

Chapitre 11

Portefeuille de l'Agriculture

Les frais d'utilisation

Table des matières

	Page
Points saillants	11-5
Introduction	11-7
Objet de la vérification	11-8
Observations	11-9
Mise en oeuvre incomplète de la politique gouvernementale	11-9
Nécessité d'améliorer l'établissement des coûts des programmes	11-10
Recours non généralisé à des normes de service	11-10
Comprend-on bien l'incidence des frais d'utilisation?	11-14
Étude des solutions de rechange avant l'établissement de frais d'utilisation	11-16
Amélioration du processus de consultation	11-16
Élaboration de barèmes tarifaires de rechange	11-18
Un long processus : le changement des tarifs	11-19
Mauvaise intégration des frais d'utilisation dans la planification stratégique	11-21
Possibilité d'une meilleure planification des tarifs au niveau des programmes	11-21
Utilité de principes directeurs pour la tarification	11-22
Difficulté de départager l'avantage privé du bien public	11-25
Les frais d'utilisation sont plus qu'une source de recettes	11-25
Un examen du rendement minimal	11-26
Méconnaissance des processus de règlement des différends	11-27
Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience?	11-28
Les rapports sur les plans et le rendement renseignent mal	11-28
Moratoire sur les nouveaux tarifs	11-36
Incidence du moratoire	11-36
Mesures possibles	11-37
Conclusion et recommandations	11-37
À propos de la vérification	11-43
Encadrés	
État d'avancement de chacune des entités et décisions qu'elles doivent prendre	11-11
Éléments clés et bonnes pratiques de gestion des frais d'utilisation	11-30
Études de cas	
La lenteur du changement : il y a un prix à payer	11-20
Intégration des frais d'utilisation dans la planification stratégique d'une entité	11-22
Des programmes analogues mais des frais d'utilisation différents	11-24
Le recouvrement des coûts : des avantages autres que la production de recettes	11-26
Pièces	
11.1 Variation des recettes tirées des frais d'utilisation dans le portefeuille de l'Agriculture	11-8
11.2 Variation, par secteur, de l'impact cumulatif des frais fédéraux d'utilisation	11-15
11.3 Des progrès importants dans la compréhension de l'impact cumulatif des frais d'utilisation	11-17
11.4 Utilité limitée de l'information sur les frais d'utilisation	11-29



Portefeuille de l'Agriculture

Les frais d'utilisation

Points saillants

11.1 Nous avons observé un certain nombre de bonnes pratiques dans la façon dont Agriculture et Agroalimentaire Canada, la Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont conçu et géré les frais qu'ils imposent aux utilisateurs de leurs services. Cependant, le Ministère et les deux organismes ne respectent pas encore toutes les exigences de la politique gouvernementale sur les frais d'utilisation. Même si, au cours des dernières années, ces trois entités ont réalisé des progrès, elles sont en perte de vitesse et ne mettent pas à jour leurs droits d'utilisation à mesure que les programmes évoluent. Certains groupes d'utilisateurs pourraient ainsi payer plus que leur juste part et d'autres moins.

11.2 D'après notre vérification, les entités considèrent souvent la tarification surtout comme une source de recettes et négligent la possibilité d'en tirer d'autres avantages. L'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple, exige souvent les mêmes tarifs pour ses inspections, peu importe que les inspecteurs des aliments aient trouvé ou non des irrégularités, et ce même si une inspection ayant permis de déceler des problèmes oblige l'inspecteur à y consacrer plus de temps. Cette pratique n'incite pas le secteur à se conformer à la réglementation et, par conséquent, ne contribue pas à minimiser le temps que les inspecteurs de l'État consacrent à chacune de leurs interventions.

11.3 Les entités qui ont fait l'objet de notre vérification devront améliorer de beaucoup leur façon de faire rapport à la population, au secteur et au Parlement sur leurs plans de tarification et sur les résultats qu'elles obtiennent. Même s'il s'agit d'un aspect litigieux qui a suscité beaucoup d'intérêt de la part du Parlement, les entités n'ont pas expliqué publiquement, dans la plupart des cas, pourquoi elles avaient jugé nécessaire d'imposer des frais d'utilisation particuliers et comment ceux-ci seraient appliqués. En outre, leurs rapports ne renferment pas suffisamment d'information pour permettre aux lecteurs de juger si la tarification est convenablement gérée.

11.4 Les trois entités doivent améliorer leur gestion des frais d'utilisation dans un certain nombre de domaines, notamment au chapitre de l'établissement des coûts de leurs services, de l'évaluation de l'incidence des droits, de l'établissement de mécanismes officiels d'appel et de l'intégration de la tarification dans leur planification stratégique.

Contexte et autres observations

11.5 Dans sa Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, de 1997, le gouvernement fédéral affirme qu'il convient d'appliquer des frais d'utilisation pour « les services qui confèrent à des bénéficiaires identifiables des avantages directs au-delà de ceux dont bénéficie le grand public, à moins que cela ne porte atteinte à des objectifs politiques supérieurs ». Un des principes clés sous-jacents est que les frais d'utilisation procurent des avantages beaucoup plus vastes que le simple fait de produire des recettes, par exemple en rendant les services mieux adaptés aux besoins des clients.

11.6 Les entités faisant partie du portefeuille de l'Agriculture exigent des frais d'utilisation pour un grand nombre de services différents. La Commission canadienne des grains, par exemple, impose au secteur des grains des frais pour peser et inspecter les grains destinés à l'exportation. Pour sa part, l'Agence canadienne d'inspection des aliments impose des frais aux importateurs et aux exportateurs pour inspecter les végétaux et les produits végétaux à l'égard des ravageurs ou des maladies. Enfin, Agriculture et Agroalimentaire Canada perçoit des frais d'utilisation auprès des éleveurs qui font paître leurs bovins dans des pâturages communautaires.

11.7 Les frais d'utilisation sont une source importante de préoccupation dans le secteur agricole. Au cours des cinq dernières années, les recettes qu'ils ont rapportées dans certains domaines se sont accrues de 300 p. 100. Les producteurs et le secteur se sont opposés à la façon dont la tarification a été mise en oeuvre et ont déploré l'impact cumulatif qu'elle a eu. Certains ont même prétendu que les frais d'utilisation étaient un impôt.

11.8 Lors de la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, on a annoncé un moratoire sur les nouvelles hausses de tarif jusqu'en l'an 2000. Les fonctionnaires représentant les trois entités ont émis un grand nombre d'interprétations différentes non seulement sur la durée du moratoire, mais aussi sur son application à d'autres entités du portefeuille. Nous constatons que les entités ayant fait l'objet de notre vérification se croient empêchées par le moratoire de corriger le manque, même reconnu, d'uniformité dans la tarification et d'apporter les changements que commande l'évolution de leur cadre opérationnel. À notre avis, le moratoire leur donne l'occasion de réévaluer leur propre situation, d'élaborer des principes directeurs et de planifier des améliorations.

11.9 Les entités sont confrontées à une situation particulière puisqu'elles imposent des frais à des utilisateurs qu'elles réglementent. Il peut se révéler difficile d'établir le montant que les utilisateurs d'un service devraient verser pour les avantages qu'ils touchent lorsque ce service bénéficie aussi au grand public. Dans la mesure du possible, il faudra mener de plus vastes consultations qui tiendront compte des intérêts du secteur et de la population. D'une part, ceux qui paient des frais d'utilisation désirent influencer sur le mode de prestation des services et, d'autre part, les entités doivent s'assurer de tenir compte des besoins de tous les intervenants.

11.10 Les trois entités doivent prendre des décisions importantes sur les frais d'utilisation et faire le nécessaire pour régler les situations suivantes :

- En raison des récentes modifications apportées à ses activités et de l'évolution du secteur des grains, le barème actuel des frais de la Commission canadienne des grains n'est plus approprié.
- L'Agence canadienne d'inspection des aliments a majoré ses tarifs, mais n'a pas complété son plan concernant les frais d'utilisation. Par conséquent, les groupes de producteurs ne paient pas la même part des coûts, bien que les services qu'ils reçoivent de l'Agence soient de même nature; ils ne sont donc pas traités de la même façon par l'Agence.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas réussi à bien expliquer pourquoi, comment et quand il perçoit des frais d'utilisation pour chacun de ses programmes. Par conséquent, les motifs pour lesquels certains de ses programmes commandent des frais d'utilisation et d'autres programmes analogues pas, ne sont pas clairs.

Les réponses d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et de la Commission canadienne des grains à nos recommandations sont présentées à la fin du chapitre. Chacune des entités a indiqué qu'elle prendra des mesures afin de mettre en oeuvre les recommandations qui la concernent.

Introduction

11.11 Les frais d'utilisation dans le portefeuille de l'Agriculture ne sont pas nouveaux. Depuis plus de 60 ans, les agriculteurs versent des droits de broutage à l'Administration du rétablissement agricole des Prairies pour pouvoir utiliser ses pâturages communautaires. La Commission canadienne des grains tarife depuis près de 90 ans ses services d'inspection des grains destinés à l'exportation.

11.12 Les trois principales entités du portefeuille de l'Agriculture qui imposent des frais d'utilisation sont le Ministère lui-même (Agriculture et Agroalimentaire Canada), la Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'éventail des services assujettis à des frais d'utilisation est large : qu'il suffise de mentionner les activités entourant l'inspection des bovins d'abattage, la certification des normes et de la qualité des produits et l'administration de l'enregistrement des garanties d'emprunts. Les frais d'utilisation de ces entités ont totalisé 135,6 millions de dollars en 1997–1998; ces entités occupent ainsi le septième rang dans l'administration fédérale, laquelle recueille au total 3,937 milliards de dollars à ce chapitre.

11.13 La proportion de leurs dépenses que les organismes financent grâce aux frais d'utilisation varie considérablement. Ainsi, la Commission canadienne des grains recouvre la presque totalité de ses coûts. Pour sa part, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, qui est une direction générale d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, récupère la presque totalité des coûts directs que lui occasionne l'entretien des pâturages nécessaires à la prestation de services de broutage et de reproduction pour les bovins. En revanche, un grand nombre de programmes de la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés et de la Direction générale de la recherche du

Ministère ne recouvrent pratiquement pas leurs coûts.

11.14 Le gouvernement entend par frais d'utilisation externe « toute recette non fiscale liée à la fourniture de biens, à la prestation de services de réglementation ou autres, ou à des droits ou à des privilèges, de toute source, produite au Canada ou à l'étranger, par des personnes ou des organisations à l'extérieur du gouvernement fédéral. »

11.15 En avril 1997, le gouvernement révisait sa politique sur le recouvrement des coûts et la tarification de 1989 et adoptait une approche moins normative. La politique révisée énonce plusieurs grands principes que les ministères et les organismes doivent respecter en matière de frais d'utilisation. Tout d'abord, ils doivent appliquer de tels frais « pour les services qui confèrent à des bénéficiaires identifiables des avantages directs au-delà de ceux dont bénéficie le grand public ». On vise ainsi à s'assurer que le contribuable n'assumera pas la totalité des coûts des services qui procurent des avantages directs à des individus ou à des organismes particuliers.

11.16 Le deuxième principe sous-jacent de la politique est que la perception de frais d'utilisation ne doit pas seulement viser à générer des recettes; elle doit aussi permettre d'améliorer les services et d'axer davantage ceux-ci sur les besoins de la clientèle. La politique fait également valoir que les frais d'utilisation peuvent servir de test de marché pour déterminer la demande de services et peuvent contribuer à réduire la demande excédentaire qu'occasionnent les services « gratuits ».

11.17 Les initiatives de l'administration fédérale ont eu une incidence sur les frais d'utilisation dans le portefeuille de l'Agriculture. Dans le cadre de l'Examen des programmes de 1994–1995, les ministères et les organismes étaient tenus d'examiner chacun de leurs programmes en vue d'éliminer ceux qui n'étaient pas réellement nécessaires, d'améliorer le

Les frais d'utilisation dans le portefeuille de l'Agriculture ne sont pas nouveaux.

service à la clientèle et de repenser les programmes de manière à réduire les dépenses générales. Le gouvernement donnait alors à entendre qu'il était possible de réduire les dépenses en amputant les programmes ou en trouvant d'autres sources de recettes. Chacune des trois entités dont nous avons fait la vérification a réduit considérablement ses dépenses depuis l'Examen des programmes; dans certains secteurs, la baisse a atteint 20 p. 100.

11.18 Les recettes tirées des frais d'utilisation se sont accrues considérablement à l'Agence canadienne d'inspection des aliments depuis 1994–1995. La situation à ce chapitre a toutefois beaucoup moins changé dans les deux autres entités faisant l'objet de notre vérification (voir la pièce 11.1). Ces hausses, ainsi que les augmentations de tarifs apportées par les autres ministères et ordres de gouvernement, se sont butées à la forte opposition des producteurs et du secteur.

11.19 Les principales préoccupations des intervenants ont trait à la façon dont les frais ont été introduits et à leur impact cumulatif. Un grand nombre d'entre eux allèguent que les frais d'utilisation sont tout simplement une autre forme d'impôt. Quelques-uns ont même affirmé que ces

frais risquent de nuire à l'impartialité des activités de réglementation : les agents de réglementation pourraient repenser les programmes de façon à exaucer les vœux du secteur puisque celui-ci en paie les frais.

11.20 Les parlementaires ont formulé des craintes analogues. Les frais d'utilisation ont été au centre de plusieurs audiences et rapports des comités permanents de l'agriculture de la Chambre des communes et du Sénat. Les appréhensions qui entourent l'incidence des frais d'utilisation se sont accentuées avec les fortes tensions qu'exerce la faiblesse des prix des produits sur les revenus du secteur.

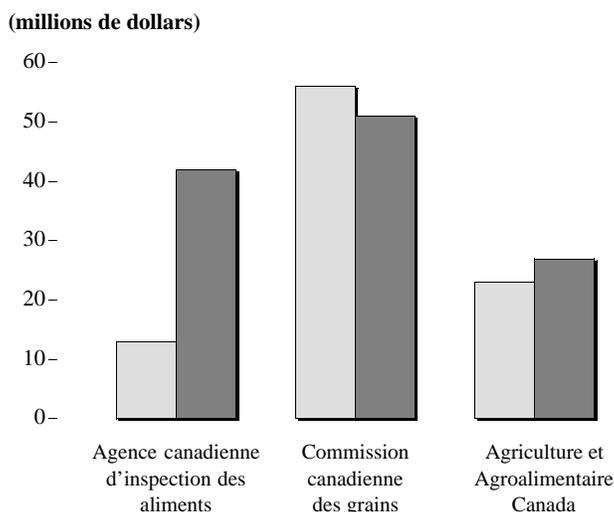
Objet de la vérification

11.21 Dans le cadre de notre vérification, nous nous sommes attardés aux activités entourant les frais d'utilisation qui se sont déroulées au cours des cinq dernières années à Agriculture et Agroalimentaire Canada, à l'Agence canadienne d'inspection des aliments et à la Commission canadienne des grains. Nous avons examiné seulement les tarifs imposés pour des services dispensés à l'extérieur du gouvernement et notre analyse dans le présent chapitre se limite donc à ces « frais d'utilisation externe ».

Pièce 11.1

Variation des recettes tirées des frais d'utilisation dans le portefeuille de l'Agriculture

□ 1994–1995
 ■ 1997–1998



Source : Comptes publics du Canada

11.22 À la Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, la plupart des questions liées à la tarification de la propriété intellectuelle se distinguaient des enjeux qui se posent dans les autres directions générales du Ministère et dans les deux autres entités. Nous exposons les résultats de notre travail sur la Direction générale de la recherche au chapitre 12 du présent rapport.

11.23 L'Agence canadienne d'inspection des aliments a vu le jour en avril 1997 et regroupe les activités d'inspection qu'assumaient auparavant trois ministères : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada et Pêches et Océans. L'équipe de vérification a examiné les programmes pertinents qui commandaient des frais d'utilisation à la fois avant et après la création de l'Agence.

11.24 Nous nous sommes principalement posé la question suivante : « Avec quelle efficacité les entités du portefeuille de l'Agriculture gèrent-elles leurs frais d'utilisation externe? ». Les objectifs particuliers de la vérification étaient de déterminer si les trois entités qui faisaient l'objet de notre vérification :

- avaient convenablement conçu et géré les frais d'utilisation de manière à réaliser les objectifs du gouvernement concernant la tarification;
- tiraient des leçons de leur expérience en examinant régulièrement l'information accumulée et les connaissances acquises de l'application des frais d'utilisation;
- assuraient le suivi de leur rendement et faisaient rapport à ce sujet d'une façon claire et valable, permettant ainsi au Parlement d'apprécier le niveau d'application et de gestion des frais d'utilisation.

11.25 Nous nous sommes fondés sur la politique gouvernementale pour définir nos critères de vérification à l'égard de la mise en oeuvre des frais d'utilisation. En

nous appuyant sur cette politique, nous avons examiné les meilleures pratiques et nous avons dépouillé la documentation provenant d'autres sources, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les principales pratiques de gestion imposées par la politique gouvernementale cadrent, en général, avec ce que l'on trouve dans la documentation internationale sur les frais d'utilisation.

11.26 On trouvera à la fin du chapitre, dans la section intitulée « **À propos de la vérification** », des détails sur les objectifs, l'étendue et les critères de notre vérification. Les mesures correctives recommandées aux trois entités se trouvent pages 11–39 à 11–40. Dans un encadré présenté pages 11–30 à 11–35, nous résumons nos constatations sur certains éléments clés de la gestion des frais d'utilisation et nous citons certaines bonnes pratiques qui pourraient être utiles à d'autres entités du portefeuille concerné ou de l'administration fédérale en général.

Observations

Mise en oeuvre incomplète de la politique gouvernementale

11.27 Même si les trois entités qui ont fait l'objet de notre vérification ont instauré des frais d'utilisation, elles n'ont pas encore répondu intégralement aux attentes énoncées dans la politique gouvernementale de 1997 sur les frais d'utilisation externe. La majorité des changements apportés aux frais d'utilisation des entités précèdent cette politique de 1997. Notre rapport présente des observations et des recommandations dans les domaines où la gestion des frais d'utilisation pourrait être améliorée pour répondre aux attentes énoncées dans la politique de 1997. Comme il est mentionné dans la présente partie du chapitre, les domaines dont il est question comprennent les pratiques d'établissement des coûts, les normes de service, les

Nous nous sommes posé la question suivante : « Avec quelle efficacité les entités du portefeuille de l'Agriculture gèrent-elles leurs frais d'utilisation externe? ».

Les trois entités ont peu amélioré la manière dont elles obtiennent et utilisent l'information sur les coûts.

consultations et la communication des résultats.

11.28 Nous reconnaissons que les entités visées par notre vérification diffèrent beaucoup les unes des autres quant au type de services qu'elles dispensent et quant aux progrès qu'elles ont accomplis dans la mise en oeuvre de la politique gouvernementale sur la tarification. L'application des frais d'utilisation est une tâche continue, mais chaque entité en est arrivée au point où il lui faut prendre des décisions clés dans ce domaine. La situation actuelle et les décisions qui touchent chaque organisme sont résumées dans l'encadré des pages 11-11 à 11-14.

Nécessité d'améliorer l'établissement des coûts des programmes

11.29 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et notre bureau ont souvent souligné l'importance de bons systèmes d'établissement des coûts. On ne peut établir le tarif approprié d'un service que si l'on connaît le coût total de la prestation de ce service. En établissant les coûts comme il se doit, on aide les administrateurs à dispenser leurs programmes avec plus d'efficacité et à faire des choix plus éclairés quant à l'opportunité de lancer de nouveaux services ou de modifier les programmes existants et quant à la façon de le faire. Nous nous attendions à ce que les entités connaissent les coûts globaux de la prestation de leurs services et comprennent raisonnablement bien les différents facteurs susceptibles d'influer sur le coût des services.

11.30 Au cours des cinq dernières années, les trois entités qui ont fait l'objet de notre vérification ont peu amélioré la manière dont elles obtiennent et utilisent l'information sur les coûts. Elles peuvent estimer approximativement les coûts directs et généraux de la prestation de leurs programmes, mais elles n'ont pas calculé les coûts globaux des divers

services que comporte chacun de leurs programmes. Il y a un seul programme pour lequel nous avons observé l'existence d'un système raisonnable d'établissement des coûts, et c'est celui qui porte sur l'administration du Compte de stabilisation du revenu net d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Recours non généralisé à des normes de service

11.31 Nous nous attendions à ce que les entités exigeant des frais d'utilisation disposent de normes de service.

À quelques exceptions près, nous avons observé que des normes de service ne sont pas largement appliquées dans le cadre des programmes à frais d'utilisation. Seul le Compte de stabilisation du revenu net mesure couramment les services qu'il dispense à la lumière de normes prédéterminées. La Commission canadienne des grains a élaboré des normes de service, mais elle n'a pas fait rapport sur le degré de conformité à ces normes. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a ébauché des normes de service, mais elle ne les a appliquées que dans deux grands domaines : le programme des engrais applique des normes et évalue son rendement à leur égard, alors que le programme d'inspection du poisson a adopté des normes, bien qu'il n'examine pas son rendement en fonction de celles-ci.

11.32 Les clients désirent connaître le niveau de service qu'ils recevront en retour des droits qu'ils versent et ils veulent s'assurer qu'ils en auront pleinement pour leur argent. Dans un marché concurrentiel, le client peut choisir le fournisseur qui lui offre le meilleur prix, la meilleure qualité et le meilleur service. Dans un secteur réglementé où il n'y a peut-être qu'un seul fournisseur, le client n'a pas le choix. Dans ce cas, il convient de communiquer les normes de service et de faire rapport sur le rendement de leur application;

(suite à la page 11-14)

État d'avancement de chacune des entités et décisions qu'elles doivent prendre



Commission canadienne des grains

La Commission canadienne des grains dispense deux services principaux : la pesée et l'inspection des grains destinés à l'exportation. Elle a pour objectif principal de réglementer la manutention des grains et d'établir et d'appliquer des normes de qualité.

La Commission recouvre la majorité de ses coûts depuis des décennies et la presque totalité de ses coûts depuis plus de dix ans. Le secteur des grains accepte que les services réglementés d'inspection et de pesée dispensés par la Commission représentent un avantage privé pour lui et que les coûts doivent en être intégralement recouverts. La seule partie des activités de la Commission que l'on estime ne pas être un avantage exclusif au secteur des grains (surtout le Laboratoire de recherches sur les grains) ne représente qu'environ 20 p. 100 de ses dépenses, et la moitié de ce pourcentage est recouverte auprès du secteur.

Le barème tarifaire actuel a été conçu de manière à permettre à la Commission de recouvrir la totalité de ses frais généraux par le truchement des droits imposés sur les expéditions de grains exportés par les ports

maritimes. Les habitudes d'expédition toutefois ont changé. Ainsi, depuis quelques années, les provinces des Prairies expédient davantage de leurs grains directement aux États-Unis, sans passer par les ports maritimes. La Commission a dû redéployer une partie de son personnel pour qu'il dispense des services aux silos-élévateurs primaires, et les coûts de prestation de ces services sont restés relativement constants. Toutefois, l'évolution des habitudes d'expédition a fait que les recettes ont chuté et, en conséquence, les frais généraux n'étaient plus entièrement recouverts; le barème tarifaire ne concordait plus avec la base de coûts. Si les droits avaient été rajustés plus rapidement, la Commission aurait pu éviter une partie ou la totalité de son déficit pour l'exercice financier 1998-1999, que l'on estime à plus de 10 millions de dollars.

La Commission canadienne des grains examine ses programmes et ses régimes de recouvrement des coûts à peu près tous les cinq ans. Le plus récent examen est arrivé à un moment où la Commission devait composer avec les changements fondamentaux survenus dans le secteur des grains et avec les

contraintes financières qui en découlaient. Lors de cet examen, la Commission a surtout cherché à mieux adapter ses frais d'utilisation en fonction de ses services et de ceux qui en tirent profit.

L'examen qu'a mené la Commission sur ses programmes va tout à fait dans le sens de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale sur les frais d'utilisation. Toutefois, rien n'a encore été fait pour appliquer les recommandations des examinateurs. Parmi celles-ci figurent l'apport de changements à court terme aux activités et à la réglementation afin de réduire les contraintes financières de la Commission, et la mise en oeuvre de changements à long terme à la Loi et au financement pour que la Commission jouisse de toute la latitude nécessaire en vue de répondre aux besoins en constante évolution du secteur des grains. Que les recommandations soient appliquées ou non, nous croyons que la Commission canadienne des grains peut apporter d'autres améliorations, surtout en matière d'établissement des coûts de ses services.

Recouvrement des coûts à la Commission canadienne des grains	(millions de \$)			
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Frais de service	54,5	45,4	41,7	50,1
Autres	2,1	1,4	1,3	1,2
Total	56,6	46,8	43,0	51,3



Agence canadienne d'inspection des aliments

L'Agence canadienne d'inspection des aliments exécute des programmes d'inspection en salubrité des aliments ainsi qu'en santé des animaux et en protection des végétaux. Ces programmes, qui sont appuyés par des services de laboratoire et d'analyse, facilitent l'accès des produits canadiens aux marchés étrangers. Les inspections sont effectuées, à l'échelle du pays, aux abattoirs et aux établissements de transformation, aux entrepôts, aux points d'entrée et dans les exploitations agricoles. Le personnel de l'Agence mène également des

inspections dans d'autres pays pour le compte d'entreprises qui désirent importer des animaux, des végétaux ou des produits au Canada.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a amorcé son principal projet de tarification avant l'Examen des programmes de 1994-1995 dans l'ensemble de l'administration fédérale; la majorité des services que l'Agence dispense actuellement relevaient alors de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Baptisé « Plan

d'agencement des activités », le projet visait à mettre en oeuvre un barème global de frais d'utilisation qui serait uniforme d'un secteur de production à l'autre.

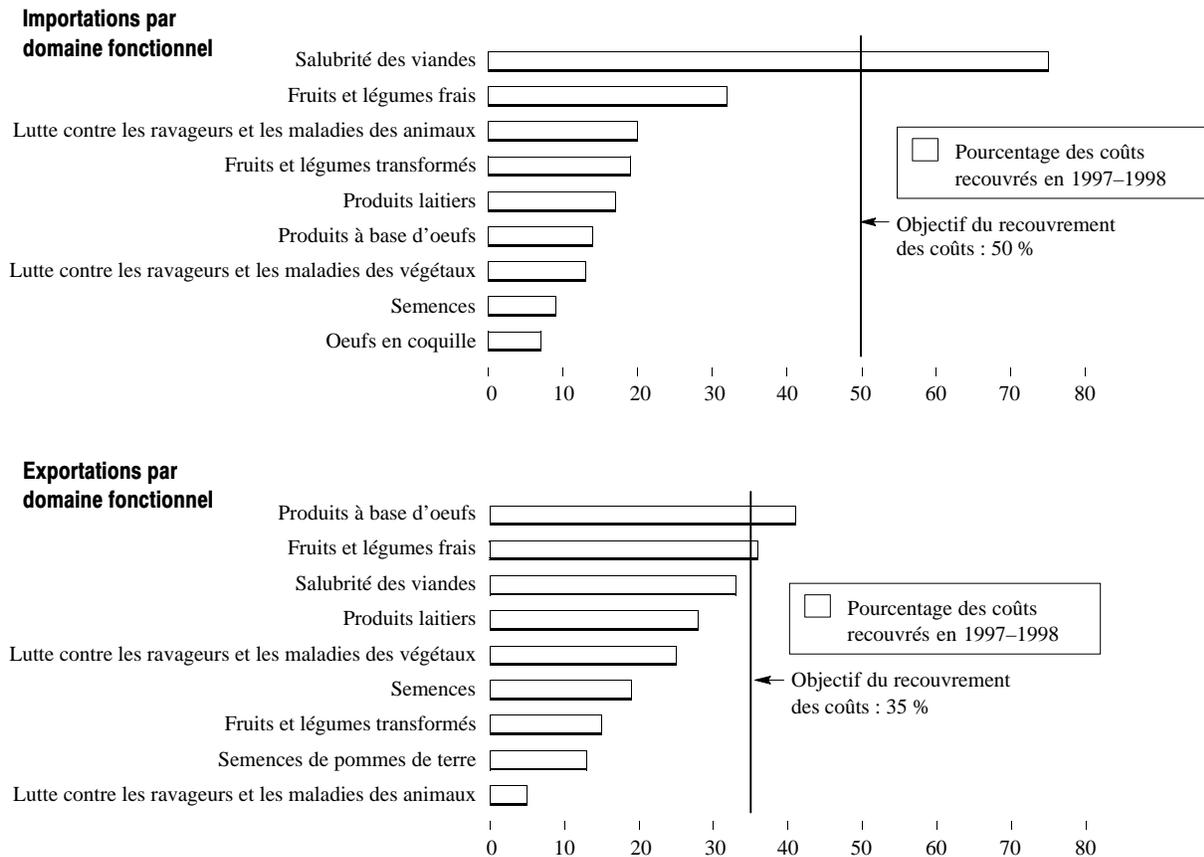
L'organisme s'est fixé des objectifs de recouvrement qui correspondaient à une proportion des coûts occasionnés pour chacune de ses activités fonctionnelles (les inspections à l'importation ou à l'exportation par exemple). Pour ce faire, il s'est fondé sur une évaluation initiale de la proportion d'avantage privé reçue par les utilisateurs du service. Ainsi, l'objectif de

recouvrement pour l'inspection des fruits frais importés a été fixé à 50 p. 100; on a alors présumé que le service d'inspection donnait aux importateurs la possibilité de vendre leurs produits au Canada, tout en protégeant les Canadiens contre l'entrée au pays de ravageurs ou de maladies éventuellement nuisibles.

L'Agence a complété en partie son projet. Elle applique des droits, mais la proportion des coûts recouverts n'est pas uniforme d'un secteur de production à l'autre dans les cas où les services dispensés sont analogues, et ce même si l'objectif de recouvrement des coûts est identique. Ainsi, divers groupes de producteurs paient une proportion différente des coûts

même s'ils bénéficient de services analogues. S'il existe des motifs pour justifier ces écarts, comme la nature concurrentielle du secteur, ils ne sont pas expliqués à la population. Toutefois, les représentants de l'Agence reconnaissent que ces écarts constituent réellement un manque d'uniformité.

Les taux de recouvrement des coûts varie considérablement d'un groupe de producteurs à l'autre



Note : Il n'existe pas de frais d'utilisation pour les groupes de producteurs non mentionnés.

Source : Agence canadienne d'inspection des aliments

La Direction générale de la production et l'inspection des aliments a disposé de très peu de temps pour appliquer son barème tarifaire étant donné que, lors de l'attribution des crédits, le Parlement avait présumé que les frais d'utilisation seraient en vigueur et produiraient

les recettes prévues. Ces contraintes financières ont persisté après la création de l'Agence puisqu'on s'attendait à ce que la prestation des services d'inspection soit moins coûteuse pour le Trésor fédéral. L'Agence avait besoin immédiatement des recettes tirées de la

tarification et jugeait secondaire de cerner les domaines où il serait possible de réduire ou d'éviter des coûts. En haut lieu, on croyait que la création de l'Agence constituait en elle-même une forme de réduction des coûts.

Au cours de sa consultation des groupements sectoriels sur les frais d'utilisation, la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments avait ouvertement affirmé son besoin immédiat de produire des recettes et énoncé les principes sur lesquels elle se fonderait pour établir les frais d'utilisation. L'Agence a par la suite fixé des objectifs de recettes pour chaque secteur de production. Après avoir présenté ses propositions initiales de barème tarifaire, elle a généralement accepté les contre-propositions du secteur dans la mesure où celles-ci ne mettaient pas en danger son objectif global de recettes. L'acceptation de ces autres propositions explique en partie le fait que le nombre de tarifs particuliers soit passé à plus

de 1 600. L'Agence, qui admet qu'il est coûteux d'administrer un si grand nombre de tarifs et d'appliquer la réglementation connexe, espère simplifier la situation à l'avenir.

Même si l'Agence essaie énergiquement de produire des recettes, elle tient également compte des demandes du secteur qui sollicite de sa part des façons nouvelles et plus efficaces de dispenser les services; elle a d'ailleurs examiné des possibilités d'éviter et de réduire les coûts. Le classement des carcasses de bestiaux est un exemple éloquent d'évitement de coûts qui a permis à l'État et au secteur de réaliser des économies nettes.

L'Agence gère l'un des barèmes les plus complexes de frais d'utilisation qui ont cours

dans l'administration fédérale. Auparavant, elle avait établi des objectifs pour le recouvrement d'un pourcentage des coûts d'inspection dans des domaines fonctionnels comme les importations, les exportations et les échanges intérieurs. Il lui reste encore toutefois à atteindre ces objectifs pour tous les produits. Au cours de ses deux premières années d'existence, l'Agence s'est en grande partie attachée à apporter à son organisation et à ses programmes les changements qui lui permettraient de regrouper les effectifs et les programmes hérités de quatre ministères différents. Estimant que ces changements sont en grande partie en place, les cadres supérieurs peuvent maintenant tourner leur attention vers les frais d'utilisation.

Recouvrement des coûts à l'Agence canadienne d'inspection des aliments	(millions de \$)			
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Santé des animaux	1,0	3,1	4,5	4,7
Fruits et légumes frais	2,6	2,5	3,9	4,8
Classement des carcasses de bestiaux et de volailles	3,0	3,7	1,9	1,3
Protection des végétaux	1,1	2,4	3,1	3,5
Semences	1,5	1,6	2,5	2,5
Salubrité des viandes	3,7	13,5	17,0	16,7
Autres (produits laitiers, aliments pour animaux, produits transformés, etc.)	0,4	0,5	1,2	2,3
Inspection du poisson*	0,8	0,9	2,5	6,1
Total	14,1	28,2	36,6	41,9

* Avant le 1^{er} avril 1997, l'inspection du poisson relevait de Pêches et Océans.



Agriculture et Agroalimentaire Canada

Chacune des directions générales d'Agriculture et Agroalimentaire Canada qui ont fait l'objet de notre vérification (Direction générale des politiques, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés et Administration du rétablissement agricole des Prairies) gère en grande partie ses propres frais d'utilisation. Chacune a toutefois suivi une évolution distincte et chacune a un historique et une sphère d'activité qui lui sont propres.

L'Administration du rétablissement agricole

des Prairies a des activités de recouvrement des coûts depuis 1939 (voir le chapitre 24 de notre rapport de 1997). Son régime de frais d'utilisation liés à son Programme des pâturages communautaires est bien rôdé. Les droits qu'elle exige se comparent aux tarifs commerciaux et elle recouvre plus de 80 p. 100 de ses coûts directs de programme. Le reste des coûts est imputé au volet « bien public » (c.-à-d. l'entretien des pâturages dans le respect de l'environnement). L'Administration cherche par ailleurs à recouvrer une proportion

plus élevée des coûts des services d'irrigation qu'elle dispense dans le sud-ouest de la Saskatchewan.

Il est un domaine dans lequel l'Administration du rétablissement agricole des Prairies a encore besoin de s'améliorer, celui de l'établissement des coûts. En effet, elle ne recueille pas encore de données sur les coûts et les frais généraux en vue de les imputer à chacun de ses services et de ses programmes actuels et à venir.

Par ailleurs, c'est dans le cadre du programme du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), appliqué par la Direction générale des politiques, que le Ministère a fait le plus de progrès dans sa mise en oeuvre intégrale de la politique gouvernementale sur les frais d'utilisation. Il a mis au point une solide méthodologie d'établissement des coûts (par activité) et il s'en sert pour calculer les coûts d'éventuels changements apportés à son programme. La direction du CSRN a également démontré qu'elle consultait bien les intervenants; elle a su intégrer des normes de service et des mesures du degré de satisfaction à la clientèle dans sa culture de gestion. En 1995, elle a annoncé à son Comité consultatif national qu'elle désirait cheminer vers le recouvrement intégral de ses coûts.

La Direction générale des services à l'industrie et aux marchés n'applique qu'un seul droit d'utilisation, et il se rattache à la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*. Il s'agit d'un programme de garantie d'emprunt qui permet aux producteurs et à leurs coopératives d'avoir accès, par l'entremise d'établissements financiers, à du crédit à moyen terme à taux raisonnables. La récente majoration des frais d'utilisation (1999) visait à recouvrer la totalité des coûts d'administration et de défauts de paiement de prêts inhérents au programme.

Il est difficile de savoir pourquoi certains programmes recouvrent la totalité de leurs coûts, d'autres une partie et certains rien du tout. Le programme du CSRN, par exemple, recouvre environ 70 p. 100 de ses coûts

d'administration alors que le Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole ne récupère rien. Si des considérations liées à un programme donnent à penser qu'il convient de recouvrer moins que la totalité des coûts, elles devraient être énoncées clairement aux parlementaires et aux intervenants. À l'heure actuelle, il n'y a aucun ensemble de principes directeurs qui permet de s'assurer que les frais d'utilisation sont appliqués de façon homogène à l'échelle du Ministère.

Pour ce qui est des autres aspects de la gestion des frais d'utilisation, Agriculture et Agroalimentaire Canada a des pratiques raisonnables de consultation et a simplifié sa perception des droits; il lui faudra toutefois envisager des possibilités de réduire les délais de mise en oeuvre ou de modification des tarifs.

Recouvrement des coûts à Agriculture et Agroalimentaire Canada	(millions de \$)			
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
<i>Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative</i>	2,8	1,9	2,4	2,6
Compte de stabilisation du revenu net	5,5	5,4	7,6	8,2
Administration du rétablissement agricole des Prairies	11,8	12,7	13,0	13,0
Direction générale de la recherche	1,5	2,5	3,1	3,4
Total	21,6	22,5	26,1	27,2

(suite de la page 11-10)

c'est une façon de rendre des comptes à la population et aux utilisateurs du service et de contribuer à faire oublier l'absence de choix quant aux fournisseurs.

Comprend-on bien l'incidence des frais d'utilisation?

11.33 Les clients et les intervenants ont largement commenté l'incidence des frais d'utilisation sur leurs entreprises et leur gagne-pain. Bien qu'une partie de leurs commentaires découlent simplement du fait qu'ils sont maintenant obligés de payer pour une chose qui était auparavant « gratuite », une étude d'Agriculture et Agroalimentaire Canada laisse croire que

l'incidence a été plus grande sur certains secteurs (voir la pièce 11.2).

11.34 Conformément à la politique gouvernementale, nous nous attendions à ce que les concepteurs des frais d'utilisation se servent de l'information tirée des évaluations d'impact, notamment les retombées éventuelles sur la compétitivité. Le Test de l'impact sur les entreprises du gouvernement fédéral est un outil qui peut faciliter ces évaluations. Nous avons constaté que les entités visées par notre vérification ne se sont pas servies régulièrement de tels outils.

11.35 La plupart des frais d'utilisation sont établis et appliqués par voie de règlement. Conformément à la politique

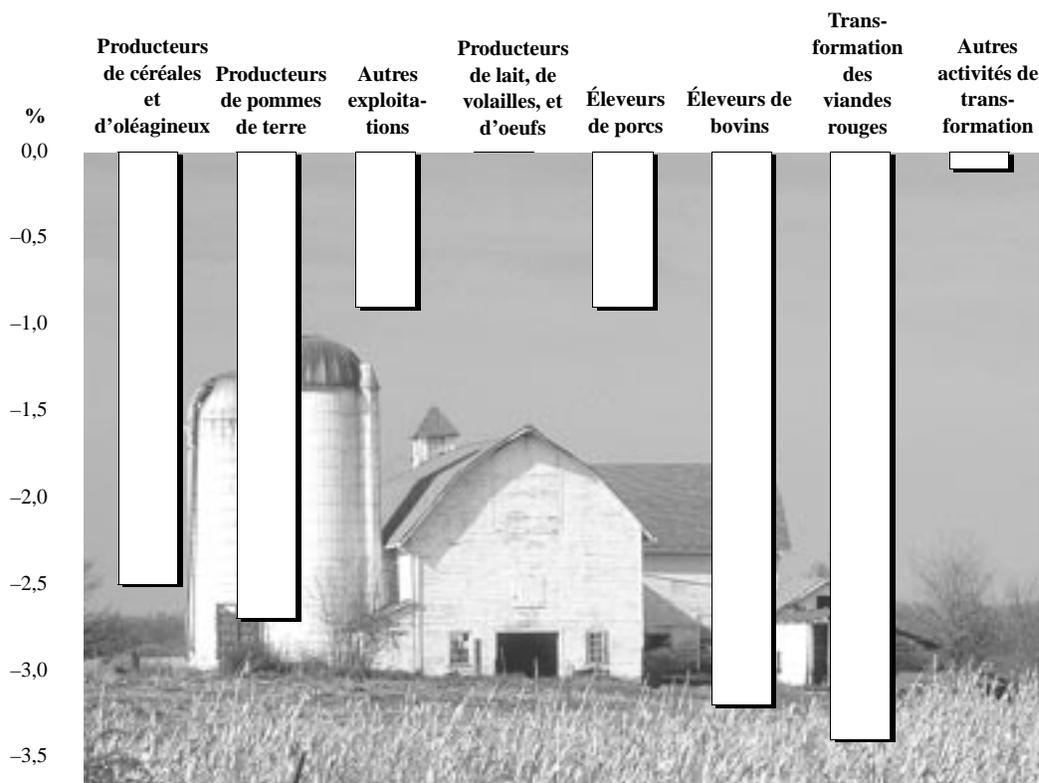
fédérale de réglementation, nous nous attendions à ce qu'on mette en regard les avantages prévus des nouveaux tarifs ou des changements de droits d'utilisation, d'une part, et le coût prévu de leur mise en oeuvre, d'autre part. Toutefois, les évaluations courantes ne portaient pas sur les avantages ou ne permettaient pas de les cerner, surtout les avantages indirects ou sociétaux. Les avantages non monétaires qu'étaient censés comporter les services tarifés n'ont pas été bien documentés ni communiqués aux intervenants ou aux parlementaires. Il faudrait évaluer ces coûts et avantages, notamment les coûts de mise en oeuvre et d'administration des droits d'utilisation.

11.36 Les évaluations d'impact des projets de remaniement de la réglementation que nous avons examinées étaient imprécises et la quantification y était insuffisante. En outre, il nous a été difficile de trouver, dans les évaluations, des preuves pour étayer l'allégation fréquente des entités selon laquelle les frais d'utilisation n'auraient pratiquement aucun effet sur la compétitivité parce qu'ils représentent un faible pourcentage des coûts des produits inspectés. Les évaluations d'impact renfermaient peu de renseignements pouvant aider le lecteur à comprendre les effets prévus de la tarification.

Les évaluations d'impact étaient imprécises et la quantification y était insuffisante.

Pièce 11.2

Variation, par secteur, de l'impact cumulatif des frais fédéraux d'utilisation



Réduction du bénéfice net d'exploitation attribuable aux frais d'utilisation (en pourcentage)

Source : Répercussions de certaines initiatives fédérales de recouvrement des coûts sur le secteur agroalimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada

11.37 Bien que, pris individuellement, chacun des droits d'utilisation puisse sembler négligeable, ils peuvent, en bloc, représenter une partie importante du bénéfice net de certains secteurs. La politique gouvernementale révisée indique que les ministères et les organismes doivent « évaluer avec les clients l'impact cumulatif des frais imposés par toutes les entités fédérales, et évaluer les frais proposés dans ce contexte ». Agriculture et Agroalimentaire Canada a analysé l'impact cumulatif des frais d'utilisation dans son portefeuille (voir la pièce 11.3).

Étude des solutions de rechange avant l'établissement de frais d'utilisation

11.38 Il se peut qu'il y ait des solutions de rechange à l'imposition de frais d'utilisation; il faut donc les examiner avant d'appliquer de tels frais. Les clients ne veulent pas que les recettes tirées de la tarification servent à combler des lacunes dans la prestation des programmes. Nous nous attendions, d'une part, à ce que les entités analysent et déterminent des façons de réduire ou d'éviter des coûts, tout en reconnaissant que des consultations ultérieures menées auprès des utilisateurs pourraient permettre de cerner d'autres options, et, d'autre part, à ce qu'elles soient en mesure de montrer que la prestation des services était efficiente. Éviter les coûts, cela signifie qu'on « se retire d'une activité » ou qu'on prend des mesures pour empêcher un accroissement de coûts qui surviendrait de toute manière. Une réduction des coûts suppose une diminution du niveau des services, sinon une prestation plus efficiente de ces services. À titre d'exemple d'évitement de coûts comme solution de rechange à l'application de frais supplémentaires d'utilisation, on consultera l'étude de cas à la page 11-26, « Le recouvrement des coûts : des avantages autres que la production de recettes ».

11.39 Quand on évalue des solutions de rechange, il faut notamment déterminer laquelle répond le mieux aux objectifs de

l'entité et du programme et aux besoins de tous les intervenants. Il faut de bons systèmes d'établissement des coûts pour évaluer convenablement les solutions de rechange.

11.40 Nous avons constaté que les entités visées par notre vérification avaient adopté un certain nombre de façons nouvelles et créatives pour dispenser les services obligatoires ou qu'elles considéraient de le faire. À une plus grande échelle, la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments était en soi un vaste projet de réduction des coûts qui visait à abaisser les dépenses gouvernementales de 44 millions de dollars sans augmenter les recettes tirées de la tarification. Cependant, nous n'avons trouvé que peu d'indications montrant que ces entités, avant d'imposer des frais d'utilisation, envisageaient, avec l'attention requise, des solutions de rechange comme l'évitement des coûts.

Amélioration du processus de consultation

11.41 Nous nous attendions à ce que les entités appliquent la politique gouvernementale selon laquelle les ministères doivent tenir des consultations « véritables et efficaces » auprès de la clientèle tout au long du processus d'établissement des frais. Par « véritables et efficaces », on veut dire que les clients estiment que leurs préoccupations ont été véritablement entendues et qu'ils comprennent les motifs de la tarification.

11.42 À défaut de consultations appropriées, il se peut que l'opposition aux frais d'utilisation fasse avorter un projet de tarification et occasionne un manque à gagner pour l'État. L'entité risque également d'imposer un montant inapproprié ou de tarifier la mauvaise partie. Il se peut aussi qu'elle soit privée des précieux conseils des clients sur la façon d'améliorer le service.

11.43 Il arrive souvent que les clients s'opposent vivement à des droits s'ils

Des progrès importants dans la compréhension de l'impact cumulatif des frais d'utilisation

Par le passé, on a très peu cherché à déterminer quelle était l'incidence conjuguée des divers frais d'utilisation sur les personnes et sur les entreprises qui les payaient. Des comités parlementaires, des intervenants et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont invité les entités fédérales à étudier l'impact cumulatif des frais fédéraux d'utilisation sur des secteurs particuliers.

Certains observateurs prétendent qu'il est mal à propos de s'interroger au sujet de l'incidence des droits sur le secteur. Selon eux, pourvu que les frais soient appropriés et que le secteur tire parti du service de l'État, les droits sont légitimes et font partie des coûts normaux d'une entreprise. À notre avis, toutefois, il est important d'analyser l'incidence des droits pour aider les autorités à prendre des décisions éclairées sur la tarification; en effet, les agents de réglementation doivent s'assurer que l'effet combiné des frais d'utilisation ne mettra pas en danger l'atteinte des objectifs des programmes.

En 1998, Agriculture et Agroalimentaire Canada a été le premier ministère à mener une étude sur l'impact cumulatif des droits fédéraux. Cette étude a suscité un vif intérêt dans le secteur agricole et a fait l'objet d'une audience de la part du Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes. Les auteurs de l'étude ont examiné l'incidence des frais d'utilisation sur le secteur agricole et agroalimentaire en se servant de modèles économiques pour cerner la façon dont les droits sont transmis aux clients et aux fournisseurs. Ils ont conclu que l'incidence varie d'une composante à l'autre du secteur et que les frais d'utilisation réduisent le bénéfice net d'exploitation dans une proportion variant entre pratiquement zéro et 3,4 p. 100.

Leçons utiles pour les études à venir

Voici quelles leçons, tirées de cette étude, pourraient être mises à profit par les auteurs qui se pencheront sur des sujets analogues à l'avenir.

- Plusieurs aspects de la conception du projet se sont révélés particulièrement efficaces. D'autres entités tarifatrices fédérales et d'autres intervenants du secteur ont pris une part active aux décisions sur la conception du projet. La macro-analyse économique a été complétée par une micro-analyse de l'incidence éventuelle sur des exploitations et sur des entreprises de transformation agroalimentaire représentatives, ce qui a permis de mieux cerner les effets différentiels des droits sur divers utilisateurs.
- La méthodologie d'analyse se fondait sur des principes économiques raisonnables adaptés de récentes études effectuées par le Ministère et par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Elle n'était toutefois pas bien expliquée dans le rapport. Il en était de même de l'analyse qui n'était pas convenablement documentée. À cause de cela, il nous a été impossible de vérifier les calculs effectués, ce qui pourrait nuire aux futures études qui chercheraient à tirer parti de cette approche.
- Une analyse de sensibilité aurait démontré dans quelle mesure les constatations auraient varié selon les changements d'hypothèses et de paramètres de conception, ce qui aurait aidé à mieux comprendre la fiabilité des résultats de l'étude.
- Il a fallu beaucoup de temps pour obtenir de bonnes données des autres ministères fédéraux et pour clarifier leurs définitions. Si les données et les définitions étaient normalisées à l'échelle de l'administration fédérale, les études à venir sur l'impact cumulatif seraient grandement facilitées.

Nécessité d'en savoir davantage sur l'incidence des frais d'utilisation

L'étude effectuée par Agriculture et Agroalimentaire Canada en 1998 a permis de faire beaucoup progresser les connaissances sur l'incidence des frais d'utilisation. Toutefois, certains aspects importants n'ont pas été traités, étant donné que la portée de l'étude était au départ ambitieuse. Ainsi, on n'a pas analysé, sous l'angle des politiques, s'il était justifié d'apporter, le cas échéant, des changements à la politique de tarification, à la lumière des résultats de l'étude. Dans les études à venir dans le domaine agricole et agroalimentaire et dans d'autres secteurs, il faudra, d'une part, déterminer si les frais d'utilisation jouent un rôle important dans la compétitivité sur les marchés internationaux et, d'autre part, envisager de raffiner les outils d'analyse qui servent à évaluer les effets secondaires des droits et les changements comportementaux du secteur.

Il existe également une possibilité importante de convertir la méthodologie de l'étude en un outil qui faciliterait l'analyse de l'incidence de projets particuliers de tarification. Jusqu'à maintenant, on n'avait pas analysé l'incidence de la transmission des frais d'utilisation depuis les payeurs jusqu'aux clients et aux fournisseurs.

Le cadre de consultation s'est amélioré au cours des cinq dernières années.

croient qu'ils leur sont imposés unilatéralement. Ils les acceptent mieux lorsque les droits correspondent à un niveau convenu de services qu'ils considèrent comme un avantage privé pour eux.

11.44 Nous avons constaté que le cadre de consultation s'est amélioré au cours des cinq dernières années. Agriculture et Agroalimentaire Canada et les autres entités ont déployé des efforts pour bien structurer leurs consultations. Les producteurs et les secteurs, gros ou petits, sont mieux représentés depuis quelques années, bien que les petits producteurs trouvent coûteux de délaissier leurs activités pour participer à des consultations.

11.45 Les clients qui paient les frais d'utilisation, c'est-à-dire les bénéficiaires privés du service, ont été représentés aux consultations par leurs associations nationales. Toutefois, hormis les fonctionnaires qui protègent l'intérêt de la population, on note une faible représentation de la part de bénéficiaires qui ne paient pas de droits d'utilisation. Lors des consultations tenues au cours d'un récent examen, la Commission canadienne des grains a pu faire participer certains des grands bénéficiaires (des producteurs) en plus de ceux qui paient les frais (les entreprises de manutention des grains). Pour sa part, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a cherché à faire participer des groupes de consommateurs à des consultations sur des aspects liés à l'alimentation, mais sans grand succès. Lorsque la représentation du bien public est relativement faible, on peut penser que l'aboutissement des consultations favorise le secteur.

11.46 Néanmoins, nous avons constaté que les consultations étaient généralement ouvertes et que les groupes consultés recevaient la rétroaction dans des délais raisonnables. Les observations des intervenants ont incité des entités gouvernementales à modifier leurs

barèmes tarifaires ou leurs frais d'utilisation et à modifier la façon dont ils dispensent leurs services.

11.47 Toutefois, en même temps, un certain nombre d'intervenants qui ont pris part aux consultations menées par l'Agence canadienne d'inspection des aliments nous ont dit qu'à leur avis, l'Agence s'était servie des réunions non pas tellement pour les consulter que pour annoncer ses hausses prévues de tarifs.

11.48 Malgré l'amélioration de leurs processus de consultation, les trois entités pourraient en rehausser l'efficacité en en faisant un moyen continu d'échanger de l'information sur le rendement des programmes et sur les objectifs à venir. La clientèle serait plus satisfaite si elle était convenablement consultée et si on lui faisait rapport sur les résultats en regard des normes de service.

Élaboration de barèmes tarifaires de rechange

11.49 Nous nous attendions à ce que les entités envisagent des solutions de rechange à une tarification uniforme pour toutes les activités. Il y a un compromis inhérent à faire dans le choix entre des tarifs uniformes qu'il est simple d'administrer, et un barème plus complexe de droits qui est plus coûteux à administrer, mais permet de mieux répondre aux besoins des clients et aux objectifs des programmes.

11.50 Les entités visées par notre vérification ont cherché, habituellement pendant les consultations, à fixer leurs barèmes de tarifs de manière à répondre aux besoins des utilisateurs. À l'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple, on a abaissé les tarifs imposés aux petites entreprises et calculé les droits d'utilisation en fonction de la durée de prestation du service.

11.51 Bien que les entités aient répondu aux besoins de leur clientèle, elles n'ont pas convenablement tenu compte des coûts que cela suppose. L'Agence

canadienne d'inspection des aliments applique à l'heure actuelle plus de 1 600 tarifs. En plus de ce que lui coûte la prestation des services, il faut compter les coûts supplémentaires inhérents à l'application de la réglementation et à l'administration des factures et de la perception des droits, ainsi que les coûts cachés qu'occasionnent au personnel et aux clients de l'Agence le suivi des tarifs et la préparation des formulaires appropriés. L'Agence n'a pas estimé ces coûts, mais elle doit en tenir compte quand vient le temps de choisir un barème de tarifs plutôt qu'un autre.

11.52 Les entités ont pu contenir les coûts dans le domaine de la perception des frais d'utilisation. Certaines ont conçu des programmes pour y arriver, alors que d'autres ont simplement amélioré leurs mécanismes de perception.

Un long processus : le changement des tarifs

11.53 Nous nous attendions à ce que les changements de tarifs soient mis en oeuvre dans des délais raisonnables, mais nous avons constaté que le processus d'application des nouveaux tarifs et des tarifs modifiés est très lent. En effet, il n'est pas rare qu'il faille plus de deux ans pour mettre en place des changements apportés à la réglementation. En réalité, il a fallu presque quatre ans pour appliquer les récentes modifications tarifaires dans le cadre de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*. Cette période va de la proposition initiale jusqu'à la mise en oeuvre de la réglementation (voir l'étude de cas à la page 11–20, « La lenteur du changement : il y a un prix à payer »).

11.54 Les tarifs sont normalement établis à l'issue du processus de réglementation, ce qui englobe leur publication dans la *Gazette du Canada*. Le cadre réglementaire qui régit les droits d'utilisation comprend : la *Loi constitutionnelle* qui prévoit que toute loi

relative à un impôt ou à des frais doit émaner de la Chambre des communes; diverses autres lois qui confèrent le pouvoir d'établir et de modifier des tarifs se rapportant à une activité déterminée; l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui permet au gouverneur en conseil d'établir des tarifs ou d'autoriser les ministres à fixer des tarifs par décret. Ce processus de réglementation comporte diverses étapes qui, tout en protégeant la population contre l'application aveugle et arbitraire des frais d'utilisation, peuvent souvent être longues et lourdes.

11.55 Il est possible de simplifier le processus, mais il faudrait en assurer une meilleure diffusion. Il est possible de simplifier quelque peu le processus. Ainsi, la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments* autorise le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire à établir des frais d'utilisation après avoir consulté les intervenants et avoir publié les tarifs proposés dans la *Gazette du Canada*. L'Agence a eu recours à cette disposition dans une certaine mesure pour apporter des modifications techniques, mais elle n'y a pas fait appel à ce jour pour changer des tarifs puisque la plupart d'entre eux se rattachent à d'autres lois. L'Agence espère que les modifications récemment apportées aux lois qu'elle applique permettront de régler ce problème.

11.56 Il faudra que toute simplification soit pondérée afin que les parlementaires et les intervenants de l'extérieur aient suffisamment l'occasion d'examiner attentivement les frais d'utilisation imposés grâce à des analyses d'impact et à de meilleurs rapports.

11.57 Les retards dans l'application de nouveaux tarifs peuvent avoir des effets monétaires importants sur l'entité tarificatrice et sur sa clientèle, car ils risquent d'entraîner, dans l'intervalle, un sous-paiement ou un paiement en trop des frais d'utilisation, selon que les

Le processus d'application des nouveaux tarifs et des tarifs modifiés est très lent.

changements proposés consistent à majorer ou à réduire les droits.

11.58 Les retards peuvent aller à l'encontre des intérêts des utilisateurs-payeurs. En 1997, par exemple, la Commission canadienne des

grains a réduit ses frais de service à la réception des grains. De la décision de réduire jusqu'à l'implantation des nouveaux tarifs, il a fallu 14 mois, soit quatre mois de plus que la Commission n'avait prévu. Lorsqu'on réduit des tarifs avec l'accord de tous les intervenants,

La lenteur du changement : il y a un prix à payer

Les administrateurs du programme de garantie d'emprunt appliqué sous le régime de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative (LPAACFC)* ont récemment mis en oeuvre plusieurs changements à la réglementation, notamment une hausse des frais d'utilisation et un élargissement des critères d'admissibilité au programme. Il a fallu près de quatre ans pour appliquer ces changements.

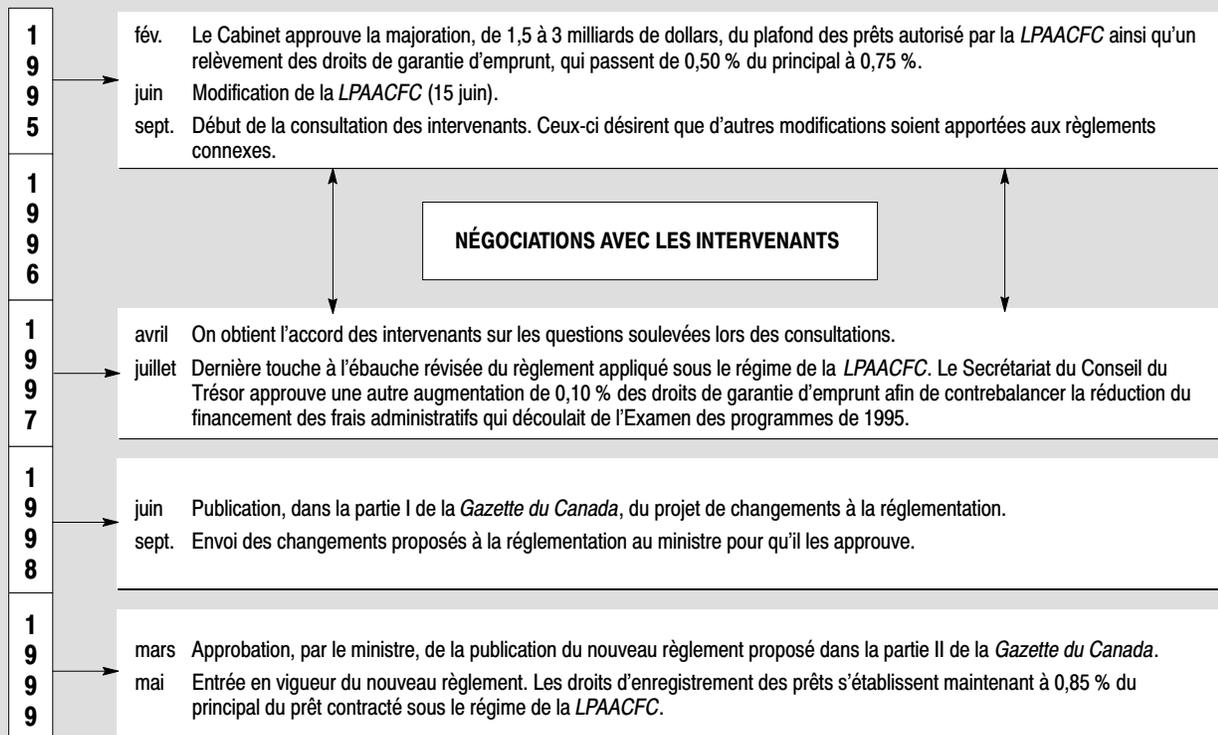
Le tableau chronologique ci-dessous illustre le long cheminement que l'entité a suivi dans le cadre de ce projet.

Le processus de réglementation n'a pas été le seul responsable de la lenteur du changement. Trois autres facteurs ont été à

l'origine de retards :

- Le processus de consultation a été exceptionnellement long. Au cours de cette période, les intervenants ont proposé des modifications additionnelles.
- Entre le début du processus et son aboutissement, trois gestionnaires différents ont été à la tête du programme de la *LPAACFC*.
- L'incidence de la faiblesse des prix des produits s'est accentuée en 1998 et a constitué un facteur externe qu'il était raisonnablement impossible de prévoir ou de planifier.

Ce cas montre bien qu'il faut du temps pour remanier la réglementation et que d'autres facteurs peuvent ralentir le processus. Les autorités se doivent d'anticiper l'évolution de la situation et de planifier à l'avance pour s'assurer que leurs programmes (et tous les frais d'utilisation connexes) continuent d'atteindre les objectifs prévus et tiennent compte des besoins des utilisateurs. Dans ce cas, les intervenants ont dû attendre deux ans avant d'être soumis à des modifications de programme auxquelles ils avaient pourtant donné leur assentiment en avril 1997. En outre, ces retards ont privé l'État de recettes d'environ 3,5 millions de dollars en frais additionnels d'enregistrement entre avril 1997 et mai 1999.



tous gagnent à ce que le processus d'application soit simplifié.

11.59 Les barèmes : une entrave à l'adaptation des tarifs à l'évolution des coûts. Lorsque le retard persiste dans l'application d'un changement de tarif, il se peut que les recettes n'épongent pas les dépenses comme prévu, ce qui risque d'accroître le risque financier pour l'entité. Le danger est plus important pour la Commission canadienne des grains que pour un grand nombre d'autres entités gouvernementales qui imposent des frais d'utilisation, car elle est presque entièrement tributaire des droits d'utilisation pour son financement. En outre, la Commission a peu d'emprise sur le délai nécessaire à la modification des tarifs puisque ce délai est dicté par le processus de réglementation. Il faudrait simplifier ce processus ou trouver une façon plus dynamique de rajuster les tarifs en fonction de l'évolution des coûts.

Mauvaise intégration des frais d'utilisation dans la planification stratégique

11.60 Nous nous attendions à ce que les entités appliquent une stratégie globale et uniforme à l'égard des frais d'utilisation et se soient fixé des objectifs clairs et réalisables qui favorisent la répartition efficace des ressources. En outre, le Conseil du Trésor s'attendait à ce que les entités intègrent une stratégie de recouvrement des coûts dans leurs plans d'activités de 1998–1999.

11.61 L'objectif d'une stratégie sur les frais d'utilisation est de déterminer les activités pour lesquelles l'organisme peut imposer des droits d'utilisation et les domaines dans lesquels les objectifs stratégiques supérieurs auraient préséance.

11.62 Des entités que nous avons examinées, seule la Commission canadienne des grains a communiqué une stratégie sur les frais d'utilisation aux parlementaires et aux intervenants dans le cadre de son examen des programmes de

1998–1999 (voir l'étude de cas à la page 11–22, « Intégration des frais d'utilisation dans la planification stratégique d'une entité »).

11.63 En plus de se doter d'une stratégie sur les frais d'utilisation, une entité se doit d'intégrer ceux-ci dans la prise de décisions importantes au niveau de ses programmes et de son organisation, d'une part, et d'en faire une partie intégrante de sa culture de gestion, d'autre part. Les frais d'utilisation sont un outil de gestion, c'est-à-dire l'un des nombreux outils utilisés pour atteindre les objectifs de l'entité. Nous avons constaté lors de notre examen que les entités, outre les montants qui figurent comme recettes prévues, présentent peu de données sur les frais d'utilisation dans leurs plans d'activités.

Possibilité d'une meilleure planification des tarifs au niveau des programmes

11.64 Pour que leurs programmes soient le reflet de leurs plans stratégiques, les entités se servent habituellement de cadres de planification. À partir de ces cadres, elles produisent un plan stratégique, un plan d'activités et des plans de programmes particuliers. Nous avons trouvé peu d'éléments probants montrant que les entités faisant l'objet de notre vérification tiennent compte des frais d'utilisation dans la planification d'un programme, sauf lorsqu'il s'agit de projets de tarification précis. Si une stratégie sur les frais d'utilisation n'influence pas nettement tout le cheminement qui va du plan stratégique aux plans de programme particuliers, il se peut qu'on ne tienne pas compte de tels frais dans la conception de nouveaux programmes ou qu'on les applique sans uniformité dans les programmes existants. Il est alors possible que la poursuite des objectifs stratégiques soit marquée par l'inefficience sinon par l'échec.

11.65 Les entités ont tenu compte des frais d'utilisation dans la planification de leurs interventions lorsque se présentaient

Sans une stratégie sur les frais d'utilisation, il se peut qu'on les applique dans les programmes sans uniformité.

des circonstances particulières, mais elles se doivent de le faire régulièrement. L'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple, n'a pas mis à jour son plan de tarification de manière régulière, bien qu'elle ait eu recours à un plan intégré au moment où elle a introduit le projet de recouvrement des coûts en 1994.

11.66 Les enjeux horizontaux comme les frais d'utilisation doivent être traités de façon analogue partout dans l'entité. Nous avons observé qu'au cours des deux dernières années, Agriculture et Agroalimentaire Canada a consacré beaucoup d'efforts pour établir un cadre de rendement qui décrit la façon dont le Ministère compte atteindre ses objectifs. Le cadre traite de plusieurs questions à facettes multiples telles que l'intégration des aspects environnementaux dans le processus décisionnel, mais il ne fait pas état des frais d'utilisation ni de la prestation efficiente des programmes. On pourrait recourir au cadre ou à un autre

outil pour que les objectifs du Ministère concernant les frais d'utilisation soient atteints avec rigueur.

11.67 La planification des frais d'utilisation au niveau des programmes porte habituellement sur des projets précis de tarification. Si l'on ne tient pas compte de ces frais dans la planification annuelle des programmes, on se prive de possibilités d'instaurer de nouveaux tarifs ou de réduire les tarifs existants.

Utilité de principes directeurs pour la tarification

11.68 Au moment d'élaborer une stratégie sur les frais d'utilisation, il est important de définir les principes qui la justifient et qui guideront sa mise en oeuvre. Chacune des entités compte sur plusieurs gestionnaires pour concevoir ou modifier ses programmes. Pour que la stratégie sur les frais d'utilisation soit appliquée uniformément dans toute l'entité, les gestionnaires doivent recevoir une orientation quant à la façon

Intégration des frais d'utilisation dans la planification stratégique d'une entité

En 1998, la Commission canadienne des grains a entrepris un examen intégré de ses programmes. Cet examen avait pour objectif de confirmer ses responsabilités et de mettre à jour ses programmes afin de s'assurer que ses services demeureraient efficaces, économiques et efficients. Le rapport de l'examen recommandait que des modifications soient apportées à la façon dont les services étaient dispensés et financés, et traitait notamment des frais d'utilisation.

Le processus suivi par les auteurs de l'examen illustre comment il est possible, pour une entité, d'intégrer les frais d'utilisation dans sa planification stratégique :

- L'examen était intégré, chacun des services offerts par la Commission canadienne des grains ayant été étudié. Il a traité en profondeur d'un certain nombre d'aspects critiques, notamment l'opportunité de conserver un programme qui déborde le

mandat principal de la Commission, ainsi que les économies éventuelles et l'incidence liées à la fin du programme; la façon de dispenser les programmes maintenus avec plus d'efficacité ou à moindre coût; la méthode appropriée à adopter pour recouvrer le coût des programmes et les objectifs de recettes pour chacun; les priorités dans l'attribution des ressources; l'opportunité d'établir de nouveaux programmes ou services ayant un potentiel de production de recettes qui cadrerait avec le mandat principal de la Commission; et la nécessité ou non d'apporter des changements à la *Loi sur les grains du Canada*.

- L'examen a aussi traité de changements fondamentaux tels que la réduction des coûts, l'évitement des coûts et d'autres barèmes tarifaires.
- La Commission a fait appel à du personnel d'autres services de l'entité pour favoriser l'impartialité (on a mis sur pied une équipe

d'examen pour chaque groupe de services; elle avait à sa tête des cadres provenant de l'extérieur du groupe).

- Les consultations ont été vastes et bien gérées. On a établi un conseil consultatif des intervenants qui englobait des représentants de tous les intéressés. Les consultations s'étendaient à tout le pays.
- L'adhésion des cadres supérieurs a paru sincère. Autant le personnel que les intervenants nous ont affirmé que les cadres appuyaient le processus d'examen.

Il se peut qu'il faille un certain temps avant que l'on sache si l'examen a porté fruit. La Commission a été autorisée à mettre en oeuvre les changements de tarifs dans ses services facultatifs; toutefois, dans ses services réglementés, elle doit attendre jusqu'à la fin du moratoire sur les frais d'utilisation. Le processus d'examen lui-même illustre cependant une bonne pratique de gestion.

d'interpréter la politique gouvernementale et de l'adapter à leurs conditions de programme particulières.

11.69 Les principes directeurs sont également utiles aux groupes d'utilisateurs qui peuvent s'en servir comme « règles du jeu ». Ces principes fournissent d'importants renseignements aux intervenants et leur donnent un cadre pour juger si les frais d'utilisation, en vigueur ou proposés, sont justes et appropriés. En définissant clairement ces principes et en les rendant publics, on permet aux groupes d'utilisateurs d'accepter plus facilement la tarification et on fait échec aux tentatives de certains groupes de les éviter.

11.70 Les « principes généraux de partage des coûts » que suit l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont été établis en février 1994, à une époque où les services d'inspection étaient encore dispensés par la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Certains de ces grands principes, qui ressemblent à ceux de la récente politique gouvernementale sur les frais d'utilisation, prescrivaient ce qui suit :

- le particulier ou l'entreprise privée qui se prévaut d'un service ou reçoit un avantage économique tangible de la Direction générale devrait normalement acquitter ce qu'il en coûte à l'État pour dispenser ce service;
- la tarification ne devrait pas être considérée comme une source de recettes générales pour l'État;
- il faudrait chercher à être uniforme d'un secteur de production, d'un programme et d'une fonction à l'autre;
- les frais exigés ne devraient pas dépasser le coût de la prestation du service;
- les tarifs devraient être établis et mis en oeuvre selon un processus transparent et ouvert;

- la tarification ne devrait pas influencer sur la qualité, la salubrité ou la fiabilité des produits agroalimentaires ni aller à l'encontre des exigences du commerce international.

11.71 La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments avait également établi des lignes directrices ou des objectifs pour déterminer la proportion relative de l'avantage privé et du bien public dans chaque domaine fonctionnel; l'Agence canadienne d'inspection des aliments continue d'y souscrire. On a présumé qu'il y avait un élément d'avantage privé dans tous les services dispensés par la Direction générale, sauf indications contraires. En ce qui a trait à la portion d'avantage privé, on a fixé des objectifs (en pourcentage des coûts à recouvrer) pour les fonctions comme l'inspection des produits à l'importation et à l'exportation, l'enregistrement des établissements, l'étiquetage et les heures supplémentaires.

11.72 Ensemble, ces principes et ces objectifs étaient une mesure valable qui a facilité et accéléré l'acceptation des nouveaux tarifs et des majorations de droits entre 1994 et 1998. Toutefois, les principes n'ont pas été mis à jour depuis la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Les groupes émanant de chacun des trois ministères fondateurs ont apporté avec eux à l'Agence leurs propres pratiques et leur expérience; il est important que l'organisme adopte les principes qu'il juge les meilleurs dans la gestion de ses frais d'utilisation et de ses services.

11.73 Nous avons constaté qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada manquait de principes directeurs (voir l'étude de cas à la page 11-24, « Des programmes analogues mais des frais d'utilisation différents »). La Commission canadienne des grains possède, depuis 1994, des principes directeurs pour ses frais d'utilisation.

Des programmes analogues mais des frais d'utilisation différents

Dans quelle mesure des principes directeurs aideraient-ils les autorités à prendre des décisions importantes, de façon éclairée, sur les frais d'utilisation et favoriseraient-ils l'uniformité dans une entité?

Examinons deux programmes appliqués par la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, à savoir le programme de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la*

commercialisation selon la formule coopérative (LPAACFC) et le Programme d'avances en espèces. Les deux programmes ont beaucoup de points en commun et confèrent des avantages privés à leurs participants. Pourtant, les frais d'utilisation qu'ils prévoient sont situés aux deux extrémités de la fourchette des tarifs. Le Ministère ne peut invoquer aucun principe sur les frais d'utilisation ni fournir d'autres informations à diffusion publique pour justifier ces écarts.

Le traitement non uniforme des frais

d'utilisation dans ces deux programmes pourrait tenir à de très bons motifs, notamment à des objectifs politiques supérieurs. Toutefois, il est important que le Ministère soit clair dans sa façon de déterminer à quoi des frais d'utilisation devraient s'appliquer et divulgue, le cas échéant, la nature des objectifs politiques ou des autres facteurs qui ont joué un rôle dans le calcul du tarif. Un ensemble de principes directeurs clairs aiderait les utilisateurs à comprendre de tels écarts et favoriserait l'application uniforme des tarifs à l'échelle du Ministère.

	Programme de la LPAACFC	Programme d'avances en espèces
Nature du programme	Garantie d'emprunt	Garantie d'emprunt
Responsabilité fédérale maximale	95 % du montant garanti	De 85 à 99 % du montant avancé, selon les antécédents de défauts de paiement de l'association de producteurs
Objectif du programme	Accroître la disponibilité de crédit à moyen terme qui sert à améliorer et à mettre en valeur les exploitations agricoles et permet à des associations coopératives de transformer, de distribuer ou de commercialiser des produits agricoles	Mettre des avances en espèces à court terme, au moment de la récolte, à la disposition des producteurs de produits végétaux entreposables afin de leur permettre de stocker leurs produits jusqu'à ce que, plus tard dans l'année, les prix de marché se soient améliorés
Avantages privés	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement du revenu des producteurs à long terme • Meilleure disponibilité de crédit à moyen terme • Réduction du taux d'intérêt 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du revenu des producteurs (au cours de la campagne agricole en cours) • Octroi de prêts sans intérêt pouvant atteindre 50 000 \$ • Taux d'intérêt réduit sur les avances dépassant 50 000 \$
Prêt moyen	22 000 \$	20 000 \$
Principal mandataire de la prestation du programme	Établissements commerciaux de prêt	Associations de producteurs
Principaux coûts assumés par le fédéral	<ul style="list-style-type: none"> • Administration du programme • Défauts de paiement 	<ul style="list-style-type: none"> • Administration du programme • Défauts de paiement • Intérêts sur la première tranche de 50 000 \$ avancée
Les mandataires de la prestation exigent-ils des frais d'utilisation?	OUI	OUI
L'application de frais d'utilisation fédéraux est-elle autorisée par une loi habilitante?	OUI	OUI
Frais fédéraux d'utilisation par rapport à la totalité des coûts (%)	100%	Néant — aucuns frais fédéraux d'utilisation

Difficulté de départager l'avantage privé du bien public

11.74 L'un des aspects les plus difficiles de l'application de frais d'utilisation pour un service consiste à déterminer quelle proportion de l'avantage va aux utilisateurs et au grand public respectivement. La décision prise à cet égard peut influencer considérablement sur l'ampleur des tarifs imposés aux utilisateurs.

11.75 Nous nous attendions à ce que chacune des entités ayant fait l'objet de notre vérification ait établi des critères sur lesquels se fonder pour évaluer l'avantage privé et les ait clairement communiqués aux intervenants. L'établissement de la proportion relative de bien public par rapport à l'avantage privé est surtout une question de jugement et il est important que les gens acquittant les frais comprennent et acceptent la façon dont ceux-ci sont calculés.

11.76 Comme nous l'avons signalé, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a été empirique dans sa façon de déterminer la proportion de l'avantage privé dans les services qu'elle dispense. À quelques exceptions près, elle a établi des objectifs de recouvrement des coûts qui varient d'un minimum de 10 p. 100 pour certaines activités à la presque totalité des coûts pour les services qui, juge-t-elle, constituent un avantage entièrement privé.

11.77 Comme nous le notions au chapitre 9 du Rapport de 1996, intitulé « Agriculture et Agroalimentaire Canada – La protection des végétaux et la santé des animaux : inspection et réglementation », le Ministère (maintenant l'Agence) s'était engagé à définir les critères qu'il utiliserait pour évaluer l'avantage privé lié à chaque domaine fonctionnel de service; l'Agence n'a pas encore donné suite à cet engagement. En outre, Agriculture et Agroalimentaire Canada et la Commission canadienne des grains n'ont pas encore déterminé ni expliqué comment ils

précisent les avantages publics et privés d'un service et leur attribuent une valeur.

Les frais d'utilisation sont plus qu'une source de recettes

11.78 La tarification peut procurer des avantages non monétaires si elle est conçue de manière à les susciter. Les entités n'obtiennent que des résultats restreints à cet égard, mais leurs pratiques pourraient être améliorées (voir l'étude de cas à la page 11–26, « Le recouvrement des coûts : des avantages autres que la production de recettes »). Comme il a déjà été noté, les inspecteurs des aliments exigent souvent, pour des inspections au cours desquelles ils décèlent des irrégularités, le même montant que pour celles où ils ne relèvent rien, même s'il est plus long pour eux d'exécuter des inspections où ils trouvent des problèmes. Cette façon de procéder n'incite pas le secteur à se conformer à la réglementation et, par conséquent, réduit le temps dont disposent les inspecteurs de l'État pour leurs interventions.

11.79 Nous avons relevé des éléments probants montrant que certains frais d'utilisation sont conçus de telle façon qu'ils vont à l'encontre du comportement souhaité. Les transformateurs de poisson, par exemple, ont besoin d'un certificat pour pouvoir exporter leurs produits. Si l'inspecteur décèle un problème à l'égard d'un produit, de son emballage ou de son étiquetage, et qu'aucun certificat d'exportation n'est délivré, aucuns frais ne sont exigés. Pour recevoir le certificat, le transformateur doit corriger le problème et solliciter une autre inspection. Il est possible que les inspecteurs aient à inspecter le même produit trois fois ou plus, mais des frais ne sont imposés que lorsqu'il y a délivrance de certificat. Si le produit continue d'être non conforme à l'inspection et qu'aucun certificat n'est délivré, le transformateur n'a rien à payer pour toutes les inspections.

11.80 En résumé, l'Agence canadienne d'inspection des aliments peut mettre

grandement à profit les tarifs qu'elle impose pour faciliter l'atteinte de l'objectif de son programme qui est de favoriser la conformité par le secteur, et à mieux tenir compte des coûts réels de ses services.

Un examen du rendement minimal

11.81 Nous nous attendions à ce que les entités mesurent leur rendement en déterminant, entre autres choses, si elles dispensent leurs programmes avec efficacité. L'Administration du rétablissement agricole des Prairies tire

peu de profit des commentaires que lui communique directement sa clientèle, quand il s'agit de mesurer son rendement dans des projets particuliers. À l'exception du Compte de stabilisation du revenu net, qui fait rapport sur ses budgets, ses objectifs opérationnels et ses résultats à son comité consultatif national, aucun des autres programmes tarifificateurs que nous avons examinés ne comportait de mesures de l'efficacité. C'est pourquoi les responsables de ces programmes ne sont pas en mesure de montrer à leur clientèle que les programmes sont dispensés avec

Le recouvrement des coûts : des avantages autres que la production de recettes

Dans sa politique, le Conseil du Trésor souligne que les frais d'utilisation peuvent procurer des avantages autres que les recettes qu'ils engendrent. Le cas des services de classement des carcasses de bestiaux illustre les avantages plus vastes qu'il est possible de tirer.

Les frais d'utilisation pour les services fédéraux de classement des carcasses de bestiaux sont entrés en vigueur en 1985. Même si les droits étaient peu élevés à 0,20 \$ par carcasse de boeuf et 0,09 \$ par carcasse de porc, la demande de services de classement a dégringolé. Cette situation a fait ressortir l'un des avantages du recouvrement des coûts : les utilisateurs qui doivent payer pour un service ont tôt fait de décider dans quelle mesure ils ont réellement besoin de ce service.

En 1994, les secteurs du boeuf et du porc ont été avisés que, l'État considérant le classement comme un avantage privé à 100 p. 100 pour le secteur, les tarifs des services de classement seraient majorés annuellement de façon à atteindre le niveau de recouvrement intégral des coûts en l'an 2000. Pour justifier cette décision, on se fondait sur le principe que le classement est une évaluation de la qualité du produit et non de la salubrité des aliments. Devant cette perspective de recouvrement intégral des coûts (on estimait

les frais à environ 1,40 \$ – 1,44 \$ par carcasse de boeuf et à environ 0,30 \$ par carcasse de porc), le secteur du boeuf a décidé de créer l'Agence canadienne de classement du boeuf (ACCB), et d'en faire une société privée sans but lucratif. Il était convaincu que cette formule préserverait l'exactitude et l'intégrité du système, mais à coût beaucoup moindre. Le secteur du porc a pour sa part décidé qu'il n'avait plus besoin de normes fédérales de classement puisque le classement ne constituait qu'un mécanisme de règlement des prix entre les producteurs et les abattoirs.

La réglementation fédérale sur le classement du boeuf reste en vigueur. Le rôle de l'Agence canadienne d'inspection des aliments en cette matière, qui s'inscrit dans l'accréditation continue de l'ACCB, se limite à une fonction nationale de vérification. L'Agence canadienne d'inspection des aliments attribue également une désignation fédérale de compétence aux classeurs en se fondant sur la formation dispensée par l'ACCB.

Avantages réalisés

L'Agence canadienne de classement du boeuf a pu abaisser ses frais de classement trois fois dans ses trois années d'existence. Elle y est arrivée en réduisant considérablement le nombre de classeurs nécessaires à la prestation de ses services et en abaissant ses frais généraux. Un gros

établissement, où étaient en poste neuf classeurs ou classeurs-inspecteurs avant la création de l'ACCB, compte maintenant sur deux classeurs qui travaillent à temps plein et sur un troisième à temps partiel. Les frais moyens qu'elle exige du secteur pour le classement sont passés à moins de un dollar la carcasse.

Étant donné que le classement n'est pas lié à sa fonction principale de salubrité des aliments, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a pu céder son rôle dans ce domaine et ainsi éviter d'assumer les coûts connexes. Entre 1995 et 1997, elle a pu réduire à une seule personne son effectif chargé du classement des carcasses de boeuf et de porc, ce qui représente une économie totale de 87 équivalents temps plein.

Nécessité de cerner systématiquement les avantages

On croit en général que les frais d'utilisation servent strictement à générer des recettes; ils seraient ni plus ni moins qu'un impôt déguisé. Il est clair que, dans certains cas, les avantages qu'on en a tirés ont été plus grands. Les entités visées par notre vérification se doivent d'évaluer l'ampleur de ces divers avantages dans l'ensemble de leurs programmes, de dresser un inventaire des cas de réussite en matière de frais d'utilisation et de les diffuser.

efficience et que les tarifs ne viennent pas combler leur manque d'efficience.

11.82 Parmi les outils de mesure possible de l'efficience, citons les suivants :

- les analyses comparatives avec des entités analogues;
- la comparaison avec des activités analogues au sein de l'entité elle-même;
- la comparaison avec le rendement passé;
- des examens approfondis de programmes particuliers.

11.83 Nécessité de surveiller la prestation des programmes. Il existe un autre motif pour justifier l'examen du rendement des programmes, c'est de s'assurer que les frais d'utilisation sont appliqués tels qu'ils ont été conçus. Dans l'un des services de l'Agence, à savoir l'enregistrement des étiquettes de produits, nous avons constaté que l'on interprétait la réglementation de manière à maximiser les recettes tirées de la tarification même si cela allait à l'encontre de la conception initiale de la tarification ou du volume de travail que suppose la prestation du service.

11.84 Seul Agriculture et Agroalimentaire Canada, par l'entremise de sa Direction générale de l'examen des programmes, a la capacité nécessaire pour mener ce genre d'examen, mais il n'y a pas fait appel pour examiner le rendement des frais d'utilisation qu'il impose. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a récemment créé une Direction de la vérification et de l'examen et aura la capacité nécessaire pour mener de tels examens à l'avenir.

11.85 A-t-on obtenu les avantages escomptés? Il faut également examiner les programmes tarificateurs en vue de déterminer si les frais d'utilisation permettent d'obtenir les avantages escomptés. En communiquant cette

information aux intervenants et aux parlementaires, surtout si des avantages non monétaires sont recensés, on donnerait l'assurance que la tarification est davantage qu'une simple source de recettes.

Méconnaissance des processus de règlement des différends

11.86 Nous nous attendions à ce que les entités aient établi des processus de règlement des différends en vue de traiter les plaintes et les désaccords concernant les frais d'utilisation. Un tel processus, exigé par la politique gouvernementale, est important pour la clientèle puisqu'il s'agit souvent du seul recours à sa disposition si elle est mécontente de la prestation de services obligatoires (prévus par la réglementation).

11.87 L'Agence canadienne d'inspection des aliments a instauré un mécanisme d'appel qu'elle a rendu public. Toutefois, la plupart des clients de l'Agence que nous avons interrogés ont déclaré qu'ils ignoraient l'existence d'un tel processus.

11.88 La Commission canadienne des grains et Agriculture et Agroalimentaire Canada n'ont pas mis sur pied de processus officiel pour traiter les plaintes concernant leurs frais d'utilisation. Cependant, Commission met à la disposition de plaignants éventuels une ligne téléphonique sans frais ainsi qu'un processus d'appel pour les différends qui ont trait au classement. La Commission et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies recourent aux liens informels et aux réunions régulières avec les intervenants pour remédier à leurs problèmes.

11.89 Un processus bien conçu et bien rodé d'appel et de règlement des différends montrera à la clientèle que les frais d'utilisation sont appliqués avec équité. Dans le cas où la clientèle estime que les ministères ou les organismes n'ont pas tenu équitablement compte de son avis dans le processus d'établissement de la

Les entités n'ont pas élaboré de mesures de l'efficience des programmes.

Les parlementaires et les intervenants se sont montrés vivement intéressés par la question des frais d'utilisation; ils méritent donc de recevoir de l'information à jour et complète à ce sujet.

tarification, la politique gouvernementale désigne explicitement à son intention le président du Conseil du Trésor comme « point de contact ».

Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience?

11.90 Les gestionnaires des programmes tarifificateurs doivent tirer des leçons de l'expérience acquise et rajuster les droits et les programmes selon l'évolution de la conjoncture et des besoins des utilisateurs. Dans le secteur privé, une entreprise qui ne dégagerait pas d'enseignements de son expérience mettrait son avenir en danger. Dans le secteur public, un programme peut continuer d'être appliqué même s'il ne dispense pas ses services avec efficacité ou avec efficacité.

11.91 Outre l'examen du rendement, il y a un autre moyen qui permet de tirer des leçons de l'expérience : le dialogue avec les intervenants. Les consultations sur des frais d'utilisation particuliers doivent devenir un véhicule régulier et continu de l'échange d'information sur le rendement des programmes et sur les objectifs à venir. La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments et, par la suite, l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont tenu des réunions annuelles (jusqu'à cette année) avec les intervenants en vue de discuter des changements à apporter à la tarification et aux programmes. Bien que ces réunions soient un pas dans la bonne direction, nous croyons qu'on aurait pu en retirer un plus grand profit. Ces rencontres sont un carrefour où les intervenants peuvent proposer des façons d'améliorer les programmes. Elles donnent également à l'entité l'occasion de prouver aux intervenants qu'ils en ont eu pour leur argent et de discuter des objectifs à venir de l'entité, plus particulièrement en matière de tarification.

Les rapports sur les plans et le rendement renseignent mal

11.92 Les parlementaires et les intervenants se sont montrés vivement intéressés par la question des frais d'utilisation; ils méritent donc de recevoir de l'information à jour et complète à ce sujet. Les trois entités qui ont fait l'objet de notre vérification ont communiqué avec les utilisateurs de leurs services au sujet de tarifs particuliers. Toutefois, les documents de planification comme le Rapport ministériel sur les plans et priorités et d'autres documents de cette nature qui sont dans le domaine public renferment peu de renseignements sur les frais d'utilisation et ne font que reprendre en grande partie les données de l'année précédente. On n'y fait pas de liens explicites entre l'expérience passée et la façon dont l'entité compte atteindre ses objectifs à l'avenir. Comme il a été mentionné ailleurs, il n'y a pas d'énoncé clair de principes ni de plans futurs à l'égard des frais d'utilisation. Il sera donc difficile pour les lecteurs des prochains rapports sur le rendement de juger si celui-ci a été réellement satisfaisant. Si l'on estime cette information trop détaillée pour figurer dans des documents de planification sommaires, il faudrait alors communiquer les plans de tarification à la population et aux parlementaires.

11.93 Le Secrétariat du Conseil du Trésor demande aux ministères et aux organismes de présenter un résumé annuel des recettes, prévues et réelles, tirées des frais d'utilisation externe, ainsi qu'une liste de leurs projets concernant les frais d'utilisation. Nous avons vérifié dans le site Web du Secrétariat quels renseignements sont fournis sur les frais d'utilisation au sujet des entités ayant fait l'objet de notre vérification. Nous avons constaté que l'information présentée prête à confusion et qu'elle n'est pas très instructive (voir la pièce 11.4).

11.94 Dans le rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur, que le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié en 1997, les auteurs font ressortir la nécessité de regrouper l'information financière et non financière (à la fois historique et prospective) et d'établir les liens entre ces deux types de données si l'on veut mieux comprendre le rendement passé et, plus encore, faciliter la planification.

11.95 Nous nous attendions à ce que les entités fassent régulièrement rapport au Parlement et aux intervenants sur les résultats financiers et sur le rendement des

frais d'utilisation en regard des objectifs établis. Comme le demandait le Secrétariat du Conseil du Trésor, les entités ont fourni quelques renseignements financiers et une liste de leurs frais d'utilisation. En outre, la Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont présenté de l'information financière sommaire dans leurs rapports annuels. Toutefois, aucun des deux organismes n'a suffisamment renseigné les parlementaires et les intervenants pour qu'ils puissent juger si les frais d'utilisation étaient convenablement gérés et les services, dispensés avec efficience.

(suite à la page 11–36)

Sur son site Web, le Secrétariat du Conseil du Trésor publie une liste de frais d'utilisation externe dans l'administration fédérale ainsi que des données comparatives annuelles sur les recettes qui en sont tirées. Fondée sur les renseignements fournis par les ministères et publiée à titre provisoire jusqu'à la mise en oeuvre d'un nouveau système de comptabilité fédérale (la Stratégie d'information financière prévue pour 2001), cette liste assure plus de transparence qu'il y en avait auparavant. Toutefois, l'utilité de l'information fournie par Agriculture et Agroalimentaire Canada, la Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments reste limitée.

L'information sur les frais d'utilisation pour l'exercice financier 1997–1998 n'a été affichée que 15 mois après la fin de l'exercice. Ainsi, jusqu'en juin 1999, les données les plus récentes que renfermait le site Web valaient pour l'exercice financier 1996–1997. On ne fournit pas ainsi aux utilisateurs de l'information en temps opportun.

La présentation des données pose également des problèmes : il est très difficile pour le lecteur d'interpréter l'information. La liste des frais d'utilisation à Agriculture et Agroalimentaire Canada, par exemple, comporte trois inscriptions distinctes pour la location et il n'y a aucune explication sur ce que comprend chacune d'elles. « Location de maison et autres locations » apparaît deux fois, alors qu'une autre rubrique est intitulée simplement « Biens de location ». En outre, les catégories de droits ne sont pas uniformes d'une année à l'autre, ce qui complique la compréhension de l'évolution des niveaux de tarif. L'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple, déclare avoir tiré des recettes de 9,2 millions de dollars en 1994–1995 « des importations, des exportations, de l'inspection des navires, de la quarantaine et de la vente », mais aucune en 1995–1996 et en 1996–1997. En fait, l'Agence a encaissé des recettes au cours de ces deux dernières années, mais celles-ci ont été inscrites dans une catégorie différente. L'exactitude des données pose également des problèmes; c'est notamment le cas des montants figurant pour l'exercice financier 1997–1998, lesquels surévaluent d'environ 6 millions de dollars les frais d'utilisation de la Commission canadienne des grains à cause de la prise en compte, d'une manière erronée, de crédits parlementaires.

Ce document du Secrétariat du Conseil du Trésor indique qu'« on peut obtenir des renseignements supplémentaires sur les frais d'utilisation dans les **Comptes publics du Canada** et dans les nouveaux **rapports ministériels sur le rendement** ». Toutefois, l'information supplémentaire contenue dans ces sources est également limitée et difficile à comparer puisque les catégories utilisées par les trois entités agricoles diffèrent.

Pièce 11.4

Utilité limitée de l'information sur les frais d'utilisation

Éléments clés et bonnes pratiques de gestion des frais d'utilisation

Nécessité d'une capacité crédible d'établissement des coûts

Nos attentes. Les entités devraient pouvoir calculer de façon crédible l'ensemble des coûts de la prestation de leurs services. Elles ont besoin d'information sur les coûts pour établir le montant des droits d'utilisation et pour recenser et éliminer les coûts excessifs et les inefficacités dans la conception et la prestation des programmes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'attend à ce que les ministères et les organismes suivent des pratiques appropriées d'établissement des coûts.

Importance des systèmes d'établissement des coûts. Sans un bon système d'établissement des coûts, il est difficile de savoir si les frais d'utilisation sont appropriés. De tels systèmes permettent à une entité de comparer les frais d'utilisation d'un programme à ses coûts et à ceux d'autres programmes, ce qui contribue à en assurer l'équité. Grâce à eux, une entité peut aussi montrer aux utilisateurs que leurs contributions ne servent pas à éponger des frais généraux excessifs.

Sans information sur les coûts, il est difficile de recenser les domaines possibles des gains d'efficacité par des analyses comparatives, d'évaluer les avantages d'autres formes de prestation des services et de cerner les causes fondamentales de bons ou de mauvais rendements.

Nos constatations. Aucune des entités ayant fait l'objet de notre vérification n'avait produit d'information sur les coûts qui répondait

entièrement à nos attentes. La plupart du temps, elles utilisent les meilleurs renseignements à leur disposition, mais ceux-ci n'ont pas la rigueur ni le raffinement de l'information produite au moyen des systèmes modernes d'établissement des coûts. La Commission canadienne des grains, par exemple, a récemment mené une étude approfondie de l'établissement des coûts de ses services, laquelle constitue un effort raisonnable étant donné la nature de l'information sur les coûts qui était disponible. Toutefois, l'information qu'elle a mesurée n'a été recueillie que de façon ponctuelle, l'entité n'ayant pas de systèmes permanents d'établissement des coûts. Les coûts qu'elle a calculés n'étaient donc pas précis et pourraient ne pas être représentatifs. De plus, la Commission ne peut comparer ses coûts de fonctionnement à divers endroits dans le temps.

Bonne pratique : Compte de stabilisation du revenu net. L'administration du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) s'est dotée d'une capacité d'établir les coûts par activité, ce qui constitue une amélioration par rapport à sa comptabilisation traditionnelle. Elle peut cerner les facteurs générateurs de coûts pour chacune des activités d'une entité. Il s'agit d'un outil perfectionné de gestion qui, lorsqu'il est conçu et appliqué comme il se doit, donne à une entité de l'information fiable et crédible sur les coûts.

Les autorités du CSRN ont plusieurs raisons pour s'engager ainsi à se doter d'une capacité d'établissement des coûts par activité :

- mieux comprendre les coûts du programme et, à l'aide de cette information, améliorer l'efficacité de la prestation du programme et en réduire les coûts;
- conseiller les participants du programme au sujet de l'incidence que les améliorations proposées pourraient avoir sur la structure des coûts du CSRN. Ces renseignements ont aidé les participants à évaluer l'incidence sur les coûts et les avantages que comporte l'enrichissement du programme;
- aider le CSRN à établir des tarifs pour les services qu'il dispense hors de son mandat principal.

L'administration du CSRN a mis à profit sa capacité d'établissement des coûts par activité dans tous ces domaines. Toutefois, il lui reste encore à utiliser pleinement cette capacité pour la planification stratégique et pour l'amélioration de l'efficacité opérationnelle.

Conclusion. Toutes les entités visées par notre vérification se doivent de renforcer considérablement leur capacité d'établissement des coûts. À l'heure actuelle, un seul programme peut produire de l'information sur les coûts par activité. Les autres devront vivre une longue période de gestation avant de pouvoir répondre aux attentes raisonnables des utilisateurs et du gouvernement quant à la production d'information sur les coûts.

Les normes de service : note insatisfaisante

Nos attentes. Dans la politique du Conseil du Trésor, on peut lire que « les frais devraient être établis d'après des normes de service et des mesures de rendement claires et, de préférence, acceptées au préalable, à moins que l'on puisse démontrer qu'il ne serait ni pratique ni raisonnable de le faire. » Selon l'un des principes gouvernementaux touchant la qualité du service, les clients peuvent s'attendre

à recevoir des services régulièrement révisés et mesurés en fonction des normes de service publiées (les résultats devraient être communiqués aux clients). Dans le chapitre 14 de notre rapport de 1996 sur la qualité du service, nous décrivons les attentes du gouvernement et les progrès qu'ont réalisés certains organismes dans la mise en oeuvre de normes de service.

Importance des normes de service. Des normes de service convenablement établies constituent une façon objective de mettre à l'épreuve la capacité d'une entité de répondre aux besoins en services de sa clientèle. Le fait de mesurer régulièrement le rendement réel à la lumière de normes et de faire rapport à ce sujet aide les cadres à cerner les domaines où il y a des problèmes et à évaluer les tendances

du rendement dans le temps. Si les services sont tarifés, les normes de service aident à montrer aux utilisateurs qu'ils en ont pour leur argent.

Nos constatations. À quelques exceptions près, les entités soumises à notre vérification ne se sont pas servies de normes de service ni de mesures du degré de satisfaction de la clientèle comme outils de gestion pour évaluer jusqu'à quel point leurs services répondaient aux attentes de la clientèle. La Commission canadienne des grains a élaboré des normes de service alors que l'Agence canadienne d'inspection des aliments a rédigé une ébauche de normes de service pour la plupart de ses programmes. Toutefois, aucune d'entre elles ne mesure régulièrement son rendement ni ne fait rapport sur les résultats obtenus. Les normes de service ne sont pas partie intégrante de leur culture de gestion.

Bonne pratique : Compte de stabilisation du revenu net. Les normes de service du Compte de stabilisation du revenu net figurent, bien en vue, dans son Guide annuel du producteur. Il est facile de mesurer le rendement du programme à la lumière de

quatre de ces cinq normes et celles-ci sont faciles à comprendre pour les producteurs. Voici les normes de service du CSRN telles que publiées.

Normes de service du CSRN

Nous ferons tout effort raisonnable afin de :

- *traiter votre demande et vous envoyer un avis d'options retrait ou dépôt dans les 60 jours suivant la réception de votre demande dûment remplie.*
- *donner suite à votre demande de retrait ou d'avance sur retrait dans les 30 jours suivant la réception de cette dernière.*
- *répondre à vos demandes de renseignements dans les 24 heures pour les demandes faites par téléphone et dans les 15 jours pour les demandes écrites ou faites par télécopieur.*
- *vous envoyer un état annuel de compte au plus tard le 28 février de chaque année.*
- *continuer à vous communiquer des renseignements exacts et clairs sur votre compte et sur le programme du CSRN.*

En guise d'appoint à ses normes de service, l'administration du CSRN mène tous les

ans des sondages auprès de sa clientèle et tient des séances de discussion en groupe en vue d'améliorer son service et d'évaluer la pertinence des normes en vigueur. Elle fait rapport sur son rendement réel par rapport aux normes et sur les résultats de ses sondages de la clientèle au moins une fois tous les six mois à l'occasion de la réunion du Comité national du CSRN (Groupe consultatif formé de producteurs clients et de fonctionnaires fédéraux et provinciaux).

Il se peut que les activités du CSRN se prêtent elles-mêmes plus facilement à l'établissement de normes de service que d'autres entités que nous avons examinées. Néanmoins, ses administrateurs ont prouvé qu'il était possible de respecter l'objectif de la politique du Conseil du Trésor.

Conclusion. Il est exigeant et difficile d'établir des normes de service valables et de trouver des façons de les mesurer, mais cette tâche n'est pas impossible. Les entités du portefeuille de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire doivent se montrer plus déterminées à élaborer et à utiliser des normes de service appropriées.

Les évaluations d'impact : peu instructives

Nos attentes. Les politiques gouvernementales sur les frais d'utilisation et la réglementation exigent qu'avant d'imposer un nouveau tarif à des utilisateurs, une entité analyse son incidence éventuelle sur des parties externes. Nous nous attendions à ce que les évaluations d'impact portent notamment sur les sujets suivants :

- Comment chacun des utilisateurs devrait-il être touché?
- Les frais d'utilisation seront-ils assumés par l'utilisateur ou transmis à ses fournisseurs ou à ses clients?
- Les effets sur les divers types d'utilisateur varieront-ils beaucoup?
- Les droits défavoriseront-ils beaucoup les utilisateurs par rapport à leurs concurrents internationaux?
- De quelle façon la demande de service pourrait-elle être touchée?

Nous nous attendions également à ce que l'on évalue l'impact cumulatif.

Importance des évaluations d'impact.

En menant des évaluations, on s'assure que les décideurs tiendront compte des impacts des frais d'utilisation avant d'en imposer et on avise les intervenants que des changements importants risquent de se produire.

Nos constatations. Les évaluations d'impact que renfermaient les avis publics de nouveaux règlements étaient habituellement imprécises et n'étaient pas suffisamment quantifiées. À titre d'exemple typique à ce sujet, citons l'évaluation d'impact effectuée par l'Agence canadienne d'inspection des aliments au sujet de ses nouveaux frais touchant la protection des végétaux; à cet égard, elle note simplement que, dans les cas où les frais sont établis au prorata de la quantité de produits importés ou exportés, la hausse du coût par produit devrait être faible et que, par

conséquent, le prix des biens à la consommation ne devrait pas augmenter de beaucoup. Dans le cas d'un nouveau droit d'utilisation proposé par Agriculture et Agroalimentaire Canada, on indique dans l'évaluation d'impact qu'on s'attend à en tirer des nouvelles recettes de 4 millions de dollars, mais on ne précise pas quels frais supplémentaires un emprunteur typique aurait à verser. Certaines évaluations renseignent sur les droits imposés par d'autres instances, mais d'autres pas.

Bonne pratique – Agriculture et

Agroalimentaire Canada. Une récente étude d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a jeté de la lumière sur l'impact cumulatif que divers droits fédéraux d'utilisation ont eu sur le secteur agricole et agroalimentaire. Bien que l'étude présente quelques défauts de conception, l'une de ses réalisations les plus importantes a trait à la mise au point d'outils d'analyse qui pourraient

être adaptés à l'évaluation de l'impact de tout projet de tarif. L'évaluation servirait à estimer l'incidence du projet de tarif sur la rentabilité pour l'utilisateur et à montrer comment les frais seraient transmis aux consommateurs,

aux producteurs agricoles ou à d'autres groupes.

Conclusion. Les évaluations d'impact de propositions particulières de frais d'utilisation renfermaient peu d'information qui permettait de comprendre les effets prévus. C'est là

un fait particulièrement important puisque l'une des principales critiques formulées par le secteur est que les frais d'utilisation ont des répercussions d'envergure sur la rentabilité et qu'ils les défavorisent par rapport à leurs concurrents d'autres instances.

Cas de réussite en réduction et en évitement des coûts

Nos attentes. Nous nous attendions à ce qu'avant de lancer des projets de recouvrement des coûts, les entités déterminent, comme l'exige le Secrétariat du Conseil du Trésor, s'il n'existe pas des façons meilleures et moins chères de dispenser les services sans compromettre les objectifs du programme visé.

Importance des options d'évitement et de réduction des coûts. Les entités doivent envisager des solutions de rechange à des droits d'utilisation nouveaux ou majorés afin d'apaiser les intervenants qui pourraient prétendre que les entités mettent davantage l'accent sur la production de recettes que sur le réaménagement des services ou la réduction des coûts.

Dans leur évaluation des solutions de rechange, les entités doivent examiner les services qu'elles dispensent pour déterminer :

- s'ils sont nécessaires pour s'acquitter de leur mandat;
- si ces services répondent aux besoins des utilisateurs;
- s'ils sont dispensés de la façon la plus efficiente;

- s'ils favorisent une utilisation appropriée des ressources fédérales par les utilisateurs;
- si les frais sont imputés aux personnes ou aux groupes d'utilisateurs pertinents;
- si les organismes recouvrent une proportion appropriée de leurs coûts directs, indirects et généraux.

Nos constatations. La Commission canadienne des grains a réexaminé la totalité des services qu'elle offre afin de cerner les possibilités de réduction, d'évitement des coûts et d'amélioration de l'efficacité, et de revoir les droits d'utilisation en vigueur. Les autres organismes du portefeuille ont mené des examens moins exhaustifs de leurs services en vue de répondre à ces critères. Leurs efforts ont mené à certains cas de réussite.

Bonne pratique – Commission canadienne des grains. En 1998, la Commission, de concert avec ses intervenants, a apporté d'énormes améliorations à ses opérations. Pour dissiper les craintes concernant les coûts de l'un de ses services (la pesée des grains à l'arrivée), elle a tiré parti des progrès technologiques et des commentaires des intervenants pour remanier complètement le service qu'elle dispensait

auparavant. Le nouveau service de réception des grains tient compte autant des responsabilités législatives de la Commission que de la nécessité, pour la clientèle, d'abaisser ses coûts. Les changements apportés ont réduit considérablement les coûts unitaires, les faisant passer de 14,75 \$ à 5,90 \$ par wagon, soit une baisse de 60 p. 100.

Bonne pratique – Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a examiné un certain nombre de ses programmes. Un cas de réussite ressort de cet exercice, celui du classement des carcasses de bestiaux : au lieu d'avoir à payer des frais plus élevés d'utilisation, le secteur a décidé d'exploiter son propre service de classement, à moindre coût.

Conclusion. Il est souvent possible de réduire le coût de la prestation de programmes, tout en répondant aux besoins de la clientèle lorsque les entités et les intervenants collaborent de façon constructive. La possibilité de réduire ou d'éviter des coûts (c.-à-d. des frais d'utilisation nouveaux ou accrus) peut inciter les parties à créer des mécanismes avantageux qui, autrement, ne se seraient pas concrétisés.

Nécessité de mieux départager l'avantage privé du bien public

Nos attentes. Le gouvernement a pour politique d'appliquer des frais d'utilisation pour des services qui confèrent à des bénéficiaires identifiables des avantages directs au-delà de ceux dont bénéficie le grand public. On s'attend à ce que les ministères collaborent avec les intervenants pour déterminer qui sont ces bénéficiaires privés. Les ministères doivent également déterminer quelle proportion de

l'avantage va aux bénéficiaires du secteur privé et quelle proportion profite au grand public.

Importance de départager l'avantage privé du bien public. Il est essentiel, pour que le processus de tarification soit perçu comme équitable, de départager de façon appropriée l'avantage privé du bien public. Étant donné que beaucoup de services gouvernementaux procurent des avantages à la fois privés et

publics, les entités se doivent de préciser clairement aux intervenants le fondement à partir duquel elles ont établi les frais d'utilisation.

Les intervenants déplorent depuis longtemps l'absence de principes et de directives clairement énoncés qui aideraient à adopter une approche appropriée et uniforme

face au départage des avantages privés et publics. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est limité à dresser une liste d'aspects à considérer. Cependant, même avec des directives détaillées, le départage entre le bien public et l'avantage privé restera toujours, et surtout, une question de jugement et il sera difficile pour les ministères de bien gérer ce domaine.

Nos constatations. Aucune des entités que nous avons examinées a clairement communiqué à ses intervenants un ensemble de principes qui explique comment les notions d'avantage privé et de bien public se départagent.

Dans la foulée de notre vérification de 1996 sur la santé des animaux et la protection des végétaux, l'Agence canadienne d'inspection des aliments s'est engagée à élaborer un ensemble de critères qui guideront

l'estimation du niveau d'avantage privé lié à chaque domaine fonctionnel de service. Ce travail n'est pas encore terminé. L'Agence a conclu que chacun des services qu'elle dispense comporte des avantages privés; elle a établi que le niveau minimal à cet égard se situe à 10 p. 100. Toutefois, elle n'a pas cherché à formuler des lignes directrices plus précises.

Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas élaboré de principes pour expliquer comment il départage l'avantage privé du bien public et comment il évalue ces deux notions. De tels principes seraient utiles, puisqu'il y a des exemples de services offerts par le Ministère qui comportent au moins quelques avantages privés, mais dont les frais d'utilisation varient de néant (Programme des avances en espèces) à un recouvrement intégral des coûts (*Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la*

commercialisation selon la formule coopérative), en passant par un recouvrement partiel (Compte de stabilisation du revenu net).

La plupart des services offerts par la Commission canadienne des grains font l'objet d'un recouvrement intégral des coûts. Toutefois, les coûts de fonctionnement de son Laboratoire de recherches sur les grains (10 millions de dollars par année) sont absorbés à parts égales par les utilisateurs et l'État. Les motifs de cette répartition moitié-moitié de l'avantage privé et du bien public, qui se pratique depuis de nombreuses années, ne ressortent pas facilement.

Conclusion. Les intervenants ne cessent de demander aux entités d'élaborer des lignes directrices claires et faciles à comprendre sur la façon de distinguer l'avantage privé du bien public. Bien qu'elle soit difficile, la tâche devra être entreprise.

Amélioration du processus de consultation

Nos attentes. Des « consultations véritables et efficaces » : telle est la norme qui sert d'outil de mesure aux consultations menées auprès des intervenants. Nous nous attendions à ce que, pour tenir des consultations véritables et efficaces sur les frais d'utilisation, les entités :

- déploient des efforts raisonnables pour aviser tous les intervenants de l'entrée en vigueur de tarifs nouveaux ou modifiés avant que ceux-ci ne soient appliqués;
- donnent aux parties visées la possibilité raisonnable de prendre part à la conception et à la prestation des services ainsi qu'à la fixation de leurs prix;
- informent les intervenants sur les motifs pour lesquels les services sont dispensés tels qu'ils le sont, sur le mode de calcul des frais et sur la façon dont les coûts sont contrôlés;
- donnent aux intervenants de la rétroaction sur les mesures prises à l'égard des préoccupations et des suggestions formulées pendant les consultations.

Importance d'un processus efficace de consultation. La consultation est un outil qui favorise l'ouverture et la transparence, permet de rallier généralement les gens aux changements proposés pour la prestation d'un programme et facilite la prise de bonnes décisions. Le principe de l'« utilisateur-décideur » est devenu un aspect important de la mise en oeuvre des frais d'utilisation, et le processus de consultation devrait permettre aux utilisateurs de donner leurs commentaires.

Les consultations tenues dans un contexte de réglementation posent des défis particuliers. Un grand nombre de services réglementés procurent des avantages qui ne bénéficient pas seulement à ceux qui en paient directement les frais; souvent, ils ont aussi pour raison d'être de protéger le grand public. La collectivité des intervenants englobe alors plus que les simples « utilisateurs ». Le domaine de l'inspection des aliments, dans lequel l'utilisateur peut être un transformateur d'aliments, nous en donne un exemple éloquent. En effet, le grand public bénéficie également de l'inspection des

aliments même s'il ne paie pas directement de frais d'utilisation. Dans un tel cas, il est important que les consultations fassent intervenir l'ensemble des bénéficiaires, même si seuls les utilisateurs paient pour les services.

Nos constatations. Les intervenants avec lesquels nous avons communiqué nous ont en général déclaré que les consultations s'étaient améliorées. Les entités resserrent les liens avec eux et comprennent mieux le genre d'information qu'ils recherchent. Grâce à cette amélioration, les utilisateurs ont davantage l'impression que l'on tient compte de leurs préoccupations dans la conception des programmes.

Bonne pratique – Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a élaboré un ensemble de principes qui ont permis d'uniformiser la façon de procéder lors des consultations pour tous ses différents programmes. Les principes mettent aussi en évidence l'une des devises fondamentales de l'Agence : rien ne doit compromettre la

salubrité des aliments. Ils favorisent un processus plus ouvert et donnent aux intervenants un cadre pour planifier les consultations et s'y préparer.

Bonne pratique – Commission canadienne des grains. La Commission canadienne des grains impose des frais d'utilisation depuis 1912. Au fil des ans, elle a réussi à établir des rapports de travail productifs

avec ses intervenants. Elle a vraiment veillé à ce que toutes les parties intéressées du secteur des grains soient représentées de façon appropriée aux consultations tenues lors du récent examen intégré de ses programmes. En outre, elle a pris soin de bien pondérer la représentation entre les groupes d'intervenants qui, parfois, ont des priorités divergentes et même rivales.

Conclusion. Au cours des dernières années, les consultations se sont améliorées. Les entités pourraient aller encore plus loin en s'assurant que, dans la plus grande mesure possible, les intervenants représentant toutes les parties, dont les utilisateurs et les bénéficiaires, prennent part au processus de consultation.

Frais peu élevés de perception : cas de réussite

Nos attentes. Nous nous attendions à ce que les entités aient mis au point des mécanismes efficaces de perception des frais d'utilisation qui permettent de réduire au maximum les frais administratifs et les pertes dues aux sommes non recouvrables de l'État.

Importance de mécanismes efficaces de perception. Étant donné que la perception des droits proprement dite contribue peu à l'atteinte des objectifs d'un programme, il faut réduire au maximum leurs coûts.

Nos constatations. Nous avons constaté plusieurs exemples de mécanismes bien conçus de perception des droits et aucun n'a vraiment besoin d'importantes améliorations.

Bonne pratique – Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative (LPAACFC). Le programme de la LPAACFC a été conçu de manière à ce que le gros de l'administration du programme et de l'approbation des prêts revienne aux établissements commerciaux de crédit. Si ces établissements ne suivent pas les procédures

appropriées, la garantie d'emprunt assumée par l'État pourrait être invalidée; il s'agit là d'un risque pour les prêteurs qui les pousse à s'assurer qu'ils n'approuvent que les emprunteurs répondant aux exigences de la LPAACFC.

Pour être admissible à une garantie aux termes de la LPAACFC, un emprunteur doit verser à l'État un droit initial unique d'enregistrement équivalant à 0,85 p. 100 de la valeur du principal du prêt. L'établissement de crédit perçoit et remet ce droit aux administrateurs de la LPAACFC. Tant qu'ils n'ont pas reçu ce droit, ceux-ci n'enregistrent pas le prêt et la garantie n'est pas valable. Par conséquent, la perception des droits se fait dans des délais raisonnables et le gouvernement n'a aucun problème de perception à régler.

Les coûts d'administration du programme pour l'État se limitent donc à ceux qui sont liés à l'interprétation du règlement, au traitement des demandes et à la gestion des prêts en défaut. Il en coûte à l'État environ un million de dollars par année pour administrer environ 500 millions

de dollars de prêts garantis par la LPAACFC et un montant considérablement plus élevé en prêts déjà consentis. Seule une faible partie des frais d'administration va à la perception des droits d'enregistrement (de garantie).

Bonne pratique – Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a récemment centralisé ses activités de perception. Auparavant, cette fonction était dévolue aux bureaux régionaux qui affichaient des degrés variables d'efficacité et d'expertise. Maintenant, les clients de partout au pays s'adressent à un point de contact unique pour se renseigner sur la facturation et sur leur compte. Grâce à un personnel centralisé, bien formé et dédié à cette activité, l'Agence s'attend à ce que le service s'améliore et à ce que les coûts d'administration diminuent.

Conclusion. Les organismes ayant fait l'objet de notre vérification ont mis au point des mécanismes et des procédures efficaces pour réduire au maximum les coûts de perception des droits d'utilisation.

Des moyens limités de montrer l'efficacité des services

Nos attentes. La politique gouvernementale exige que les entités expliquent comment elles contrôlent les coûts des services tarifés. Nous nous attendions donc à ce que les entités fournissent aux utilisateurs des preuves évidentes qu'elles contrôlent les coûts et qu'elles fonctionnent avec efficacité.

Importance de montrer l'efficacité des services. Les utilisateurs doivent être convaincus qu'ils n'assument pas les coûts de

services inefficaces, surtout si ces services sont obligatoires.

Nos constatations. Nous avons constaté qu'à quelques exceptions près, les entités n'ont pas eu recours à des approches systématiques pour montrer leur efficacité. Citons les exemples suivants :

- l'analyse comparative de leur efficacité par rapport à celle d'autres entités analogues ou à des normes sectorielles;

- la démonstration de l'évolution des coûts et de l'efficacité (c.-à-d. les coûts unitaires) dans le temps;

- la comparaison de l'efficacité d'activités analogues au sein de l'organisation;

- la présentation de rapports des résultats d'examen approfondis sur l'efficacité ou sur les ressources, examen qui recense les éventuelles possibilités de réaliser des gains d'efficacité importants.

Ces approches ne peuvent toutes s'appliquer à chaque situation (pour suivre l'efficacité dans le temps, par exemple, il faut en général disposer de systèmes d'établissement des coûts des programmes, notamment par activité; il n'est possible de se comparer à d'autres entités que s'il existe des entités analogues qui publient de l'information sur les coûts et sur l'efficacité). En outre, les efforts que déploie une entité pour mesurer de façon plus systématique son efficacité peuvent dépendre de la mesure dans laquelle les utilisateurs et les gestionnaires disposent d'autres moyens pour évaluer cette efficacité. Si les utilisateurs sont en grande partie satisfaits de l'efficacité d'un service d'après l'observation qu'ils en ont faite, par exemple, il se peut qu'il ne soit pas justifié de chercher à mesurer plus systématiquement l'efficacité.

Bonne pratique – Administration du rétablissement agricole des Prairies.

L'Administration du rétablissement agricole des Prairies (Agriculture et Agroalimentaire Canada) impose des droits pour les services d'irrigation qu'elle dispense dans le sud-ouest de la Saskatchewan. En 1996, elle a proposé de majorer ses tarifs pour la première fois depuis 1989. Pour justifier cette hausse, elle a expliqué qu'elle avait cherché à ne pas majorer ses tarifs au cours des années précédentes en réduisant son parc automobile, en ayant recours à la sous-traitance de ses services et en réduisant ses effectifs. Elle a quantifié l'incidence totale de ces changements, indiquant que ses dépenses avaient fléchi d'une moyenne annuelle de un million de dollars à 770 000 \$ en 1995-1996.

Bonne pratique – Agence canadienne d'inspection des aliments.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a mené plusieurs études sur l'efficacité du service dans son principal programme, celui de la salubrité des viandes. Ces études ont englobé une analyse ergonomique, un examen régional du régime du temps supplémentaire et de l'efficacité du secteur, ainsi qu'une étude sur l'« Évaluation du service et des besoins futurs : industrie de la viande rouge ».

Conclusion. Les responsables des programmes devraient accorder davantage d'importance à prouver systématiquement aux utilisateurs qu'ils déploient des efforts pour contrôler les coûts et assurer l'efficacité opérationnelle.

Faiblesse des mécanismes d'appel actuels

Nos attentes. Nous nous attendions à constater que les entités établiraient un processus officiel d'examen des plaintes des clients qui soit objectif, indépendant et impartial. En effet, la politique du Conseil du Trésor exige la mise en place d'un tel mécanisme de règlement des différends.

Importance de mécanismes efficaces d'appel. La possibilité d'en appeler d'une décision est souvent le seul recours dont dispose un intervenant pour déposer une plainte ou faire part de son mécontentement au sujet des frais de service. Un mécanisme d'appel revêt une importance particulière dans le cas de frais d'utilisation qui s'appliquent à des services réglementés ou obligatoires dont l'État est le seul fournisseur. Un mécanisme d'appel :

- permet à l'État de rendre compte de ses interventions;
- contribue à assurer que les ministères et les organismes tiennent compte des préoccupations des intervenants;
- contribue à assurer que les ministères et les organismes établissent les coûts des services avec exactitude et cherchent à accroître l'efficacité de leur prestation.

Un mécanisme d'appel devrait permettre de traiter notamment des questions suivantes :

- le niveau de service dispensé par rapport aux frais d'utilisation exigés;
- le processus d'établissement des frais d'utilisation, notamment les consultations, la reddition de comptes et la prise de décisions;
- le barème général des frais d'utilisation;
- la façon dont on interprète la réglementation dans le cas de frais d'utilisation particuliers.

On se sert d'un mécanisme d'appel pour se pencher sur la façon dont la politique sur les frais d'utilisation est mise en oeuvre plutôt que sur la teneur même de cette politique de l'État. Il convient donc de chercher un juste équilibre entre les plaintes légitimes de nature structurelle ou procédurière et celles, de nature plus particulière, qui ont trait au mécontentement suscité par la politique proprement dite sur les frais d'utilisation.

Nos constatations. Ni Agriculture et Agroalimentaire Canada ni la Commission canadienne des grains ne se sont dotés d'un mécanisme officiel d'appel pour résoudre les différends concernant les frais d'utilisation et les services.

La Commission a plusieurs moyens officieux de permettre aux intervenants de déposer des plaintes ou de faire part de leurs préoccupations. Citons les moyens suivants :

- les commissaires adjoints jouent le rôle de protecteurs des intervenants et font le pont entre la Commission, les entreprises céréalières et les producteurs;
- une ligne téléphonique de plaintes sans frais a été installée.

Pour sa part, l'Agence canadienne d'inspection des aliments s'est dotée d'un mécanisme pour répondre aux appels des clients concernant les frais d'utilisation et ses programmes. Les clients peuvent déposer des plaintes officielles, soit de vive voix, soit par écrit, auprès de l'Agence. Bien que celle-ci ait informé les intervenants de la possibilité de se prévaloir d'un mécanisme d'appel, nous avons constaté que, dans certains cas, ils n'étaient pas au courant de son existence.

Conclusion. Il faudra officialiser les mécanismes d'appel et de règlement des différends sur les frais d'utilisation et mieux en communiquer l'existence aux intervenants et à la clientèle.

(suite de la page 11-29)

Le moratoire a eu un effet, non recherché, celui de geler toute activité de gestion des frais d'utilisation.

11.96 Les entités doivent faire rapport sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs définis l'année précédente et fournir de l'information qui permettra de répondre aux questions suivantes.

- Comment les recettes tirées des frais d'utilisation se comparent-elles aux prévisions de recettes?
- Les services liés aux frais d'utilisation ont-ils été dispensés avec efficience?
- Dans quelle mesure les frais d'utilisation ont-ils aidé l'entité à atteindre ses objectifs?
- Les frais d'utilisation ont-ils procuré des avantages non monétaires?
- Les lecteurs ont-ils accès à de l'information détaillée sur le mode d'établissement de tarifs particuliers (coûts, prix unitaire, consultations, autorisations législatives, etc.)?

Moratoire sur les nouveaux tarifs

11.97 Dans une présentation qu'il a faite en novembre 1996 devant le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes, le gouvernement s'est engagé à ne plus imposer de nouveaux frais d'utilisation ni à accroître les tarifs en vigueur avant 2000 (exception faite des frais déjà annoncés). Son objectif était alors de rassurer le Parlement au sujet de l'Agence canadienne d'inspection des aliments dont il proposait la création : celle-ci réaliserait ses gains d'efficience par la réduction et l'évitement des coûts plutôt que par l'imposition de tarifs additionnels.

11.98 Depuis l'annonce de ce moratoire, on a réclamé que sa portée soit élargie et sa durée, prolongée. Les agriculteurs ont subi de fortes baisses de revenu à cause de la faiblesse des prix des produits et les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis sur pied des

programmes de soutien du revenu en cas de catastrophe. On a également réclamé un moratoire sur les frais d'utilisation à l'échelle de toute l'administration fédérale.

11.99 Au cours de notre examen, les représentants des trois entités ont formulé des points de vue différents au sujet des entités auxquelles le moratoire s'applique et de sa durée.

Incidence du moratoire

11.100 Le moratoire a non seulement atteint l'objectif escompté en bloquant les majorations de tarifs, mais il a aussi eu un effet, non recherché, celui de geler toute activité de gestion des frais d'utilisation. Le rythme de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale sur les frais d'utilisation a ralenti, et les représentants en imputent la faute surtout au moratoire. Ainsi, les consultations de l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont diminué et, de plus, Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments accordent moins d'importance à l'amélioration d'outils de gestion comme les mécanismes d'établissement des coûts.

11.101 Depuis l'Examen des programmes de 1995, Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont acquis de l'expérience en tarification et ont élargi le champ de leurs connaissances en ce domaine. Ils ont investi dans l'amélioration des consultations et dans la communication avec leur clientèle. Il y a un risque de voir cette capacité s'atténuer si le moratoire persiste.

11.102 Entre-temps, on continue d'adapter les programmes à l'évolution des besoins de leurs utilisateurs. Un premier exemple majeur est celui du remaniement des programmes à la Commission canadienne des grains; un second exemple vient de l'adoption continue, par le programme de salubrité des viandes de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, du Programme

d'amélioration de la salubrité des aliments (qui applique les principes découlant de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques).

11.103 Pendant le moratoire, les tarifs ne peuvent être modifiés en fonction de ces changements de programme. Il se peut alors que certains clients paient davantage que leur juste part pour certains services. L'écart entre les coûts d'un programme et les recettes provenant des frais d'utilisation peut également accroître le risque financier que courent les entités, et ce risque est particulièrement élevé pour celles qui sont grandement tributaires des recettes tirées de la tarification.

11.104 Le moratoire a également accentué l'incertitude parmi la clientèle et les intervenants quant à l'état des plans déjà annoncés. Aucune déclaration publique claire n'est venue dissiper cette incertitude, ce qui aurait permis aux intervenants de planifier en conséquence. Comme l'a affirmé un intervenant, personne ne sait ce que l'avenir réserve à ceux qui paient des frais d'utilisation. Pourtant, ajoutait-il, le secteur a besoin de temps pour planifier.

Mesures possibles

11.105 Le moratoire donne l'occasion aux entités d'évaluer si les frais d'utilisation sont appliqués comme il se doit, de mettre au point des mesures de l'efficacité des programmes, d'améliorer les outils de gestion des frais d'utilisation, notamment les systèmes d'établissement des coûts, et de planifier pour l'avenir.

11.106 Les gestionnaires des programmes pourraient aussi recueillir de l'information sur le rendement des frais d'utilisation et sur l'incidence du moratoire et, pour leur part, les fonctionnaires pourraient élaborer des options de politique sur les frais d'utilisation dans l'avenir. Si le gouvernement n'a pas l'intention de continuer à mettre en vigueur de nouveaux tarifs ou de majorer les tarifs en vigueur, il

lui reste quand même la possibilité de rajuster les tarifs de façon à éliminer le manque d'uniformité et faire en sorte que la tarification tienne compte des changements apportés aux services.

Conclusion et recommandations

11.107 Au cours des cinq dernières années, certaines des entités ayant fait l'objet de notre vérification ont considérablement élargi l'application des frais d'utilisation. Dans de nombreux cas, les fonctionnaires ont estimé que les restrictions de temps et le besoin immédiat de recettes leur ont laissé peu de possibilités de concevoir des frais d'utilisation qui procureraient aussi des avantages non monétaires. Ils disposaient également de peu de temps pour envisager la possibilité d'éviter ou de réduire les coûts. Les entités se sont butées à la vive opposition des groupes qui se voyaient obligés de payer des tarifs plus élevés.

11.108 Chacune des trois entités a réalisé des progrès dans la conception et la gestion de la tarification en fonction des objectifs gouvernementaux concernant les frais d'utilisation. La structure des consultations s'est beaucoup améliorée au cours des cinq dernières années et, dans certains domaines, on a adopté de bonnes pratiques. Mais il y a encore lieu d'améliorer la gestion des frais d'utilisation dans un certain nombre de domaines, notamment l'établissement du coût des services, l'évaluation de l'incidence des droits, l'établissement de mécanismes officiels d'appel, et l'intégration des frais d'utilisation dans la planification stratégique.

11.109 Il est possible de renforcer les liens redditionnels entre ceux qui dispensent les services et ceux qui les utilisent et en paient le coût. Les entités peuvent améliorer leurs services et rajuster leurs tarifs en fonction des leçons qu'elles tirent de l'application des frais

Il y a encore lieu, pour chacune des entités, d'améliorer la gestion des frais d'utilisation dans un certain nombre de domaines.

d'utilisation. Pour y arriver, il conviendrait d'établir de meilleurs liens entre les pratiques d'établissement des coûts, d'assurer l'efficience dans la prestation des programmes et d'améliorer les rapports destinés aux utilisateurs sur les résultats obtenus. Les trois entités n'ont pas suivi de près leurs frais d'utilisation ni fait rapport à leur sujet de façon claire et valable.

11.110 Même si, depuis quelques années, elles accomplissent des progrès, les entités sont en perte de vitesse et ne mettent pas à jour leurs frais d'utilisation à mesure que leurs programmes évoluent. En conséquence, il se pourrait que certains

groupes d'utilisateurs paient soit plus, soit moins que leur juste part. Il y a également le risque de voir s'atténuer la capacité de gérer les frais d'utilisation acquise au cours des quelques dernières années.

11.111 Un grand nombre de fonctionnaires voient dans le moratoire l'indice d'une réticence générale du gouvernement de continuer à appliquer des frais d'utilisation. En tant que mesure provisoire, le moratoire peut donner aux trois entités le temps de réévaluer leur situation actuelle, d'élaborer des principes directeurs et de planifier des améliorations aux frais d'utilisation qu'elles imposent.

	Recommandations	Agriculture et Agroalimentaire Canada	Agence canadienne d'inspection des aliments	Commission canadienne des grains
1.	Les entités devraient prendre des mesures pour améliorer leur capacité d'établissement des coûts et ainsi être mieux en mesure de gérer leurs frais d'utilisation et d'inspirer confiance à la population dans l'administration de ces frais (11.29–11.30).	●	●	●
2.	Les entités devraient adopter des normes valables de service (y compris la mesure du degré de satisfaction de la clientèle), en suivre l'application et préparer régulièrement des rapports à leur sujet (11.31–11.32).	◐	●	●
3.	Les entités devraient mieux informer la population sur l'incidence probable des tarifs proposés, notamment les frais d'administration et autres coûts ainsi que les avantages monétaires et non monétaires (11.33–11.36).	●	●	●
4.	Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait adapter l'approche analytique, utilisée pour l'étude sur l'impact cumulatif, parmi les outils dont il se sert pour évaluer l'incidence des tarifs proposés (11.37 et pièce 11.3).	●	s.o.	s.o.
5.	Les entités devraient décider si d'autres études sur l'impact cumulatif des frais d'utilisation sont justifiées et planifier en conséquence (pièce 11.3).	●	●	●
6.	Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait mieux documenter l'approche utilisée pour l'étude sur l'impact cumulatif et les leçons qu'il en a tirées et en faire part aux autres parties intéressées (pièce 11.3).	●	s.o.	s.o.
7.	Il faudrait élargir le processus de consultation sur les frais d'utilisation, nouveaux ou modifiés, de façon à englober tous les bénéficiaires importants des services connexes, peu importe qui est facturé pour les services (11.41–11.48).	◐	●	◐
8.	Les entités devraient, avec l'aide des organismes centraux, trouver des façons de mieux adapter les barèmes tarifaires à l'évolution du contexte des activités et des coûts, et améliorer ainsi les outils permettant à la population et aux parlementaires d'en faire un examen critique (11.53–11.59).	●	●	●
9.	Il faudrait élaborer des principes directeurs qui seront conformes à la politique gouvernementale et qui permettront à une personne de cerner les situations dans lesquelles des frais d'utilisation s'appliquent, de saisir comment les avantages publics et privés ont été départagés, de comprendre le mode de calcul du montant des frais et de constater que les principes ont été appliqués avec uniformité et équité à l'échelle de l'entité (11.60–11.73).	●	◐	◐

10.	Les entités devraient dûment tenir compte des aspects importants des frais d'utilisation dans leur processus permanent de planification stratégique ainsi que dans leur plan stratégique (11.60–11.63).	●	●	s.o.
11.	Les entités devraient examiner chacun de leurs programmes, que ceux-ci prévoient ou non des frais d'utilisation, afin de cerner le manque d'uniformité dans la tarification, les possibilités de tirer des avantages qui débordent la simple production de recettes, la possibilité de simplifier le barème tarifaire, et les tarifs qui cadrent mal avec les objectifs des programmes ou la stratégie et les principes de l'entité sur les frais d'utilisation; le moment choisi pour tenir cet examen peut varier selon la nature et l'importance du domaine en cause. Cet examen devrait permettre de déterminer quels changements s'imposent dans les frais d'utilisation et comment ces changements seront apportés (11.81–11.85).	●	●	●
12.	Les entités devraient se doter de meilleurs moyens pour montrer systématiquement aux utilisateurs qu'elles contrôlent leurs coûts et que leurs opérations sont efficaces (11.81–11.82).	●	●	●
13.	Les entités (de concert avec les intervenants) devraient examiner régulièrement et évaluer leur gestion des projets en cours sur des frais d'utilisation afin de s'assurer que les services offerts continuent de répondre aux besoins des bénéficiaires et qu'ils sont dispensés de façon économique et efficace (11.83–11.84).	●	●	◐
14.	Les entités devraient évaluer la mesure dans laquelle les frais d'utilisation ont permis de réaliser des recettes et d'obtenir d'autres avantages, et faire l'inventaire des frais d'utilisation qui donnent des résultats constructifs et mesurables pour les contribuables, et faire rapport à ce sujet (11.85).	●	●	●
15.	Il faudrait officialiser les mécanismes d'appel et de règlement des différends et en assurer une large diffusion (11.86–11.89).	●	●	●
16.	Dans les cas où les frais d'utilisation sont importants, les entités devraient apporter d'énormes améliorations à la qualité de l'information sur les frais qu'elles rendent publique, afin que les parlementaires et la population comprennent la stratégie, les principes, les plans et le rendement de l'entité en matière de tarification (11.92–11.96).	●	●	◐
17.	Il faudrait préciser la portée et la durée du présent moratoire sur les frais d'utilisation (11.97–11.104).	●	●	●

- Pertinent
- ◐ Pertinent, mais dans un moindre degré : des mesures ont déjà été prises, ou la recommandation ne s'applique qu'à certains domaines ou programmes
- s.o. Sans objet

Réponse d'Agriculture et

Agroalimentaire Canada : Le Ministère est heureux que le Bureau du vérificateur général souligne les succès qu'il a connus et l'innovation dont il a fait preuve au fil des ans dans l'administration de ce dossier complexe et souvent délicat. Nous sommes toujours prêts à apporter des améliorations et nous reconnaissons la contribution précieuse du vérificateur général à cette fin.

Agriculture et Agroalimentaire Canada prépare actuellement un cadre de gestion adapté aux exigences du portefeuille, qui permettra de mieux définir les premiers principes directeurs de l'imposition de droits d'utilisation lorsque le moratoire en vigueur sera levé. Ces principes seront conformes à l'esprit de la politique du Conseil du Trésor et aux besoins de nos clients. Le Ministère reconnaît l'importance d'améliorer les mécanismes d'établissement des coûts, d'évaluer l'incidence de l'imposition de frais individuels et d'établir des procédures d'appel dans le système de gestion des frais d'utilisation. Nous cherchons des façons d'améliorer notre rendement dans ces domaines lorsque nous entreprenons des examens de programmes et modifions nos barèmes de droits. Le Ministère cherche également à améliorer les exigences et la gestion du processus de réglementation et demandera au Secrétariat du Conseil du Trésor de le conseiller à ce sujet.

Le juste équilibre entre la saine gestion et l'acceptation des frais d'utilisation par les utilisateurs a toujours été difficile à trouver. Nous sommes fiers des efforts que nous avons déployés pour réaliser cet équilibre délicat en collaborant étroitement avec nos clients, en communiquant constamment avec eux et en tenant compte des autres facteurs qui influent sur notre milieu de travail. De ces facteurs, les plus importants sont les directives du Parlement et la nécessité de soupeser les incidences sur le secteur.

Réponse de la Commission canadienne

des grains : La Commission canadienne des grains est reconnaissante au Bureau du vérificateur général d'avoir souligné ses réalisations. Nous constatons que le chapitre renferme des suggestions utiles visant à améliorer ses activités, et nous avons l'intention d'y donner suite. Indépendamment de ce qui précède, il importe de noter ce qui suit.

- La Commission effectue annuellement l'examen de tous ses frais d'utilisation. Au cours des dernières années, elle a effectué l'examen approfondi des coûts liés à chacun de ses services.
- La Commission a récemment examiné sa position vis-à-vis les frais d'utilisation, réitéré ses principes directeurs et proposé des améliorations qui respectent la politique de 1997 sur le recouvrement des coûts et la tarification du gouvernement fédéral.
- Depuis 1991, la Commission a pris des mesures vigoureuses, notamment la rationalisation, la réorganisation et la réduction de ses effectifs, pour réduire ses coûts et minimiser l'incidence des frais d'utilisation sur les utilisateurs de ses services.

Dans le cadre des paramètres établis par le Parlement, la Commission s'engage à travailler avec ses clients, soit les producteurs de grains et autres intervenants de l'industrie, pour mettre en application la politique sur le recouvrement des coûts du gouvernement et pour fournir d'excellents services pour les frais qu'elle perçoit.

Réponses de l'Agence canadienne

d'inspection des aliments : L'Agence canadienne d'inspection des aliments participe de longue date à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques et pratiques de recouvrement des coûts du gouvernement. L'expérience montre que les droits d'utilisation comportent de nombreux avantages qui vont au-delà de la production de recettes. L'Agence souscrit aux observations et aux recommandations formulées dans le

rapport de vérification du Bureau du vérificateur général. Elles l'aideront à maintenir un système juste et équitable de droits d'utilisation pour les services d'inspection qui procurent d'importants avantages économiques aux secteurs canadiens de l'agroalimentaire et du poisson.

L'Agence explore diverses options de recouvrement des coûts pour l'an 2000. Si l'actuel moratoire sur le recouvrement des coûts est levé, elle suivra les recommandations du vérificateur général de façon à corriger les lacunes de l'actuelle politique. La production de recettes supplémentaires pourrait bien ne revêtir qu'une importance secondaire en regard d'objectifs tels que l'application équitable et uniforme des droits de service à tous les secteurs de production. Si le moratoire est maintenu, l'Agence s'attachera à simplifier si possible ses

barèmes de droits, à faire rapport sur le rendement du régime, et à remanier légèrement les droits pour tenir compte de l'évolution de sa structure de coûts, sous l'influence par exemple du retour à la négociation collective.

La consultation des clients demeurera l'une des plus importantes activités de l'Agence au chapitre du recouvrement des coûts, car elle nous renseigne sur le climat économique et fait ressortir la nécessité de maintenir un équilibre entre les objectifs de la politique et les objectifs plus vastes mis de l'avant par l'ensemble de l'administration fédérale. On reconnaît un programme efficace et bien conçu de recouvrement des coûts à sa capacité de produire des recettes propres à appuyer les objectifs des programmes, contribuant de la sorte au bien-être général des secteurs canadiens de l'agroalimentaire et du poisson.



À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient de déterminer si les trois entités qui ont fait l'objet de notre vérification :

- avaient convenablement conçu et géré les frais d'utilisation de manière à réaliser les objectifs gouvernementaux concernant la tarification;
- tiraient des leçons de leur expérience en examinant régulièrement l'information accumulée et les connaissances acquises de l'application des frais d'utilisation;
- assuraient le suivi de leur rendement et faisaient rapport à ce sujet d'une façon claire et valable, permettant ainsi au Parlement d'apprécier le niveau d'application et de gestion des frais d'utilisation.

Étendue et méthode

Nous nous sommes penchés sur les projets de frais d'utilisation externe en cours dans le portefeuille de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (les sociétés d'État et le Fonds renouvelable de l'Agence canadienne du pari mutuel ont été exclus). La vérification a porté sur Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et la Commission canadienne des grains. À Agriculture et Agroalimentaire Canada, nous avons concentré notre travail sur la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (*Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*), la Direction générale des politiques (Compte de stabilisation du revenu net), l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et la Direction générale de la recherche.

Le Bureau du vérificateur général s'est déjà penché sur les frais d'utilisation dans le cadre de vérifications passées du portefeuille de l'Agriculture. Dans le chapitre 9 de notre rapport de 1996, « La protection des végétaux et la santé des animaux », nous avons constaté que les montants recouverts étaient de beaucoup inférieurs aux coûts globaux de la prestation des services. On notait également une insuffisance de critères pour départager l'avantage privé du bien public. Dans le chapitre 13 de notre rapport de 1994, « Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments », nous avons observé que les coûts de l'inspection des aliments n'étaient pas recouverts conformément à la politique gouvernementale qui était alors en vigueur et qu'il y avait un manque d'uniformité dans les pratiques de recouvrement des coûts, entre les ministères concernés et même au sein de leurs services.

En nous fondant sur les sources d'information que constituent notamment la politique gouvernementale et l'Organisation de coopération et de développement économiques, nous avons examiné dans quelle mesure les diverses entités ont appliqué et géré les frais d'utilisation.

En plus des entrevues auxquelles a participé le personnel des trois entités, nous avons étudié et analysé des dossiers, des données et de la documentation émanant de ces entités. Nous avons interrogé un certain nombre de groupes sectoriels ainsi que des producteurs particuliers touchés par les frais d'utilisation. Nous avons également observé les services pour lesquels les inspecteurs imposent des frais à divers endroits, notamment l'inspection des abattoirs, des établissements de transformation des viandes et des silos-éleveurs de Vancouver et de Thunder Bay, ainsi que la certification des importations et des exportations.

L'information quantitative figurant dans ce chapitre, qui a été tirée de sources gouvernementales et non gouvernementales ou de bases de données ministérielles, a fait l'objet d'un contrôle de vraisemblance. Elle n'a cependant pas été soumise à une vérification.

Critères de vérification

Pour le premier objectif de notre vérification, nous nous attendions à ce que :

- les trois entités adoptent une stratégie intégrée sur les frais d'utilisation qui énoncerait des objectifs clairs et qui serait appliquée avec uniformité dans tous les domaines visés par des frais d'utilisation à l'échelle du portefeuille;
- les entités examinent comme il se doit les possibilités de réduction et d'évitement des coûts et qu'elles puissent montrer que les activités sont exécutées avec efficience*;
- les frais d'utilisation soient appliqués en temps opportun, après avoir fait l'objet d'un processus approprié et qu'ils soient conformes à toutes les autorisations législatives applicables;
- les frais d'utilisation soient mis en oeuvre pour les services qui confèrent à des bénéficiaires identifiables des avantages directs, à moins que cela ne porte atteinte à des objectifs politiques supérieurs*;
- l'on fasse une analyse raisonnable des facteurs générateurs de coûts et du coût intégral de la prestation du service*;
- la tarification exigée soit établie en tenant compte non seulement du coût global de la prestation du service, mais aussi d'autres facteurs tels que la fixation d'un prix optimal d'un point de vue économique, la proportion d'avantage privé reçue par l'utilisateur et l'atteinte des objectifs du programme;
- l'on établisse des normes de service claires, et de préférence acceptées au préalable, dans les domaines où des frais d'utilisation s'appliquent*;
- l'on tienne des consultations valables et efficaces auprès des intervenants lorsqu'il s'agit d'établir ou de modifier des frais d'utilisation*;
- l'on tienne compte, dans l'établissement des frais d'utilisation, de l'information tirée des évaluations portant notamment sur l'impact cumulatif des frais d'utilisation et de l'incidence des tarifs sur la compétitivité;
- l'on tienne compte, dans l'établissement des frais d'utilisation, d'une évaluation du bien-fondé d'autres barèmes tarifaires (par exemple les tarifs uniformes par opposition aux tarifs fondés sur le degré d'utilisation);
- l'on perçoive les tarifs en temps opportun et avec diligence et tienne convenablement des registres sur les montants en souffrance.

En ce qui concerne le deuxième objectif de la vérification, nous nous attendions à ce que :

- l'on mette en place un processus d'examen périodique des frais d'utilisation en déterminant s'il faut rajuster les tarifs d'après l'évolution des structures de coûts, de la combinaison d'avantage public et privé ou des niveaux de service (ce processus comporterait notamment une analyse des résultats obtenus par rapport aux attentes);

* Critère tiré de la politique du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts et la tarification et d'autres documents de cette entité.

- l'information tirée de l'examen périodique et des consultations soit étudiée afin de déterminer s'il convient d'apporter des changements aux services dispensés, et soit intégrée dans la stratégie et les objectifs des trois entités;
- des changements soient apportés aux programmes en tenant compte de la nécessité réelle de services et de la rétroaction des utilisateurs, de telle sorte que seuls les services nécessaires soient dispensés, et ce de la manière qui réponde le mieux possible aux besoins des utilisateurs.

Enfin, pour ce qui est de troisième objectif de notre vérification, nous nous attendions à ce que :

- l'on dispose d'un plan à long terme sur les frais d'utilisation qui communiquerait clairement au Parlement et aux autres intervenants l'orientation de ces frais et leurs liens avec la poursuite des objectifs des trois entités;
- l'on communique régulièrement au Parlement et aux intervenants des rapports équitables et fiables sur les résultats financiers et sur les résultats liés au rendement, résultats obtenus au moyen des frais d'utilisation et évalués en regard des objectifs établis*.

* Critère tiré de la politique du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts et la tarification et d'autres documents de cette entité.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young

Directeur principal : Neil Maxwell

Directeur : Gordon Stock

Linda Anglin

Robert Anderson

Tina Guthrie

Martha Lywak

David Maxwell

Eimer Quinn

John Rossetti

Christian Weber

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Neil Maxwell.