

Chapitre 4

Section 4.05

Commission des alcools et des jeux de l'Ontario et ministères de l'Environnement, des Finances, des Services gouvernementaux et des Transports

Tarification gouvernementale

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

En 2010-2011, l'Ontario a perçu près de 2 milliards de dollars au titre des frais d'utilisation (comparativement à 2,2 milliards de dollars en 2008-2009), ce qui représente environ 2 % du total des revenus provinciaux annuels pour chacun des deux exercices. Des frais d'utilisation sont généralement imposés afin de recouvrer la totalité ou une partie des coûts associés à l'offre d'un bien ou d'un service en particulier, tel que l'immatriculation d'un véhicule, auprès de la personne ou entreprise qui en fait la demande. En revanche, une taxe est utilisée pour générer des recettes pour l'ensemble du gouvernement et financer les biens et services qui, selon le gouvernement, sont un « bien public », tel que les soins de santé. Le pourcentage des revenus totaux provenant des frais d'utilisation est moins élevé en Ontario que dans la plupart des autres provinces; inversement, le pourcentage provenant des taxes et impôts y est plus élevé.

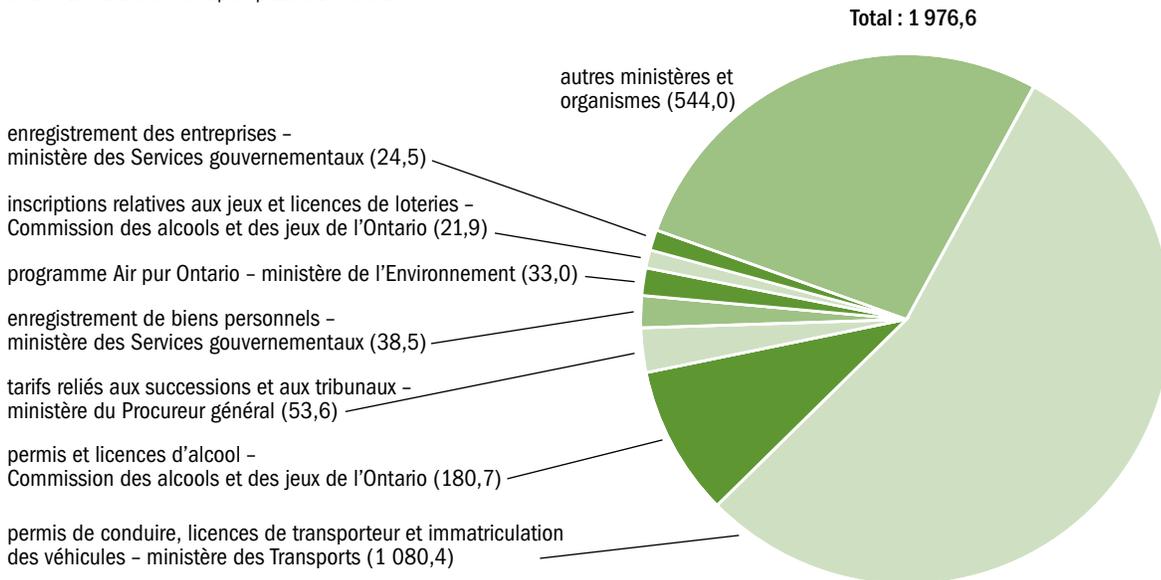
En 2008-2009 et 2010-2011, le ministère des Transports a perçu environ la moitié des revenus tirés des frais d'utilisation pour les permis de conduire, les licences de transporteur et l'immatriculation des véhicules. La Figure 1 montre les

revenus provenant des frais d'utilisation perçus en 2010-2011, ventilés par activité et ministère ou organisme. Notre travail de vérification pour l'exercice 2008-2009 portait non seulement sur le ministère des Finances mais aussi sur le ministère de l'Environnement, le ministère des Services gouvernementaux, le ministère des Transports et la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, qui représentaient alors 78 % du total des frais d'utilisation.

Dans une décision rendue en 1998, la Cour suprême du Canada concluait que les frais d'utilisation peuvent être jugés illégaux et ainsi devoir être remboursés si un tribunal détermine que les frais en question sont une taxe qui n'a pas été établie en vertu d'une loi adoptée ou si le montant des frais imposés est excessif et qu'il n'y a aucune relation raisonnable entre ceux-ci et le coût des services dispensés. Bien que le gouvernement de l'Ontario ait pris certaines mesures pour se conformer à cette décision au cours des dix dernières années, au moment de notre vérification de 2009, certains frais d'utilisation imposés par la Commission des alcools et des jeux et le ministère des Services gouvernementaux, qui généraient des revenus de plus de 500 millions de dollars par année, pouvaient être contestés comme ne satisfaisant pas aux critères de validité établis par la Cour suprême.

Figure 1 : Revenus de tarification, 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Comptes publics de l'Ontario



La *Non-Tax Revenue Directive* (directive sur les revenus non fiscaux) instaurée en 1991 vise à maximiser les revenus non fiscaux du gouvernement de l'Ontario, notamment les tarifs, et à faire en sorte que les ministères examinent régulièrement les services et les tarifs et tiennent à jour les taux des revenus non fiscaux. Toutefois, nous faisons observer dans notre *Rapport annuel 2009* que la plupart des processus existants ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de la directive. De plus, contrairement à la législation sur les frais d'utilisation en vigueur au niveau fédéral et dans certaines autres provinces, les politiques et procédures de l'Ontario n'étaient pas transparentes et ne prévoyaient pas la participation du public aux décisions clés concernant la modification des taux de tarification, et il n'y avait pas suffisamment de rapports publics sur les tarifs perçus, leur utilisation et les coûts associés à la prestation des services tarifés.

Selon l'un des principes clés de la directive, le coût de la prestation des services au public doit être assumé, dans la mesure où cela est raisonnable et possible, par ceux qui bénéficient du service. L'examen mené par le ministère des Finances dans le cadre du processus budgétaire de 2008 révélait que

les revenus tarifaires prévus permettraient de récupérer moins de 75 % du coût des services tarifés. Lorsqu'un ministère décide de ne pas facturer le coût total d'un service – lorsque cette mesure n'est ni pratique ni économique ou lorsque les usagers n'ont pas les moyens de payer –, le ministère doit, en vertu de la directive, documenter les raisons justifiant l'établissement de frais à un taux réduit. Nous avons noté en 2009 que, dans la plupart des cas, ces raisons n'étaient pas fournies.

De plus, il n'y avait généralement pas de processus récurrents en place pour maintenir les taux de frais d'utilisation à jour, malgré l'exigence énoncée par la directive. Nous avons relevé de nombreux exemples de tarifs dont les taux n'avaient pas augmenté en 10 ou 20 ans, alors que les taux en vigueur permettaient de recouvrer seulement de 23 % à 45 % du coût total de la prestation des services.

Selon les lignes directrices du ministère des Finances, les ministères devaient réduire les frais des services fournis par voie électronique pour encourager le public à les utiliser davantage. Nous avons constaté qu'aucun rabais n'était offert dans le cas des permis de conduire et des immatriculations de véhicule dont les frais étaient acquittés

par Internet ou aux kiosques électroniques. Au contraire, une surcharge de « commodité » d'un dollar par transaction est exigée pour les services dispensés aux kiosques électroniques à l'échelle de la province.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et les ministères s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Sur la base de l'information reçue du ministère des Finances, qui a également coordonné les réponses des autres ministères, nous avons remarqué que certains progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations. Par exemple, une loi remplaçant les *droits* sur la bière et le vin par des *taxes* sur la bière et le vin à compter de juillet 2010 a été adoptée afin de clarifier les dispositions législatives applicables à ces revenus, qui représentent 470 millions de dollars par an. Ces taxes sont d'ailleurs déclarées séparément dans les états financiers 2010-2011 de la province. Le ministère des Finances a également obtenu l'engagement de chaque ministère à examiner tous les revenus non fiscaux perçus au cours des prochaines années dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats. La mise en oeuvre de plusieurs de nos recommandations dépendra toutefois du comité de travail interministériel qui est censé recommander, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, les modifications à apporter aux politiques du ministère des Finances et à la directive sur les revenus non fiscaux.

Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

CADRE STRATÉGIQUE ET DE CONTRÔLE DE LA TARIFICATION

Tarifs et impôts

Recommandation 1

Pour ne pas risquer de devoir rembourser des revenus de tarification qui seraient inconstitutionnels, le ministère des Finances doit obtenir la certitude juridique dont il a besoin ou envisager d'apporter des modifications législatives ou d'autres changements qui protégeraient la validité de ces revenus.

État

La *Loi de 2009 sur le plan fiscal de l'Ontario pour accroître l'emploi et la croissance* (Budget 2010 de l'Ontario) imposait de nouvelles taxes sur la bière et le vin pour remplacer les droits sur la bière et le vin et compenser les pertes de revenus qui auraient découlé d'une réduction du taux de la taxe de vente sur l'alcool associée à ces droits. Le 1^{er} juillet 2010, environ 470 millions de dollars en droits de fabrication auparavant versés à la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario par les brasseries, les microbrasseries et les établissements vinicoles ont été remplacés par des taxes sur la bière et le vin que les fabricants doivent percevoir auprès des consommateurs et payer au ministère du Revenu. Selon le Budget 2010 de l'Ontario, cette modification n'aurait pas d'incidence sur les revenus de la province.

Nous faisons également remarquer, dans notre *Rapport annuel 2009*, que le ministère des Services gouvernementaux percevait des frais pour certains services d'enregistrement qui présentaient un risque de contestation constitutionnelle, car les revenus dépassaient le coût de la prestation des services d'environ 60 millions de dollars, et le Ministère n'avait pas élaboré de plan d'action pour compenser ce risque. Le ministère des Services gouvernementaux a depuis effectué un examen des coûts et des prix associés à ses frais d'utilisation dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats de 2011-2012 et il a conçu des stratégies pour remédier au problème, dont l'élaboration possible

d'un plan de réduction graduelle des frais. Nous avons été informés que le ministère des Services gouvernementaux s'employait actuellement avec le ministère des Finances à mettre au point une stratégie à soumettre à l'examen du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Aucun délai n'a toutefois été fixé pour cette tâche.

Cadre stratégique et processus

Recommandation 2

Afin d'améliorer la reddition de comptes, l'ouverture et la transparence des décisions liées à la tarification et la conformité aux politiques, le ministère des Finances doit examiner les mesures législatives, les politiques et les processus en vigueur ou prévus dans d'autres administrations pour cerner les pratiques exemplaires pouvant être appliquées en Ontario. Il doit également envisager de mettre à la disposition de l'Assemblée législative et du public, à l'instar d'autres provinces, l'information sur les décisions reliées à la tarification, comme la mesure dans laquelle les tarifs sont censés permettre de recouvrer les coûts, et sur les exigences à respecter pour proposer de nouveaux tarifs ou des hausses de tarifs.

État

Le Groupe de travail sur les revenus non fiscaux a été établi en juillet 2010 pour examiner l'approche adoptée par le gouvernement face aux revenus non fiscaux. Il met l'accent sur l'harmonisation des lignes directrices existantes en matière d'établissement des coûts et des prix et de la directive sur les revenus non fiscaux avec les choix en matière de politiques publiques dans le respect de la jurisprudence applicable. Le groupe se compose de représentants du ministère des Finances et de plusieurs autres ministères qui perçoivent d'importants revenus non fiscaux, comme le ministère des Transports, le ministère des Services gouvernementaux et le ministère de l'Environnement. En plus d'examiner les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2009*, le Groupe de travail devait, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, proposer aux décideurs

principaux des modifications possibles à la politique et aux lignes directrices du ministère des Finances sur l'établissement des coûts et des prix ainsi qu'à la directive sur les revenus non fiscaux.

En novembre 2010, le ministère des Finances a fait une comparaison interadministrative des pratiques exemplaires en matière de revenus non fiscaux, en examinant entre autres les lois, les politiques, le recouvrement des coûts, la transparence, les rapports et l'indexation. Il a reçu des réponses détaillées de six provinces, d'un territoire et du gouvernement fédéral. Le Ministère a constaté que le type d'information mise à la disposition du public en ce qui concerne les décisions relatives aux frais d'utilisation variait selon l'administration. Nous avons appris que le Groupe de travail allait, d'ici la fin de 2011-2012, évaluer les réponses et recommander les pratiques qui pourraient être applicables en Ontario, notamment sur le plan des rapports publics et de la transparence, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement.

TARIFS ET COÛTS

Recouvrement du coût des services

Recommandation 3

Afin de maximiser les revenus non fiscaux comme le veut la directive connexe, il faut fixer des taux de tarification permettant de recouvrer les coûts de la prestation des services dans la mesure où cela est raisonnable et possible. La décision de ne pas recouvrer les coûts totaux doit être justifiée par écrit. De plus, le ministère des Finances, de concert avec les autres ministères et avec l'approbation du Conseil du Trésor, doit envisager d'établir des ratios cibles de recouvrement pour les services dont les coûts ne sont pas tous recouverts.

État

Le ministère des Finances nous a informés que le processus annuel de planification axé sur les résultats avait été modifié et que les analyses de rentabilisation préparées par les ministères pour

proposer de nouveaux revenus non fiscaux ou modifier les frais existants devaient inclure des renseignements additionnels sur le recouvrement des coûts. Le ministère des Finances n'exige pas des ministères qu'ils établissent des ratios cibles de recouvrement pour les services dont les coûts ne sont pas tous recouverts, mais les ministères doivent indiquer si le tarif proposé est inférieur au coût total de la prestation des services et, le cas échéant, expliquer pourquoi puis calculer le pourcentage de recouvrement des coûts que représentent les frais nouveaux ou modifiés proposés.

Nous avons appris que, dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats de 2011-2012, le ministère des Finances avait demandé aux ministères de s'engager à élaborer un plan pluriannuel prévoyant l'examen de toutes les sources existantes de revenus non fiscaux afin d'assurer la conformité aux politiques et lignes directrices du gouvernement. Les ministères devront élaborer leurs plans au cours des prochaines années, en leur donnant la portée et en fixant les délais les mieux adaptés aux circonstances, mais le ministère des Finances n'a imposé aucune date limite aux ministères pour l'achèvement de ces plans. Nous avons également été informés qu'au moment de notre suivi, le Groupe de travail s'employait, de concert avec les ministères, à déterminer les options les plus appropriées de recouvrement des coûts.

Mise à jour des tarifs

Recommandation 4

Afin de garantir que les ministères alignent les tarifs sur les coûts effectifs conformément aux politiques en vigueur, le ministère des Finances doit collaborer avec les ministères à l'instauration de processus réguliers permettant de suivre l'évolution des coûts de la prestation des services et de recommander des mises à jour périodiques des tarifs au Conseil du Trésor.

État

Le Ministère nous a informés qu'un examen pluriannuel de tous les revenus non fiscaux, que les ministères se sont engagés à mener dans le cadre de leurs futurs processus annuels de planification axés sur les résultats, permettra de repérer les tarifs inférieurs au taux de recouvrement intégral et de déterminer l'impact de tout changement aux tarifs en question.

Dans le cadre de son étude comparative des pratiques exemplaires en vigueur dans différentes administrations, le Groupe de travail a recensé les processus d'examen périodique utilisés ailleurs, comme les examens annuels et la mise à jour périodique des tarifs en fonction d'indices tels que l'indice des prix à la consommation. Le Groupe de travail était en train d'évaluer ces pratiques de même que la possibilité de les mettre en oeuvre en Ontario, et il en tiendra compte dans ses recommandations au moment de présenter les résultats de son examen d'ici la fin de 2011-2012.

Le Ministère nous a informés que le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement envisageaient séparément chaque modification à apporter aux droits non fiscaux dans le cadre des processus annuels de planification axée sur les résultats. Ils fondent chacune de leurs décisions sur une analyse de rentabilisation documentée en tenant compte de la jurisprudence applicable, des lignes directrices existantes en matière d'établissement des coûts et des prix et des choix de politique publique.

Tarification des services électroniques

Recommandation 5

Le ministère des Transports, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux, doit comparer les coûts des services offerts aux guichets électroniques et en ligne avec ceux des services au comptoir afin de déterminer si l'ajout de frais de « commodité » au coût des transactions par guichet électronique est justifié et s'il devrait accorder une remise pour les services offerts à ces guichets et en ligne.

État

En décembre 2010, le ministère des Services gouvernementaux a examiné les coûts et les frais associés aux produits et services fournis par ServiceOntario et présenté ses conclusions dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats de 2011-2012. L'examen incluait une analyse des coûts engagés par ServiceOntario pour les programmes où il perçoit des droits au nom de ministères partenaires, comme le ministère des Transports (par exemple, pour l'immatriculation des véhicules et la délivrance des permis de conduire). Les résultats de l'examen ont été communiqués aux ministères partenaires, mais nous avons appris que les coûts de ServiceOntario n'avaient pas encore été intégrés à ceux des ministères partenaires afin de comparer les coûts des différents modes de prestation des services (p. ex., par voie électronique plutôt qu'en personne), et de déterminer si les frais de « commodité » d'environ 749 000 \$ perçus aux guichets en 2010-2011 (849 000 \$ en 2008-2009) étaient justifiés. Nous avons été informés que le ministère des Services gouvernementaux examinerait les frais perçus aux guichets dans le cadre de la stratégie en voie d'élaboration qui entrera en vigueur à l'expiration du contrat actuel en 2013.

Coûts d'application et de conformité

Recommandation 6

Afin de s'assurer de disposer de renseignements exacts et cohérents pour prendre des décisions éclairées en matière de tarification, le ministère des Finances doit modifier sa politique et ses lignes directrices sur l'établissement des coûts et des prix pour exiger que les ministères prennent en compte les coûts de conformité et d'application dans la détermination du coût total des services tarifés.

État

Nous avons appris que le Groupe de travail avait notamment pour mandat d'examiner la politique et les lignes directrices utilisées par les ministères pour établir les coûts et les prix, notamment pour

déterminer s'il sera tenu compte des coûts de conformité et d'application dans le calcul du coût total des services tarifés. Les résultats devraient être diffusés d'ici la fin de 2011-2012.

PERCEPTION DES RECETTES

Recommandation 7

Le ministère de l'Environnement doit obtenir une assurance procurée par une vérification interne ou externe périodique ainsi que d'autres assurances que les revenus perçus et versés par les exploitants privés de son programme Air pur Ontario sont du juste montant.

État

Le ministère de l'Environnement a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario de vérifier l'exactitude des revenus perçus pour le programme Air pur Ontario. Pour la période allant de novembre 2008 à novembre 2009, il a examiné l'exactitude des revenus perçus et remis par les administrateurs de programme du secteur privé et évalué les processus du Bureau d'Air pur Ontario et les contrôles de gestion des revenus de son fournisseur de services du secteur privé qui assurent l'exactitude des revenus perçus. Ces contrôles incluaient les processus d'enregistrement et de vérification des tests d'émission ainsi que les processus de facturation et de perception pour les revenus des installations approuvées. Dans leur rapport de juillet 2010, les vérificateurs internes concluaient qu'en général, les contrôles en place aidaient à ramener le risque de pertes de revenus à un niveau acceptable, et ils recommandaient plusieurs façons d'améliorer les contrôles. Nous avons été avisés qu'une autre vérification interne du processus de perception des revenus du programme était prévue pour 2011-2012.

En janvier 2011, le ministère de l'Environnement a conclu un nouveau contrat avec l'entrepreneur du secteur privé qui administre le programme Air pur Ontario. Le contrat exige de l'entrepreneur qu'il fasse faire une vérification annuelle par un vérificateur indépendant de l'extérieur suivant un processus

approuvé par la province afin d'assurer la conformité des systèmes et applications informatiques ainsi que des procédures opérationnelles aux spécifications approuvées par la province. Le ministère de l'Environnement s'attend à recevoir le premier rapport de vérification externe en janvier 2013.

Le ministère de l'Environnement assure également le rapprochement des résultats des tests du programme Air pur Ontario consignés dans la base de données véhiculaires du ministère des Transports avec les revenus du programme.

NORMES DE SERVICE ET RAPPORTS

Recommandation 8

Afin d'améliorer la reddition de comptes et les rapports sur les services tarifés, le ministère des Finances, en collaboration avec les ministères qui imposent les tarifs, doit repérer et mettre en oeuvre les pratiques exemplaires utilisées dans d'autres administrations pour l'instauration et le compte rendu public des normes de service et des niveaux de service réellement atteints.

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous notions que certaines autres administrations obligeaient leurs ministères, organismes, conseils et commissions à

présenter des rapports établissant une comparaison entre leurs normes et celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente et qui permettent de mesurer le rendement. Il faut également expliquer aux clients comment les frais d'utilisation de même que les coûts et revenus connexes sont déterminés. Ainsi, les clients peuvent voir clairement les coûts payés par rapport aux services reçus.

Le ministère des Services gouvernementaux a indiqué qu'il travaillait avec d'autres ministères de la fonction publique de l'Ontario à mettre en oeuvre la nouvelle directive sur les services entrée en vigueur en janvier 2010. Cette directive exige des ministères qu'ils établissent des normes propres aux programmes pour les services offerts, pour la surveillance et l'évaluation de la qualité des services fournis et pour la communication aux clients du niveau de service effectif. Nous avons appris que le ministère des Services gouvernementaux travaillait avec le Groupe de travail à évaluer les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres administrations, y compris les pratiques liées aux rapports publics, et qu'il devait se pencher sur ce point dans ses recommandations prévues pour la fin de 2011-2012.