux par le partage des revenus devront évoluer avec le temps, à mesure que des données plus précises sur les coûts et les revenus deviendront accessibles. La FCM verra à maintenir de façon continue sa coordination avec ses municipalités membres et sa collecte de données afin d'alimenter le dialogue futur qu'auront les différents ordres de gouvernement à ce sujet.

Le gouvernement fédéral a proposé une formule de partage des revenus de la taxe d'accise avec les provinces et les territoires afin de soutenir les coûts continus. Les municipalités, qui devront assumer un rôle central dans l'administration et l'application de la loi, devraient être parties prenantes des pourparlers sur la question. Cette source de revenus peut et devrait servir à compenser les coûts découlant de la légalisation du cannabis de tous les ordres de gouvernement, soit municipal, provincial, territorial et fédéral.

En tenant compte du partage des coûts et des responsabilités découlant de la mise en œuvre du cadre de légalisation, **la FCM recommande d'attribuer le tiers (33 %) du total des revenus de la taxe d'accise sur la vente du cannabis aux gouvernements municipaux afin de compenser les coûts municipaux d'administration et de services policiers.**

D'après les estimations sur les revenus éventuels de cette taxe publiés par le directeur parlementaire du budget en novembre 2016, ceux-ci s'élèveraient à 618 millions de dollars en 2018, en supposant un prix moyen de 9,00 \$ le gramme sur les marchés licites et illicites. Le tiers des revenus estimés selon ces calculs représenterait autour de 206 millions de dollars par année pour les municipalités, ce qui correspond aux coûts inférieurs estimés de façon préliminaire par la FCM.

Bien entendu, il sera impossible d'établir les revenus réels de la taxe d'accise sur le cannabis tant que le régime réglementaire ne sera pas mis en œuvre, mais les coûts des municipalités sont bien réels. Nul ne pourrait tolérer que la sécurité publique et la qualité de vie dépendent du volume des ventes de cannabis. C'est pourquoi la FCM recommande au gouvernement fédéral d'explorer d'autres mécanismes de financement, en partenariat avec les municipalités, afin de supporter les coûts absorbés par les municipalités advenant que les revenus de la taxe d'accise soient insuffisants ou que les coûts se révèlent supérieurs aux estimations préliminaires de la FCM.

La FCM a pris acte du montant de 81 millions de dollars sur cinq ans offerts dans le budget aux provinces et aux territoires afin de soutenir la formation des policiers et d'autres mesures de renforcement des capacités en matière d'application des lois. Ce type de programme pourrait être élargi afin de tenir compte de façon plus réaliste des coûts des services policiers, tant au démarrage qu'en continu, en particulier si les revenus de la taxe d'accise étaient moins élevés que prévu.

En somme, la mise en œuvre de cet engagement fédéral exigera un partenariat étroit entre tous les ordres de gouvernement. Sur ce plan, la légalisation du cannabis ressemble à bien d'autres défis nationaux que les gouvernements relèvent ensemble, que ce soit du renforcement des infrastructures publiques essentielles qu'à la lutte contre la crise du logement. Ce défi offre cependant quelque chose de nouveau : une occasion d'innover, de créer un partenariat intergouvernemental axé sur des objectifs et incorporant, dès le début, des outils financiers viables et de longue durée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération respectueuse.

La présidente de la FCM,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J Gerbasi". The signature is fluid and cursive, with the first letter "J" being particularly large and stylized.

Jenny Gerbasi
Mairesse suppléante, Ville de Winnipeg