



# RÉTABLISSEMENT DE FRAIS ÉQUITABLES

*Incidences des modifications précipitées aux règles  
fédérales de recouvrement de coûts*



Le budget fédéral de 2017 a introduit une modification législative qui est passée pratiquement inaperçue et qui aura des incidences à long terme sur les entreprises canadiennes. Elle a permis de réviser les règles de recouvrement des coûts qui régissent la façon dont les ministères et les organismes fédéraux établissent les frais d'utilisation imposés aux entreprises et aux particuliers.

Le budget a remplacé la *Loi sur les frais d'utilisation* de 2004 par la *Loi sur les frais de service*, laquelle permet aux ministères et aux organismes d'instaurer et d'augmenter beaucoup plus facilement les frais applicables à leurs biens et services. Dans certains cas, la loi découlant du budget a franchi un pas de plus et, sans expliquer pourquoi, soustrait de l'application des nouvelles règles les produits visés dans la *Loi sur les aliments et drogues*, donnant ainsi au ministre de la Santé le pouvoir d'augmenter ses frais par arrêté. Ces exemptions et la *Loi sur les frais de service* ont été insérées dans un projet de loi omnibus sur le budget, ce qui signifie que les modifications ont fait l'objet d'un examen parlementaire et public beaucoup moins minutieux que si elles avaient été présentées comme une mesure législative distincte.

Les frais d'utilisation jouent un rôle important dans la façon dont les ministères et les organismes sont financés. Comme les taxes, ils nuisent à la compétitivité des entreprises qui les paient. Vu la mise en œuvre précipitée des modifications aux règles fédérales de recouvrement des coûts, il vaut la peine de scruter la façon dont le gouvernement et plus particulièrement Santé Canada exercent ces nouveaux pouvoirs.

## **Pourquoi des frais d'utilisation**

Le principe du recouvrement des coûts est bien fondé : certains biens ou services gouvernementaux devraient être payés par l'utilisateur qui en bénéficie plutôt qu'à même les recettes fiscales générales. Lorsque l'utilisateur est l'unique bénéficiaire, les frais peuvent alors permettre de recouvrir le coût total que le ministère a engagé dans la prestation du service. Certains frais permettent de recouvrir une partie du coût de la prestation d'un service lorsque le grand public en bénéficie au même titre que l'utilisateur.

Les entreprises canadiennes ont l'habitude de payer des frais à tous les ordres de gouvernement pour se conformer aux exigences réglementaires, notamment pour un nombre de toute évidence infini de certificats, de licences et de permis. Les particuliers aussi ont l'habitude de payer des frais d'utilisation au gouvernement fédéral pour des choses comme un passeport ou l'entrée dans un parc national.

Bien que les frais d'utilisation ne soient généralement pas obligatoires, comme le sont les taxes, de nombreuses entreprises n'arriveraient pas à respecter les lois et règlements en vigueur sans en payer. Ces exigences découlent d'un monopole public, ce qui signifie qu'il n'existe pas de solution de rechange pour les entreprises insatisfaites d'un service ou de frais à payer. Par conséquent, il est primordial que les ministères établissent ces frais de la façon la plus responsable et la plus transparente possible, et qu'ils s'assurent que les frais sont étroitement liés aux services qu'ils financent.

## La Loi sur les frais d'utilisation de 2004

Comme le Canada luttait contre un énorme déficit en 1995, le budget fédéral de cette année-là a prévu d'importantes compressions dans les dépenses de programmes, en plus d'annoncer que le gouvernement augmenterait le recours aux frais d'utilisation pour recouvrer des coûts et financer des programmes<sup>1</sup>. Le budget a encouragé les ministères à atteindre des objectifs en matière de recettes provenant de frais d'utilisation en établissant un lien entre le montant des dépenses et le montant projeté du recouvrement des coûts. Cela signifiait que, si un ministère n'arrivait pas à générer les recettes prévues pour recouvrer ses coûts, ses dépenses seraient réduites pour combler la différence<sup>2</sup>.

Après une importante augmentation du recours aux frais, le gouvernement a tenté d'améliorer les règles d'établissement des frais en adoptant la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification de 1997, dans le but d'établir un cadre plus uniforme et une application plus équitable des frais à l'échelle du gouvernement fédéral<sup>3</sup>. La politique n'a pas atteint ses objectifs puisque les consultations d'entreprises et les rapports réalisés ultérieurement révèlent que les ministères et les organismes ne respectaient pas ses lignes directrices et qu'ils ne fournissaient pas les documents nécessaires pour justifier les frais d'utilisation qu'ils percevaient<sup>4</sup>.

Le Comité permanent des finances a scruté ce problème grandissant dans le cadre d'une [étude menée en 2000](#). Au cours des audiences, des témoins de l'industrie parlent à maintes reprises du manque de consultation et de transparence relativement aux processus d'établissement des frais. De nombreux répondants font remarquer que les ministères et les organismes augmentent les frais d'utilisation de façon excessive, souvent sans faire référence à une norme de service<sup>5</sup>.

En 2002, Roy Cullen, un député qui a participé à l'étude, a déposé un projet de loi, la *Loi sur les frais d'utilisation*, pour régler ces problèmes. Dans son livre de 2011 intitulé *Beyond Question Period : Or What Really Goes on in Ottawa*, M. Cullen a expliqué pourquoi :



*J'ai présenté le projet de loi parce que j'étais frustré que le dossier ne progresse pas. En 2000, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a recommandé que l'on apporte d'importantes modifications à la politique sur le recouvrement des coûts et les frais d'utilisation, mais les choses sous les libéraux n'ont pas ou à peu près pas évolué.*

Dans le livre, M. Cullen poursuit en se disant préoccupé par le manque d'analyse, de transparence, de participation des intervenants et de surveillance parlementaire que les regroupements d'entreprises avaient soulevé dans l'étude de 2000. La loi a été adoptée en 2004 avec l'appui de tous les partis ; elle a permis de mettre en place un nouveau cadre juridique pour l'instauration et la modification des frais. Plus précisément, elle exigeait :

- la consultation obligatoire des intervenants ;
- la détermination des coûts ciblés par les frais d'utilisation, de même que du coût de la prestation d'un service pour un organisme ou un ministère ;
- la mise en place de normes de service et de mesures du rendement comparables à celles d'autres gouvernements ;
- la mise sur pied d'un comité chargé de traiter les plaintes, le cas échéant ;
- la présentation annuelle de rapports au Parlement.

La *Loi sur les frais d'utilisation* a imposé de nouveaux processus rigoureux aux ministères et aux organismes désirant recouvrer des coûts en percevant des frais. Toutefois, après l'adoption de la loi, ces conditions ont dissuadé de nombreux ministères de demander une augmentation de frais. Plus particulièrement, le long processus de consultation a donné aux intervenants des occasions de s'opposer aux augmentations. L'ironie d'une situation où les organismes de réglementation fédéraux s'inquiètent de la lourdeur d'un processus n'a pas échappé au milieu canadien des affaires.

1 Bureau du vérificateur du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 1 — La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes*, mai 2008.

2 Finances Canada, *Plan budgétaire*, 1995.

3 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, accès en juillet 2019.

4 Comité permanent des finances, *Nouvelle orientation. Étude sur le recouvrement des coûts*, 2000.

5 Comité permanent des finances, *Nouvelle orientation. Étude sur le recouvrement des coûts*, 2000.

## Loi sur les frais de service de 2017

Le gouvernement a indiqué à maintes reprises que la *Loi sur les frais d'utilisation* est la raison pour laquelle de nombreux frais n'ont pas été mis à jour depuis 2004 et pour laquelle, au cours des dernières années, des ministères ont demandé une exemption législative pour contourner les règles et instaurer ou encore augmenter des frais<sup>6</sup>. En réponse à ces préoccupations, le gouvernement fédéral a remplacé la *Loi sur les frais d'utilisation* par la *Loi sur les frais de service* dans son budget de 2017.

La loi a été insérée dans un projet de loi omnibus sur le budget, ce qui signifie qu'elle a fait l'objet de débats parlementaires, d'études en comité et d'un examen public beaucoup moins importants que si elle avait été présentée comme une mesure législative distincte. Dans un mémoire au Comité permanent des finances, chargé de faire le tour de la loi d'exécution du budget, Roy Cullen exprime ses regrets à l'égard de ce changement en déclarant :

*Il est décevant et quelque peu déconcertant que le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation, soit abrogé et remplacé par la Loi sur les frais de service. Il m'a fallu environ deux ans pour piloter mon projet de loi au Parlement, où il a obtenu un consentement unanime<sup>7</sup>.*

Dans le cadre du nouveau régime de recouvrement des coûts, les ministères et les organismes qui désirent instaurer ou augmenter des frais n'ont plus à se soumettre à un examen aussi minutieux. Surtout, la *Loi sur les frais de service* indexe les frais sur l'inflation. Là où la *Loi sur les frais d'utilisation* obligeait les ministères à mettre en place des normes de rendement comparables à celles d'autres gouvernements, la *Loi sur les frais de service* ne comporte pas une telle exigence. M. Cullen formule des observations à ce sujet dans son mémoire au Comité des finances, en faisant remarquer : « Les ministères auront tendance à établir des normes de rendement qu'ils peuvent respecter et, dans bien des cas, à soutenir qu'il est impossible de faire des comparaisons avec d'autres gouvernements<sup>8</sup> ». La suppression de cette exigence est préoccupante parce qu'il est rare que les ministères ne comparent pas délibérément leurs frais d'utilisation pour justifier une augmentation, alors il va sans dire qu'ils doivent également comparer leurs normes de service.

La *Loi sur les frais de service* n'exige qu'un nombre minimal de consultations pour autoriser une augmentation de frais et considère que la publication de l'annonce d'une hausse de frais déterminée par voie de règlement dans la *Gazette du Canada* est suffisante. Contrairement aux vastes consultations proactives, la publication d'une annonce dans la *Gazette du Canada* est un processus de déclaration en matière de réglementation réactif que la plupart des Canadiens et des entreprises canadiennes ne connaissent pas. Dans le cas des arrêtés, les ministères ont encore plus de latitude pour mener des consultations comme bon leur semble, tout en échappant à la surveillance des organismes centraux.

6 CBC News, *Ottawa looks at user-fee hikes for potential new revenue*, 9 février 2017.

7 Comité permanent des finances, *Étude du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget* déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures.

8 Comité permanent des finances, *Étude du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget* déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures.

La *Loi sur les frais de service* exclut également un passage de l'ancienne *Loi sur les frais d'utilisation*, lequel précisait que les frais doivent entraîner « un avantage direct pour la personne qui les paie ». Bien que la suppression de ce passage puisse sembler anodine, il est primordial pour les entreprises que les frais d'utilisation demeurent séparés des taxes et qu'ils soient expressément liés aux services qu'ils financent.

La *Loi sur les frais de service* réduit également la participation du Parlement à la détermination de chacun des frais, mais exige que les ministères et les organismes fassent rapport annuellement sur leurs recettes provenant des frais d'utilisation et sur la mesure de leur rendement par rapport à des normes. La *Loi sur les frais de service* oblige également les ministères à rembourser un utilisateur si des normes de rendement ne sont pas atteintes, mais seulement la fraction des frais qu'ils estiment appropriée.

Dans l'ensemble, le budget de 2017 prévoyait que les modifications entraîneraient le versement au gouvernement de 147 millions de dollars en frais supplémentaires chaque année d'ici 2021-2022. Si les pressions du gouvernement fédéral sur le budget entraînent des réductions des crédits ministériels, ces modifications permettront aux ministères de réagir en augmentant leurs frais d'utilisation très facilement, un peu comme au milieu des années 1990.

## Proposition de frais pour les médicaments et les instruments médicaux de Santé Canada

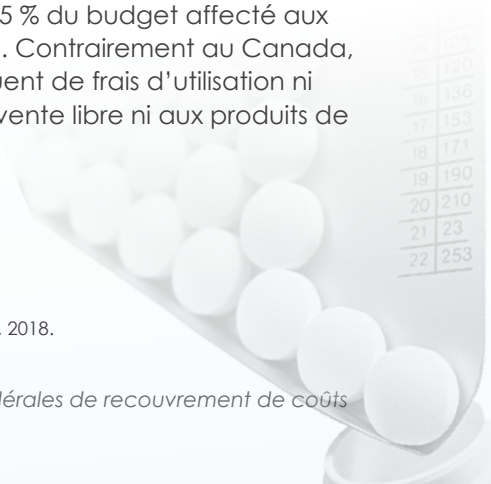
Dans le virage vers l'augmentation des frais de 1995, Santé Canada a commencé à percevoir auprès des sociétés pharmaceutiques des sommes destinées aux activités de réglementation liées aux médicaments à usage humain et vétérinaire, ainsi qu'aux instruments médicaux. Ces frais permettent de financer les évaluations par le ministère de l'innocuité, de l'efficacité et de la qualité de médicaments ou d'instruments avant d'en permettre la vente. Santé Canada impose également des frais de droit de vente pour financer la surveillance continue de tous les médicaments sur ordonnance et en vente libre (sans ordonnance) une fois qu'ils sont offerts sur le marché. Avant 2017, la dernière mise à jour des frais pour médicaments et instruments médicaux remontait à 2011.

Même si la *Loi sur les frais de service* a simplifié le processus d'augmentation des frais pour Santé Canada, le budget de 2017 a également soustrait l'ensemble des produits visés dans la *Loi sur les aliments et drogues* de l'application de la *Loi sur les frais de service* et donné au ministère la capacité d'établir des frais par arrêté tout en échappant à la surveillance du Parlement ou des organismes centraux. Dans son budget, le gouvernement n'a pas justifié l'exemption, laissant l'industrie deviner pourquoi les frais visés dans la *Loi sur les aliments et drogues* n'ont pas à se conformer au nouveau processus. Peu après avoir obtenu l'exemption,

Santé Canada a tenté d'accélérer le processus d'adoption d'importantes augmentations de frais applicables aux médicaments et instruments médicaux.

Le ministère a lancé une consultation abrégée en octobre 2017, proposant des augmentations énormes. Dans l'ensemble, la proposition cherchait à faire passer le taux de recouvrement visant les médicaments et instruments médicaux d'environ 50 % des coûts réglementaires de Santé Canada à 90 % ou 100 % — bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE comprise entre 75 % et 80 %. La proposition aurait permis de tripler ou à peu près le fardeau du recouvrement des coûts imposé aux médicaments en vente libre dès 2019. Bien que le document de consultation attire l'attention sur le fait que l'Australie et l'Union européenne financent 90 % à 100 % de coûts réglementaires semblables à même les frais, il n'établit pas de comparaison avec le principal partenaire commercial et concurrent du Canada, où les frais d'utilisation représentent 70 % du budget affecté aux médicaments à usage humain du Secrétariat américain aux produits alimentaires et pharmaceutiques et 35 % du budget affecté aux instruments médicaux<sup>9</sup>. Contrairement au Canada, les États-Unis n'appliquent de frais d'utilisation ni aux médicaments en vente libre ni aux produits de santé naturels.

<sup>9</sup> Secrétariat américain aux produits alimentaires et pharmaceutiques, 2018 *FDA Budget Appropriation*, 2018.





En commençant à recouvrer 100 % des coûts auprès des entreprises, Santé Canada serait moins motivé à rechercher des gains d'efficacité dans sa démarche réglementaire. La proposition de recouvrement total des coûts indique également que le ministère considère que l'approbation et la disponibilité des médicaments et instruments médicaux au Canada ne procurent aucun avantage au grand public. Cela va à l'encontre des lignes directrices du Conseil du Trésor, lesquelles font remarquer que les frais qui profitent à un utilisateur direct peuvent aussi présenter des avantages au public :

*Les activités gouvernementales peuvent aller à la fois dans le sens de l'intérêt public et dans celui des intérêts privés (c.-à-d. des utilisateurs directs). En pareils cas, il peut être pertinent d'établir des frais à des niveaux inférieurs au coût total. Évaluer ou quantifier la combinaison d'avantages pour le public et le privé peut être un exercice exigeant et subjectif. En ce qui a trait à l'analyse, déterminer si l'activité profite principalement à la population en général ou à l'utilisateur direct peut faciliter la fixation d'un taux possible de recouvrement des coûts. Lorsqu'il est question d'activités prévues par une loi ou par un règlement, le particulier ou l'organisation assujetti à la législation en question est considéré comme l'utilisateur direct et il est généralement considéré comme le principal bénéficiaire de l'activité. Naturellement, le fait de régir l'utilisateur direct peut aussi servir les intérêts en matière de santé et de sécurité d'un groupe plus important d'utilisateurs finaux ou de Canadiens<sup>10</sup>.*

Au cours des consultations, des témoins de l'industrie soulèvent des préoccupations notables au sujet de l'importance de l'augmentation et de la rapidité des délais de mise en œuvre. Les répondants font également remarquer que la proposition de frais :

- exclut toute analyse de l'incidence du barème de frais révisé sur la disponibilité des produits, l'innovation ou l'investissement des entreprises ;
- ne propose pas, en même temps, d'améliorer les normes de service du ministère ;
- ne fait pas de distinction entre les frais de droit de vente applicables aux médicaments en vente libre et ceux applicables aux médicaments d'ordonnance, même si les coûts réglementaires après la mise en marché des premiers sont beaucoup plus bas ;
- comprend un document d'accompagnement pour l'établissement des frais qui est loin de fournir une analyse exhaustive des coûts pour justifier le nouveau barème.

En réponse aux préoccupations de l'industrie, le ministère est retourné à la case départ puis il a publié une proposition révisée en mai 2018. La nouvelle proposition prévoit des augmentations de frais plus faibles, mais tout de même non négligeables, qui seraient mises en œuvre progressivement et permettraient de faire passer le taux de recouvrement des coûts de programmes de 50 % à 71 % d'ici 2022-2023. La proposition modifiée fait également la distinction entre les frais de droit de vente applicables aux médicaments en vente libre et ceux applicables aux médicaments d'ordonnance afin de refléter les efforts déployés pour établir la conformité réglementaire des uns et des autres.

Cette démarche désordonnée au regard des importantes augmentations de frais a bien fait comprendre que le ministère n'a pas ce qu'il faut pour gérer de façon responsable les exemptions générales relatives à l'établissement des frais qui lui sont accordées dans le budget. Dans la proposition de frais définitive, publiée en mai 2019, le ministère fait remarquer que « même si leurs propos débordent du cadre de l'adoption de nouveaux frais, certains intervenants ont exprimé leurs inquiétudes devant la nouvelle autorité de la ministre dans l'établissement des frais et devant le fait que Santé Canada ait été exonéré de l'application de la *Loi sur les frais de service*<sup>11</sup> ».

Jusqu'à présent, le gouvernement n'a toujours pas expliqué pourquoi les modifications apportées aux frais applicables aux médicaments et instruments médicaux étaient urgentes au point de nécessiter une dérogation au processus simplifié d'établissement des frais d'utilisation mis en place par la *Loi sur les frais de service*.

---

10 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide d'établissement du niveau des frais d'utilisation basés sur les coûts ou des redevances réglementaires basées sur les coûts*, 2009.

11 Santé Canada, *Rapport final : Frais pour les médicaments et les instruments médicaux*, 15 mai 2019.



## **Prix à payer à l'égard du cannabis**

*La Loi sur les aliments et drogues n'est pas la seule loi qui a été exemptée de l'application de la Loi sur les frais de service. La Loi sur le cannabis, adoptée en juin 2018, confère également à la ministre de la Santé le pouvoir de fixer par arrêté les frais de son régime de réglementation du cannabis. Cette exemption a servi à instaurer un barème de frais pour le traitement des demandes, la sécurité, ainsi que les permis d'importation et d'exportation.*

À l'automne 2018, après une brève période de consultation et quelques semaines seulement avant la légalisation du cannabis récréatif, Santé Canada a annoncé de nouveaux frais d'utilisation de 2,3 % du chiffre d'affaires brut des cultivateurs et des transformateurs. Ces frais ne sont liés ni à un service ni à une norme de rendement, et ne sont assujettis à aucune approbation. Et ce n'est pas tout : les frais, qui constituent en fait une taxe supplémentaire de 2,3 %, ont été rendus publics après la signature par des producteurs et des grossistes des provinces de nombreuses ententes d'approvisionnement pluriannuelles reposant sur les taux de taxe qui avaient été communiqués précédemment. Cette taxe supplémentaire a été adoptée par arrêté, même si les lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'établissement des frais font bien comprendre que seul le Parlement peut prélever des taxes<sup>12</sup>.

*Le ministère a estimé que ces frais lui permettront de recouvrer 383 millions de dollars auprès de l'industrie entre 2018-2019 et 2021-2022<sup>13</sup>. En plus de ne pas être liés à une activité réglementaire précise, les frais font en sorte qu'il est plus difficile pour le marché légal de faire concurrence au marché illégal sur les prix, ce qui est contraire à l'objectif premier de la légalisation pour le gouvernement.*

12 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide d'établissement du niveau des frais d'utilisation basés sur les coûts ou des redevances réglementaires basées sur les coûts*, 2009.

13 *Gazette du Canada, Arrêté sur les prix à payer à l'égard du cannabis*, partie II, vol. 152, n° 21, 17 octobre 2018.

7 Rétablissement de frais équitables : Incidences des modifications précipitées aux règles fédérales de recouvrement de coûts

## Conclusion

Lorsque Roy Cullen a déposé le projet de *Loi sur les frais d'utilisation* en 2002, il a déclaré :

*Il est temps que les parlementaires assument une plus grande part de responsabilité à l'égard des frais d'utilisation. Ce qui a débuté comme un effort légitime pour mieux recouvrer les coûts de services et de produits s'est transformé en phénomène qui dépasse la mesure<sup>14</sup>.*

Le projet de loi d'initiative parlementaire de M. Cullen, la *Loi sur les frais d'utilisation*, avait poussé le pendule dans la direction opposée, au point où les ministères avaient trouvé le processus d'établissement des frais trop lourd. Des indices portent à croire que la *Loi sur les frais de service* et ses exemptions ont ramené le pendule trop loin dans l'autre sens. La récente déréglementation de l'établissement des frais imposés à l'industrie envoie un signal hostile aux investisseurs étrangers et aux entreprises qui cherchent à faire des affaires au Canada. En 2017, Santé Canada a tenté d'augmenter de façon spectaculaire les frais applicables aux médicaments et instruments médicaux sans prendre en compte les incidences sur la compétitivité des entreprises, en plus d'avoir ajouté aux préoccupations soulevées dans l'industrie par le virage du gouvernement fédéral en matière de frais.

L'année 2020 marquera le troisième anniversaire de l'adoption de la *Loi sur les frais de service*. Vu qu'elle a été rédigée sans consultation et qu'elle a fait l'objet d'un examen public limité, il est temps de procéder à sa révision. C'est l'occasion de renforcer la confiance des entreprises dans le régime fédéral de recouvrement des coûts et de s'assurer que l'application de la *Loi sur les frais de service*, comme celle des politiques sur les frais d'utilisation du milieu des années 1990, ne se transformera pas en phénomène qui dépasse la mesure.

## Recommandations



Supprimer toutes les exemptions actuelles de la *Loi sur les frais de service*, y compris les pouvoirs qui ont été accordés à Santé Canada à l'égard de la *Loi sur les aliments et drogues* et de la *Loi sur le cannabis*.



Exiger que chaque augmentation de frais de plus de 25 % comprenne une évaluation de l'incidence sur la compétitivité des entreprises.



Avant la fin de 2020, procéder à la révision de la *Loi sur les frais de service*. Il faut soumettre la portée de la révision et les recommandations finales à l'approbation du Comité consultatif externe sur la compétitivité réglementaire du Conseil du Trésor.

## Merci au parrain de notre rapport

Consumer Health  
Products Canada

Advancing evidence-based self-care



14 37<sup>e</sup> Législature, 2<sup>e</sup> Session, Hansard n° 035, 29 novembre 2002.