

***Comité permanent des affaires étrangères et du commerce
international***

**Audiences sur le Programme des services consulaires d'Affaires
mondiales Canada**

Mémoire préparé par

Michael C. Welsh

Le 25 février 2018

**Droits à payer pour les services consulaires : principales questions,
données et dates**

Contexte historique des droits consulaires

1. Les droits consulaires ont été introduits dans le budget fédéral de 1995 dans le cadre d'une initiative de recouvrement des coûts du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Les droits à payer avaient été fixés à 25 \$ par passeport pour adulte à partir d'un calcul qui a généré des revenus permettant d'estimer le budget annuel du Programme des services consulaires du MAECI.
2. Les droits consulaires, qui n'ont pas changé depuis 1995, ont généré pendant plus de 20 ans des recettes de 1,535 milliard de dollars. Au cours de la même période, les dépenses consulaires du MAECI se sont chiffrées à 1,145 milliard de dollars, de sorte que l'excédent net des recettes sur les dépenses était de 390 millions de dollars (voir le tableau ci-joint d'après les rapports ministériels sur le rendement du MAECI).

Pratiques de gestion des frais d'utilisation au gouvernement

3. Après l'introduction généralisée des frais d'utilisation dans l'ensemble du gouvernement en 1995, le Parlement a revu, devant les critiques du public, la définition et la mise en œuvre des frais d'utilisation. En 2004, la *Loi sur les frais d'utilisation* a été adoptée quasi à l'unanimité. Les ministères, en vertu de la *Loi*, devaient suivre des étapes et des normes comptables précises pour établir, réviser et gérer les frais d'utilisation. La *Loi* confirmait également le principe selon lequel les frais de service dépassant les coûts raisonnables du programme étaient assujettis à des remboursements.

4. Au cours des 10 premières années de la mise en œuvre des droits consulaires, les recettes et dépenses consulaires se suivaient de près. Entre 1996-1997 et 2005-2006, les recettes générées par les droits consulaires se sont chiffrées à 479,4 millions de dollars et les dépenses ont atteint 520,4 millions de dollars. Le manque à gagner n'a pas été jugé problématique, car il était entendu que les coûts et les recettes allaient fluctuer d'une année à l'autre. On comprenait aussi que les frais d'utilisation ne devaient pas nécessairement couvrir le coût total d'un programme gouvernemental. Il était plutôt à prévoir que les frais d'utilisation reflètent un juste équilibre entre ce qu'une personne devrait payer pour un service gouvernemental particulier et le montant que le contribuable ordinaire devrait soutenir pour maintenir un réseau desservant tous les citoyens. C'est ce genre de considération que recherche le Bureau du vérificateur général (BVG) dans l'évaluation des pratiques ministérielles relatives aux frais d'utilisation.

Incidence des politiques frontalières américaines sur les recettes générées par les droits consulaires

5. Les recettes générées par les droits consulaires ont commencé à dépasser les dépenses du Programme des services consulaires dès 2006, en raison de décisions stratégiques prises par notre voisin du Sud. Les États-Unis mettaient en œuvre l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO) qui exigeait que tous les visiteurs, y compris les Canadiens, aient un passeport valide. Par conséquent, la

demande de passeports au Canada a explosé. Au cours de la décennie 2006-2007 à 2016-2017, les recettes annuelles générées par les droits consulaires ont pratiquement doublé, tandis que les dépenses du Programme des services consulaires sont demeurées stables.

Étude du BVG sur la gestion des droits consulaires par le MAECI

6. En 2008, le BVG a examiné les programmes de frais d'utilisation dans plusieurs ministères, y compris celui du MAECI. Le BVG a relevé plusieurs anomalies dans les pratiques de gestion du MAECI, notamment le suivi des recettes, l'imputation des coûts aux autres ministères et la mauvaise estimation des déficits par rapport aux excédents. Le MAECI s'est alors engagé à améliorer son programme de frais d'utilisation dans les années à venir. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises, il est important de noter que les représentants du BVG, lors d'une comparution devant le Comité sénatorial des affaires étrangères en 2012, ont déclaré n'avoir fait aucun suivi des pratiques du MAECI dans la gestion des droits consulaires depuis 2008.

Changements dans les rapports du MAECI sur les services consulaires et les droits consulaires après 2008

7. Le MAECI, dans le corps principal de son rapport annuel ministériel sur le rendement, décrit les développements importants du Programme des services consulaires au cours de l'année précédente. Cette section du rapport contient un descriptif narratif et des données sur les dépenses pour le budget financier consulaire et les ressources humaines. Curieusement, les droits consulaires ne figurent pas dans le corps principal des rapports sur les programmes; les données sur les droits consulaires sont plutôt reléguées à l'information financière supplémentaire dans les annexes des rapports ministériels sur le rendement (RMR). Cette façon d'isoler les droits consulaires dans les rapports sur les programmes complique passablement la comparaison des recettes et des dépenses consulaires. Cette façon de faire semble même aller à l'encontre des engagements pris par le Ministère pour une plus grande transparence et une meilleure imputabilité dans ses rapports sur les droits consulaires et les programmes.

8. Un changement subtil, mais apparemment important dans les rapports consulaires du MAECI est apparu dans les RMR en 2008-2009. Le MAECI a ajouté à côté des données sur les droits consulaires une nouvelle colonne appelée « Coût total ». Cette colonne apparaît dans tous les RMR publiés après 2008. Tous les chiffres se trouvant sous cette colonne représentaient des montants supérieurs aux recettes générées par les droits consulaires. De plus, les chiffres sous la colonne « Coût total » étaient beaucoup élevés que les dépenses déclarées par le MAECI pour le Programme des services consulaires. Le MAECI n'explique pas comment les chiffres sous la colonne « Coût total » ont été calculés. Il semblait que des facteurs et des coûts liés au Programme des services consulaires demeuraient inexpliqués, mais qu'ils étaient laissés à l'imagination du lecteur.

9. Même si les coûts et les recettes du Programme des services consulaires semblaient mystérieusement inégaux, le MAECI n'a fait aucun effort pour convaincre le Parlement a) que l'excédent évident des recettes générées par les droits consulaires par rapport aux dépenses annuelles du Programme n'était pas ce qu'il semblait être; b) que la comptabilisation du coût total démontrerait que le surplus dissimulait plutôt un déficit important; c) que la méthode de calcul des frais d'utilisation consulaires utilisée depuis 1995 était vraiment dépassée. Mais le MAECI, mis à part la mise en place de cette colonne « Coût total », est resté silencieux.

Le nouveau passeport de 10 ans pose plus de problèmes

10. De 2010 à 2012, Passeport Canada a entrepris des consultations publiques et interministérielles sur l'introduction d'un passeport d'une durée de validité de 10 ans. Le MAECI, qui a refusé de participer aux consultations publiques, a conseillé à Passeport Canada de ne pas inclure dans sa liste de sujets de consultation les droits consulaires. Le MAECI n'était pas disposé à discuter de la nature des droits consulaires (ce que l'on obtient en payant les frais) ni de la structure des frais, notamment si les frais devraient augmenter pour couvrir les services consulaires si la validité du passeport se prolongeait. En 2012, le Comité sénatorial des affaires étrangères a invité les fonctionnaires du MAECI à discuter du passeport de

10 ans, mais le témoignage n'a pas éclairé la position du MAECI, si ce n'est l'assurance que les hauts fonctionnaires examinaient différentes options pour régler les éventuels problèmes.

11. Le passeport de 10 ans a été introduit en 2013. À ce jour, le taux d'adoption a été d'environ 80 % : plus de Canadiens optent pour un passeport d'une plus longue durée de validité que le passeport traditionnel de cinq ans. Le MAECI n'ayant pris aucune mesure par rapport aux droits consulaires, qui auraient logiquement dû doubler pour un passeport dont la durée de validité est deux fois plus longue, nous sommes maintenant en présence d'une crise de revenus imminente en ce qui concerne les recettes générées par les droits consulaires à compter de 2018-2019.

Déclaration des droits consulaires dans les RMR en raison de la mise en œuvre des passeports de 10 ans

12. En examinant les prévisions du MAECI en ce qui concerne les droits consulaires, il faut se rappeler combien le MAECI dépense pour le Programme des services consulaires. Les dépenses annuelles moyennes des programmes consulaires du MAECI ont été relativement constantes au cours des cinq dernières années, s'établissant à environ 49,54 millions de dollars.

13. Dans le Rapport ministériel sur le rendement de 2016-2017, le MAECI a présenté les prévisions suivantes :

Exercice financier	Recettes générées par les droits consulaires	« Coût total »
2017-2018	105,5 millions \$	133,1 millions \$
2018-2019	56,0 millions \$	134,9 millions \$
2019-2020	28,1 millions \$	136,8 millions \$

Pourquoi aucun effort n'est déployé pour résoudre les problèmes liés au régime de financement des droits consulaires?

14. La question demeure ouverte : pourquoi le MAECI n'a-t-il pas agi malgré les nombreux signes inquiétants concernant le financement des droits consulaires, à commencer au moins par la tendance vers des excédents importants depuis 2006-2007? Des indices inquiétants laissant présager d'énormes écarts entre les dépenses déclarées et les « coûts totaux » ont créé plus de confusion que de clarté. Et l'arrivée des passeports de 10 ans n'a fait qu'aggraver les problèmes auxquels le MAECI est confronté.

15. Peut-être était-ce simplement une réticence à prendre les mesures requises en vertu de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Les médias ont cité des représentants du Conseil du Trésor (CT) déplorant la réticence bureaucratique généralisée à se soumettre aux restrictions et aux processus imposés par la *Loi sur les frais d'utilisation*. Selon les déclarations des représentants du CT, les fonctionnaires trouvaient trop lourdes les obligations en matière de reddition de comptes, de transparence et de consultation publique. Ces déclarations ne tiennent pas compte du fait que le ministère des Finances et les représentants du CT ont eux-mêmes omis d'appliquer les principes et les exigences de la *Loi sur les frais d'utilisation* dans l'exercice de leurs responsabilités de surveillance à l'échelle des ministères.

16. Il semble qu'attendre et ne rien faire pour réviser la *Loi sur les frais d'utilisation* s'est révélé une stratégie bureaucratique efficace pour le MAECI. L'abrogation récente de la *Loi sur les frais d'utilisation* pour la remplacer par la *Loi sur les frais de service* en 2017 a fait en sorte que le processus de changement est maintenant beaucoup moins rigoureux que ce que le MAECI a dû affronter avec la *Loi sur les frais d'utilisation*. Maintenant que le pouvoir de fixer et de gérer les frais en toute sécurité est de nouveau entre les mains des bureaucrates et qu'on accorde moins d'importance aux commentaires des utilisateurs, les droits consulaires pourraient bien être parmi les premiers régimes de frais de service ou d'utilisation à être traités selon le nouveau processus non analysé en vertu de la *Loi sur les frais de service*.

Examen en temps opportun du Programme des services consulaires par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI)

17. La décision du Comité d'examiner le Programme des services consulaires ne pouvait être prise à un moment plus opportun. Le régime de financement du Programme est confronté à des défis majeurs et doit être examiné depuis longtemps. Des témoins précédents ont soulevé de nombreuses questions stratégiques de fond et d'autres questions pourraient émerger à mesure que les audiences du Comité se dérouleront. La façon d'aborder ces questions stratégiques sera en grande partie déterminée par la façon dont le programme est financé. La situation financière du Programme guidera les décisions quant à savoir qui relève du Parlement pour ce programme, quels principes régissent les activités et les objectifs du programme et comment le programme peut gagner et maintenir la confiance du public dans la gestion de ce service public. Des centaines de millions de dollars sont en jeu et, comme le démontrent les urgences consulaires qui se produisent à une fréquence alarmante partout dans le monde, les intérêts du public canadien dépendent de la qualité de la prestation des services consulaires.

Services consulaires, Parlement et prérogative de la Couronne

18. Selon des témoignages antérieurs devant le Comité, l'exécution du Programme des services consulaires par le MAECI est une prérogative de la Couronne. Plusieurs témoins se sont dits préoccupés par la proposition que la prérogative confère aux cadres exécutifs le plus grand pouvoir discrétionnaire possible dans la gestion du Programme.

19. Il est important pour le Comité de noter que a) plusieurs affaires et enquêtes judiciaires ont de nombreuses limites reconnues et ont effectivement imposé des obligations au gouvernement malgré la prérogative revendiquée; b) la justice naturelle exige qu'un fournisseur de services monopolistique, le gouvernement dans ce cas, ne puisse pas déclarer les frais de service pour ensuite décider allègrement ce qu'est le service, combien il coûte, qui le reçoit et quand il commence et finit;

c) aucune activité gouvernementale, qu'elle soit imbriquée ou non dans une demande de prérogative de la Couronne, n'est exempte des obligations fondamentales relatives aux dépenses de deniers publics : la transparence, les politiques fondées sur des données probantes et la pleine reddition de comptes.

20. Enfin, le point le plus important à reconnaître en ce qui concerne les affirmations du pouvoir de la prérogative est également le plus simple : une prérogative en vertu de la Constitution n'existe que tant et aussi longtemps que le Parlement le permet.

Recommandations

21. Par suite de l'examen du Programme des services consulaires et un nouveau modèle de financement, le CPAECI doit insister sur les éléments suivants :

- * la transparence dans le calcul des coûts du Programme des services consulaires;
- * des procédures robustes pour éveiller et nourrir l'intérêt;
- * des engagements de responsabilité qui reflètent les principes contractuels associés à une relation de paiement à l'acte entre le fournisseur de services et le client;
- * des politiques axées sur les besoins des clients et fondées sur l'analyse des tendances, des données et d'autres preuves et études objectives, auxquelles le public aura accès;
- * procédures de plaintes pour entendre les objections, les inquiétudes et les recommandations du public visant à améliorer les services consulaires;
- * des programmes de recrutement et de formation pour s'assurer que le personnel des services consulaires possède les compétences, le dévouement et l'empathie nécessaires pour aider les Canadiens en détresse à l'étranger et leurs familles au pays;

- * des procédures d'examen régulières et ouvertes pour tout nouveau modèle de financement afin d'éviter les problèmes tels que ceux qui sont survenus avec le modèle de financement actuel;
- * un financement de programme qui limite l'inclusion des coûts liés aux frais généraux et à l'administration, et de tous les autres coûts administratifs;
- * un seul ministre responsable de rendre compte au Parlement de toutes les activités du Programme des services consulaires;
- * la prise en compte du statut d'organisme de service spécial pour que la fonction consulaire montre une cohérence « pangouvernementale » et permette de rendre compte clairement des coûts;
- * comparutions régulières (semestrielles) du ministre et de hauts fonctionnaires devant le Comité pour faire le point sur les activités, les priorités et les réalisations;
- * la reconnaissance que le CPAECI maintiendra une surveillance continue du Programme, y compris par ses propres enquêtes auprès du public, de la communauté universitaire, des ONG et des organismes parlementaires étrangers ayant des responsabilités de surveillance similaires relatives aux services consulaires nationaux.

Annexe

Données financières des services consulaires tirées des rapports ministériels sur le rendement du MAECI de 1996-2017

EF	Dépenses liées au programme	Recettes générées par les droits consulaires	Coût total
1996-1997	41,1 millions \$	35,2 millions \$	-----
1997-1998	41,6 millions \$	38,8 millions \$	-----
1998-1999	45,6 millions \$	40,6 millions \$	-----
1999-2000	46,0 millions \$	44,0 millions \$	-----
2000-2001	49,1 millions \$	48,1 millions \$	-----
2001-2002	51,6 millions \$	48,7 millions \$	-----
2002-2003	58,9 millions \$	47,6 millions \$	-----
2003-2004	59,1 millions \$	53,5 millions \$	-----
2004-2005*	78,6 millions \$	58,0 millions \$	-----
2005-2006	48,8 millions \$	64,9 millions \$	-----
2006-2007*	107,9 millions \$	76,2 millions \$	-----
2007-2008	49,0 millions \$	96,3 millions \$	-----
2008-2009	49,9 millions \$	89,2 millions \$	76,6 millions \$
2009-2010	55,4 millions \$	97,6 millions \$	92,9 millions \$
2010-2011	54,8 millions \$	88,8 millions \$	94,0 millions \$
2011-2012	60,6 millions \$	97,5 millions \$	95,6 millions \$
2012-2013	54,5 millions \$	104,7 millions \$	98,3 millions \$

2013-2014	46,6 millions \$	100,8 millions \$? \$
2014-2015	49,5 millions \$	104,2 millions \$	124 millions \$
2015-2016	48,4 millions \$	96,3 millions \$	137 millions \$
2016-2017	48,7 millions \$	104 millions \$	131 millions \$

* Remarques

La période 2004-2005 tient compte de la réaction du Canada face au tsunami survenu en Asie.

La période 2006-2007 tient compte de l'évacuation des Canadiens du Liban.