

*Examen du recouvrement des coûts dans les ministères
et organismes de réglementation
Rapport final*

*Préparé par Visionor Associates Inc.
à l'intention du
Groupe de travail interministériel de SMA sur le recouvrement des coûts et le Bureau
des recettes et du recouvrement des coûts, Santé Canada
Mars 2001*

Historique

Le recouvrement des coûts au sein de l'administration fédérale s'inspire de la politique de 1997 du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts et la tarification. Cette politique a été adoptée pour remplacer la politique de 1989 sur les frais d'utilisation externe à l'égard des biens, services, biens immobiliers, droits et privilèges. Trois ans après l'adoption de la politique de 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris un examen de la politique en vue de l'ajuster en fonction des besoins.

Plusieurs ministères et organismes fédéraux qui ont entamé de nouvelles initiatives de recouvrement des coûts ou qui ont intensifié celles qu'ils avaient déjà sont responsables des programmes de réglementation. Selon ces ministères et organismes, les programmes de réglementation sont confrontés à des obstacles particuliers en termes de recouvrement des coûts et un groupe de travail de SMA sur le recouvrement des coûts a été mis sur pied en l'an 2000. Ce comité comprend des représentants des ministères et organismes suivants :

- Santé Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Transports Canada
- Pêches et Océans Canada
- Environnement Canada
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Commission canadienne des grains
- Agence canadienne d'évaluation environnementale

Le secrétaire adjoint du secteur de la politique de gestion financière et d'analyse du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) siège également au sein du groupe de travail de SMA sur le recouvrement des coûts. Un sous-groupe de travail (SGT), composé de hauts fonctionnaires représentant tous les ministères concernés, est chargé d'épauler le groupe de travail sur le recouvrement des coûts.

Dans le cadre de l'examen du SCT concernant la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, le SGT a été chargé d'étudier trois volets de la politique qui présentaient un intérêt particulier pour les membres du groupe de travail. Ces volets étaient les suivants :

- Le mécanisme permettant d'établir l'importance relative des avantages publics/privés et de déterminer l'incidence sur le niveau de recouvrement des coûts au sein de chaque élément des programmes;
- Les mécanismes et les structures appuyant le règlement des conflits; et
- Les incitatifs et la marge de manœuvre qui pourraient encourager les initiatives de recouvrement des coûts actuelles et futures à l'échelle de l'administration fédérale.

Mandat

Effectuer des travaux de recherche, documenter et évaluer les défis auxquels sont confrontés les divers ministères et organismes gouvernementaux en ce qui a trait aux responsabilités de réglementation liées à la mise en œuvre des volets de la politique du SCT sur le recouvrement des coûts et la ratification d'avril 1997. L'étude examinera les défis précis de Pêches et Océans Canada, d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, de Transports Canada, de Santé Canada, de la Commission canadienne des grains, d'Environnement Canada et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. L'étude portera sur trois sujets de préoccupation : les avantages publics/privés, les processus de règlement des conflits, ainsi que les incitatifs pour que les programmes mettent en œuvre ou facilitent les initiatives de recouvrement des coûts en vue d'améliorer l'exécution des programmes et d'accroître le rendement et la qualité des services. L'étude présentera ses résultats au Groupe de travail interministériel de SMA sur le recouvrement des coûts afin qu'il les examine.

Méthodologie

La méthodologie utilisée au cours de la phase de collecte des données de cet examen comportait deux éléments distincts :

- **Les membres du SGT** du Groupe de travail des SMA sur le recouvrement des coûts ont examiné et documenté les pratiques précises au sein de leurs ministères respectifs concernant :
 - l'évaluation des méthodologies et des résultats de l'évaluation des avantages publics pour chacun des principaux programmes de recouvrement des coûts; et
 - le mécanisme de règlement des conflits qui est en place, conformément à la politique du CT.

Les résultats de ces examens ont été tabulés sous formes de matrices qui sont présentées à l'Annexe A du présent rapport.

- **Visionor Associates Inc.** a interrogé deux des trois principaux représentants ministériels du Groupe de travail en vue d'identifier les incitatifs ou la marge de manœuvre qui ont été nécessaires pour améliorer la qualité des initiatives actuelles de recouvrement des coûts et pour encourager les ministères concernés à envisager de nouveaux domaines de recouvrement des coûts. Une liste complète des personnes interrogées est fournie à l'Annexe B du présent rapport.

Ces résultats tirés de la phase de collecte des données (publics/privés, règlement des conflits et incitatifs/marge de manœuvre proposés) ont ensuite été analysés, puis ont permis d'identifier les problèmes généraux et d'élaborer d'éventuelles solutions pour les résoudre.

Questions relatives aux ministères de réglementation

Les questions suivantes portaient spécialement sur les ministères et les organismes de réglementation, même si elles peuvent éventuellement être appliquées de manière plus générale.

- L'impression du public, selon laquelle la tarification crée un lien trop étroit entre l'entité de réglementation et la personne soumise à cette réglementation; et
- La nature obligatoire de bon nombre des frais imposés par les programmes de réglementation portant sur le recouvrement des coûts.

Incitatifs et obstacles

De manière générale, la saine gestion des affaires publiques est apparue comme devant être le moteur et l'incitatif principal de toute initiative de recouvrement des coûts. Toutefois, les gens avaient vraiment l'impression que la mise en œuvre du recouvrement des coûts était une entreprise risquée, difficile et coûteuse et qu'il serait bon de trouver une solution pour simplifier et améliorer le processus ainsi que pour éliminer ou réduire les obstacles. La partie qui suit porte sur les incitatifs et les obstacles.

En vue de faciliter l'analyse subséquente et l'élaboration de recommandations, les incitatifs et les obstacles ont été regroupés par thèmes, dont voici la liste :

1. Finances

De manière générale, le principal incitatif identifié dans ce domaine est relié à la capacité souhaitée de conserver et de réinvestir certains des revenus générés par les initiatives de recouvrement des coûts. Tous les ministères sondés ont indiqué qu'ils aimeraient que cela soit plus facile à faire. Dans l'ensemble, ils estimaient que ce réinvestissement permettrait d'améliorer le service direct ou les avantages privés conférés par le programme visé.

Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), il existe divers mécanismes de conservation des revenus mis à la disposition des ministères en vertu du processus d'affectation des crédits parlementaires et il est important de trouver le mécanisme approprié pour chaque initiative de recouvrement des coûts. Il semble clair que la plupart des ministères dotés d'initiatives de recouvrement des coûts ne comprennent pas cette question puisqu'ils pensent que le régime de financement actuel ne leur offre pas une marge de manœuvre financière suffisante. Le SCT a également indiqué que peu d'initiatives de recouvrement des coûts, s'il en est, ont déjà dépassé leur pouvoir de re-dépenser leurs recettes.

Les incitatifs ou marges de manœuvres identifiés dans ce domaine étaient les suivants :

- La capacité de réinvestir une certaine partie des recettes dans des domaines précis ayant trait aux intérêts privés procurés par les services (la plupart des programmes);
- La capacité de conserver les recettes gagnées pendant plus d'un exercice, de manière à établir un équilibre entre les charges de travail et à faire face à certains frais qui nécessitent d'importants paiements anticipés au début d'un processus pluriannuel d'octroi de permis ou d'approbation (plus de la moitié des programmes);
- L'aide en matière de financement pour l'élaboration de nouvelles initiatives de recouvrement des coûts (environ la moitié des programmes);
- Des réductions au crédits parlementaires des programmes peuvent augmenter le pourcentage relatif des coûts de programme recouverts auprès des intervenants qui en retirent des intérêts privés (deux ministères);
- Une démarche plus équilibrée en matière de prise de risque a été recherchée à titre d'incitatif. Dans le cadre de bien des initiatives examinées, il a fallu utiliser le budget ministériel des services votés pour couvrir les recettes déficitaires des initiatives de recouvrement des coûts; tous les excédents ont été réinvestis dans le Trésor public (trois ministères);

2. Uniformité

Le manque d'uniformité au sein des ministères et entre les ministères était considéré comme un obstacle de taille au recouvrement des coûts efficace. Les effets semblaient se faire surtout sentir au niveau des relations entre les intervenants, dans la mesure où les programmes ont une incidence sur plusieurs de ces mêmes groupes d'intervenants. Certains groupes sont déconcertés ou irrités par l'existence de différents mécanismes au sein des ministères et entre les ministères ainsi que par les grands écarts entre les niveaux de recouvrement des coûts en place.

Le manque d'uniformité était d'autant plus flagrant dans la façon de définir et d'évaluer les avantages publics/privés, même dans le cadre de programmes semblables, au sein des mêmes ministères. Les résultats étaient clairement semblables à l'égard du règlement des conflits ainsi que des structures et des processus appropriés utilisés.

Parmi les autres domaines où le manque d'uniformité a été signalé, il y a la question de la définition des différents types de recouvrement des coûts (recouvrement des coûts par opposition à droits et privilèges) et la relation entre le recouvrement des coûts et certains autres mécanismes connexes tels que les ententes de collaboration, la commandite, etc.

3. Soutien

Dans ce domaine, les résultats se regroupaient en trois catégories :

- ***Soutien politique (tous les ministères)***

De manière générale, les fonctionnaires interrogés ont indiqué que le « risque politique » jouait un rôle important. Il est clair que pour entreprendre de futures initiatives de recouvrement des coûts, un fort soutien politique est nécessaire.

- ***Soutien ministériel (la plupart des ministères)***

L'amélioration des services à la clientèle est l'un des objectifs clés du recouvrement des coûts. Les utilisateurs qui doivent payer pour obtenir un service gouvernemental sont plus enclins à suggérer – voire même à exiger – des niveaux accrus de service. Cela peut entraîner une attention plus axée sur le client dans les domaines du recouvrement des coûts.

D'ordinaire, le recouvrement des coûts ne représente qu'une petite partie du financement global des ministères examinés. Dans les ministères, la plupart des ressources, des éléments de soutien et de l'attention se concentrent généralement sur des dossiers plus vastes et financés au moyen de crédits parlementaires. Bien que la culture et les processus de recouvrement des coûts puissent être orientés vers les services offerts aux clients externes, ce n'est pas toujours le cas des nombreux domaines de soutien ministériels qui apportent un soutien important au programme de recouvrement des coûts. Parmi les obstacles aux futures initiatives de recouvrement des coûts qui ont été énumérés, on peut citer les retards en matière de dotation ainsi que les systèmes disponibles de mesure du rendement et d'établissement des coûts.

En outre, de nombreux ministères n'avaient pas de point de référence central pour tous les volets du recouvrement des coûts. Dans certains ministères, il était même difficile de dresser une liste des programmes de recouvrement des coûts en place ou d'en quantifier l'ampleur. Cela a forcé les spécialistes du recouvrement des coûts à retourner à la case départ pour mettre en œuvre de nouvelles initiatives.

- ***Soutien du SCT (la plupart des ministères)***

En vertu de sa *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de :

- Élaborer et d'interpréter la politique générale sur l'imposition de frais d'utilisation; et
- Soumettre au Conseil du Trésor des recommandations au sujet des propositions des ministères sur les frais d'utilisation lorsque l'approbation du CT est requise.

De manière générale, les ministères interrogés ont indiqué qu'ils désiraient voir ce niveau de soutien augmenter afin que le SCT puisse agir à titre de « champion » du recouvrement des coûts au sein de l'administration fédérale. Il était clair que les ministères recherchaient un point de coordination unique en matière de recouvrement des coûts qui servirait à faciliter la mise en œuvre d'initiatives

nouvelles ou modifiées. Cette entité devrait également pouvoir fournir des conseils et une formation, notamment en ce qui concerne la gestion financière ainsi que le pouvoir de re-dépenser les recettes ou les mécanismes disponibles à cet égard. En outre, les ministères interrogés ont indiqué que le SCT devrait jouer un rôle accru de chef de file et d'orientation afin de contribuer à rendre les programmes plus uniformes à l'échelle gouvernementale.

Le SCT est également apparu comme étant le point de coordination central, où les « pratiques exemplaires » pouvaient être consignées et partagées.

Aux yeux de la plupart des ministères sondés, le recouvrement des coûts n'était qu'un des mécanismes d'amélioration des services ou de partage des coûts mis à leur disposition. Les ministères qui avaient l'intention d'adopter une initiative de recouvrement des coûts voulaient recevoir des conseils sur l'éventail des options disponibles. À cet égard, le centre de coordination du SCT pourrait favoriser l'établissement de liens avec la Division de la diversification des modes de prestation de services du SCT.

4. Processus

Au cours de l'examen, deux segments de processus ont été identifiés comme étant des obstacles, à savoir :

- ***L'établissement et la modification des tarifs (la plupart des ministères)***
En vertu de la politique du CT, « les ministères doivent tenir des consultations véritables et efficaces avec les clients tout au long du processus d'établissement des frais. » La politique exige également que les ministères s'assurent que « le processus d'approbation réglementaire est suivi lorsqu'il est exigé par une loi ». Il semble que le temps requis pour répondre à ces exigences fasse sérieusement obstacle à l'établissement de nouveaux frais ou à la modification de frais existants.

Il est intéressant de noter que la plupart des interrogés ont indiqué que l'engagement relatif aux consultations avec les intervenants concernant les frais avait eu des répercussions positives. L'obstacle résidait dans la longueur et la complexité de l'ensemble du processus de réglementation (lorsqu'il est exigé par une loi), ce qui nécessitait souvent l'approbation du Conseil du Trésor et du Comité spécial du Conseil. Il est intéressant de signaler que, en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), l'établissement des frais requiert l'utilisation de ce processus de réglementation et que la LGFP est souvent utilisée par les ministères interrogés pour leur conférer un pouvoir en matière de recouvrement des coûts

Les ministères (par ex. Transports Canada) disposant d'un pouvoir spécial conféré par leur loi habilitante pour établir ou approuver les frais étaient généralement en

mesure d'exécuter les changements de tarifs beaucoup plus rapidement que ceux qui suivaient l'intégralité du processus de réglementation.

▪ *Évaluation des impacts cumulatifs (la plupart des ministères)*

Selon la politique du CT, chaque fois qu'un tarif est établi ou modifié, il faut tenir compte des impacts cumulatifs des frais proposés et des autres frais fédéraux sur le groupe d'intervenants visé. Cela semble être un processus extrêmement complexe. D'ailleurs, la politique indique que « l'évaluation de l'impact cumulatif ne sera pas facile. » Les principaux obstacles identifiés à ce chapitre étaient l'absence d'une méthodologie et l'éventuelle complexité de la tâche en question. En raison de cette complexité, l'analyse a nécessité beaucoup de temps et de dépenses.

Il est intéressant de noter que certains intervenants étaient peu enclins à fournir l'information financière (confidentielle) requise pour contribuer à ce genre d'analyse. En fait, on a remarqué que certains des intervenants utilisaient l'évaluation des impacts cumulatifs pour retarder la mise en œuvre de l'augmentation des frais.

Solutions éventuelles aux problèmes identifiés

Voici les éventuelles solutions qui ont été identifiées :

Lorsqu'ils adoptent l'une des solutions proposées, les intervenants devraient s'inspirer des pratiques fructueuses identifiées au cours de la présente étude. Bon nombre des ministères interrogés avaient élaboré (pour leurs propres besoins) des outils efficaces pour les aider dans le cadre de leurs initiatives de recouvrement des coûts. Leur expérience et le travail qu'ils ont accompli peuvent être adaptés, de manière à être utiles à un public plus large.

Les solutions éventuelles ont été regroupées en quatre catégories, à savoir :

1. Finances

- a.* Le SCT pourrait élaborer un guide ou un programme de formation visant à expliquer les différents mécanismes disponibles, dans le cadre du financement à partir des crédits parlementaires, pour mettre en œuvre les programmes de recouvrement des coûts et résoudre les problèmes identifiés s'y rapportant;
- b.* Le SCT pourrait créer un fonds de rendement pour réinvestir dans les domaines de bien privé des programmes de recouvrement des coûts fructueux;
- c.* Le SCT pourrait augmenter les dispositions relatives au report en fin d'année – présentement à 5 % – pour certains ministères dotés de programmes de recouvrement des coûts, étant entendu que l'augmentation devra être utilisée pour ces programmes;
- d.* Le SCT pourrait mettre sur pied un fonds de développement pour aider les ministères à élaborer et à mettre en œuvre de nouvelles initiatives de recouvrement des coûts; et
- e.* Les ministères pourraient voir à ce que les recettes des initiatives de recouvrement des coûts des années à venir soient incluses dans leurs dotations de report autorisées de 5 %.

2. Uniformité

- a.* Le SCT pourrait créer un mécanisme permettant d'identifier toutes les initiatives de recouvrement des coûts et d'en effectuer le suivi, afin de contribuer à l'évaluation des impacts cumulatifs;
- b.* Le SCT, les ministères ou les groupes de ministères pourraient concevoir une méthodologie visant à déterminer les avantages publics/privés et à évaluer les impacts cumulatifs; et
- c.* Le SCT, les ministères ou les groupes de ministères pourraient mettre au point des lignes directrices concernant l'établissement de mécanismes de résolution des conflits plus uniformes et plus efficaces.

3. Soutien

- a.* Le SCT pourrait nommer un haut fonctionnaire qui serait le champion et le conseiller en matière de recouvrement des coûts. Cette personne pourrait être la première et unique personne-ressource pour les ministères ayant l'intention d'entreprendre des initiatives de recouvrement des coûts. Le SCT servirait de centre d'expertise dans ce domaine et il consignerait et partagerait les « pratiques exemplaires ». Le « champion » pourrait également solliciter d'autres directions générales du SCT, le cas échéant, surtout en ce qui concerne les éventuels mécanismes de rechange pouvant être utilisés (ententes de collaboration, notamment);
- b.* Le SCT pourrait concevoir une trousse d'information qui aiderait les ministères à identifier les avantages que procure le recouvrement des coûts, de manière générale. Cette trousse pourrait notamment servir dans le cadre de séances d'information ministérielles, pour répondre aux questions posées par le public ou les intervenants, ainsi que pour renseigner le personnel ministériel;
- c.* Le SCT pourrait accorder des pouvoirs spéciaux aux programmes de recouvrement des coûts concernant les plafonds actuels de recrutement d'employés temporaires ou de passation de contrats de services;
- d.* Les ministères pourraient nommer un haut fonctionnaire qui serait le champion et le conseiller en matière de recouvrement des coûts. Cette personne pourrait être la première et unique personne-ressource pour les directions générales ayant l'intention d'entreprendre des initiatives de recouvrement des coûts;
- e.* Les ministères pourraient améliorer leurs systèmes financiers et d'établissement des coûts pour qu'ils répondent aux besoins spéciaux des initiatives de recouvrement des coûts;
- f.* Les ministères pourraient améliorer leurs systèmes de suivi du rendement pour consigner et rendre compte des améliorations réalisées grâce aux initiatives de recouvrement des coûts; et
- g.* Les ministères pourraient doter les programmes de recouvrement des coûts de services ministériels différents/perfectionnés afin de satisfaire aux exigences commerciales de certains de ces programmes et de répondre aux engagements en matière de rendement requis par leurs clients.

4. Processus

La partie 2 (*Uniformité*) précédente portait sur les points identifiés comme faisant obstacle aux impacts cumulatifs.

Les solutions qui suivent pourraient être envisagées pour venir à bout des éléments cités comme faisant obstacle au processus intégral de réglementation concernant les changements de frais :

- a.* Le SCT pourrait envisager d'apporter des modifications à la LGFP, de manière à permettre la mise en oeuvre accélérée des changements apportés aux structures tarifaires dans certaines circonstances (simplifications, ajustements en fonction de l'inflation, etc.);
- b.* Les ministères devraient examiner en quelle mesure il serait possible de modifier leur loi habilitante afin de conférer explicitement à leurs ministres respectifs le pouvoir d'établir les tarifs; et
- c.* Les ministères pourraient voir à ce que les changements rapides (tels que définis précédemment) soient inclus dans les nouveaux tarifs fixés.

Conclusion

Le présent examen indique qu'il existe un certain nombre d'obstacles et d'incitatifs concernant le recouvrement des coûts au sein des ministères interrogés.

Dans la mesure où le SCT est en train d'effectuer l'examen de sa politique, il ne faut pas s'attendre à ce que d'importants changements se produisent avant la fin de cet examen. Toutefois, le SCT pourrait envisager certaines améliorations mineures et apporter des améliorations majeures dans les ministères, notamment par le biais de ceux qui font partie du Groupe de travail et de son sous-groupe de travail.