



Industrie
Canada

Industry
Canada



Un défi à relever

Document de travail sur les mécanismes de financement

que pourrait utiliser le

Bureau du surintendant des faillites

Canada

Un défi à relever
**Les mécanismes de financement que pourrait utiliser
le Bureau du surintendant des faillites**

ABRÉGÉ

Le présent document de travail invite les intervenants et les clients du système des faillites et de l'insolvabilité à faire connaître leurs points de vue sur les meilleurs moyens que pourrait prendre le Bureau du surintendant des faillites (BSF) pour tendre vers le recouvrement intégral des coûts.

Le défi

À l'approche du XXI^e siècle, le BSF a un défi à relever, celui de trouver la meilleure façon de faire respecter la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, un objectif qui influe de manière décisive sur la protection de l'intégrité du système et auquel les clients et intervenants attachent beaucoup d'importance.

Pour être en mesure de relever ce défi, le BSF doit d'abord mettre de l'ordre dans ses finances. Autrement dit, il doit réduire l'écart entre les coûts de ses services et les recettes qu'il peut en tirer. Afin d'atteindre ce but, le BSF doit non seulement augmenter ses recettes, mais aussi s'efforcer d'accroître son efficacité. L'écart entre les coûts et les recettes compromet la capacité du BSF de faire respecter la Loi car il doit alors consacrer une trop grande partie de ses ressources aux exigences administratives reliées au nombre grandissant de cas de faillite.

Les étapes premières

Afin de diminuer ses coûts et élaborer une approche plus axée sur les affaires, le BSF a pris les mesures suivantes :

1. Le BSF est devenu un organisme de service spécial, ce qui signifie qu'il a plus de pouvoirs et qu'il dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour satisfaire les besoins de ses clients, qu'il fait preuve d'une plus grande transparence dans ses activités et que lui incombe une responsabilité accrue à l'égard des résultats obtenus.
2. Les activités ont été chiffrées et les processus administratifs analysés et restructurés afin de déterminer comment il était possible d'accroître l'efficacité, de réduire les coûts ou de modifier les modes de prestation des services.
3. Il est envisagé de confier la prestation de certains services à un fournisseur du secteur privé afin de permettre au BSF d'atténuer les effets de charges de travail fluctuantes et de se concentrer sur ses activités de base.
4. Le BSF accorde maintenant moins d'importance au suivi des dossiers et davantage à la

Abrégé

surveillance des syndicats afin d'obtenir un meilleur rapport coût-efficacité dans ses activités visant à faire respecter la Loi.

Dans l'équation du financement, le BSF a acquis une bonne maîtrise des coûts; il lui reste maintenant à en faire autant pour les recettes.

L'étape suivante

L'augmentation de la charge de travail (de 52 % au cours des trois dernières années) et des attentes de la clientèle, des intervenants et du législateur fait pression sur le système des faillites. Il en résulte un écart entre les coûts d'exploitation du BSF (estimés entre 23 et 24 millions de dollars au cours de l'exercice 1997-1998) et les recettes provenant des droits versés par les clients qui utilisent les services du BSF (environ 16,4 millions de dollars). Le manque à gagner représente entre 6 et 7 millions de dollars par année. Les prévisions du volume de travail indiquent que les services responsables de ce manque à gagner sont ceux qui seront encore plus en demande dans les années à venir. Si le BSF conserve sa structure actuelle, la situation ne pourra que s'aggraver.

Pour l'instant, les crédits alloués par le Parlement servent à couvrir l'écart. Mais le gouvernement tend à favoriser dans ses politiques la philosophie de « l'utilisateur-payeur » qui veut que les services qui profitent à une clientèle distincte et identifiable (tels les usagers du système de faillites) soient payés par ce groupe et non par l'ensemble des contribuables. Le BSF a donc la responsabilité de s'organiser pour recouvrer les coûts de ses services auprès des utilisateurs de ces mêmes services.

Le processus de consultation

Les clients et intervenants ont aujourd'hui la chance de participer au processus décisionnel dans le cadre des efforts que déploie le BSF pour atteindre le recouvrement intégral de ses coûts. Le document de travail intitulé « Un défi à relever » décrit les services du BSF, sa situation financière actuelle, les mesures prises à ce jour pour diminuer ses coûts et accroître son efficacité, et 15 mécanismes de financement qui pourraient lui permettre de réduire l'écart entre ses dépenses et ses recettes. En donnant leur avis sur ces différentes options et en proposant d'autres solutions de leur cru, les clients et intervenants peuvent contribuer à façonner l'avenir du BSF.

Il nous faut insister sur le fait que les mécanismes de financement présentés constituent des choix véritables : ils ne représentent pas la politique du BSF ou du gouvernement, et le BSF ne favorise pas un mécanisme plutôt qu'un autre. Les clients et intervenants peuvent commenter les options décrites, échanger sur la possibilité de retenir l'une de ces options ou plusieurs d'entre elles, ou proposer leurs propres solutions de rechange.

À la lumière des observations de ses clients et intervenants, le BSF :

1. analysera les préférences se dégageant de cette première ronde de consultations sur la réglementation;
2. tentera d'imaginer les répercussions des options préférées sur la situation financière et administrative du BSF;
3. élaborera des recommandations provisoires concernant les modifications à apporter à la réglementation.

Ceux qui auront participé à cette première ronde de consultations auront une autre occasion de se prononcer sur les projets de règlements. Le processus de consultation prendra fin avec la présentation de recommandations au ministre pour l'adoption de nouveaux barèmes des droits que le BSF espère pouvoir mettre en vigueur au printemps de 1999.

Les mécanismes de financement possibles

Pour chacune des principales catégories de sources de recettes, le BSF a identifié plusieurs mécanismes de financement possibles. La version intégrale du document de travail décrit chacun des 15 mécanismes, analyse leurs avantages et inconvénients respectifs, et estime les recettes supplémentaires qu'ils devraient générer. En résumé, les 15 mécanismes de financement possibles sont les suivants :

Les mécanismes touchant les droits d'enregistrement et les prélèvements

- Option 1 Faire passer de 5 à 10 % des dividendes les prélèvements payables sur les administrations sommaires (la majorité des faillites des consommateurs entrent dans cette catégorie).
- Option 2 Augmenter à 100 % des premiers 200 \$ de dividendes les prélèvements payables sur les administrations sommaires et abolir les prélèvements sur les dividendes ultérieurs.
- Option 3 Abaisser à 2,25 % les prélèvements sur les faillites, mais calculer ceux-ci sur le total des sommes versées à l'actif plutôt que sur les dividendes payés.
- Option 4 Abaisser entre 0,5 et 1 % les prélèvements sur les dividendes, mais les imposer sur l'ensemble des actifs, y compris ceux réalisés par les créanciers garantis.
- Option 5 Augmenter de 50 \$ à 100 \$ les droits d'enregistrement sur les administrations sommaires (la plupart des faillites de consommateurs).
- Option 6 Augmenter de 65 % les droits d'enregistrement pour toutes les faillites. Les droits pour une administration sommaire ou une proposition de consommateur passeraient de 50 \$ à 82,50 \$, ceux pour administration ordinaire ou pour une proposition commerciale de 150 \$ à 247,50 \$, et ceux pour un mise sous séquestre de 70 \$ à 115,50 \$.
- Option 7 Remplacer le barème courant des droits d'enregistrement par des droits fixes de 100 \$ pour tous les types de faillites et de propositions.

Les mécanismes touchant les licences de syndic

- Option 8 Augmenter de 50 %, de 100 % ou de 200 % les droits annuels de renouvellement d'une licence de syndic de faillites.
- Option 9 Établir un barème mobile pour les droits de licence de syndic en fonction du volume et de la nature des actifs administrés par le syndic au cours de l'année précédente.
- Option 10 Imposer des frais supplémentaires sur les licences de syndic en fonction du coût des mesures disciplinaires et conservatoires prises par le BSF au cours de l'année précédente.
- Option 11 En plus de faire passer de 300 \$ à 400 \$ le coût de la demande de licence, exiger des frais administratifs pour des motifs tels que le paiement en retard, l'activation de la licence et le changement de catégorie de licence.

Option 12 Demander aux syndicats de fournir un cautionnement d'exécution ou de souscrire une police d'assurances de un million de dollars, dont le BSF est le bénéficiaire, qui pourront être retenus pour dédit advenant l'obligation d'imposer une grave mesure disciplinaire, par exemple une mesure conservatoire.

Option 13 Demander la création d'une caisse d'indemnités qui servira à payer les coûts des sanctions prises à l'endroit des syndicats ainsi que les mesures conservatoires.

Les mécanismes touchant les services d'information

Option 14 Élaborer et vendre de nouveaux produits et services d'information et imposer des droits pour les services qui sont présentement offerts gratuitement.

Les mécanismes touchant les autres aspects administratifs

Option 15 Imposer de nouveaux droits sur les services existants ou mettre en place des services pour lesquels des droits seront exigés, par exemple :

- a) les modifications au dossier des actifs;
- b) les services de médiation;
- c) les activités de formation et les conférences;
- d) les frais de paiement en retard;
- e) le traitement des plaintes concernant les comptes en fiducie ou en fidéicommiss;
- f) les services discrétionnaires fournis par les agents principaux des faillites;
- g) d'autres services administratifs.

Analyse des commentaires reçus

Les commentaires reçus serviront à évaluer chaque mécanisme de financement en regard d'un certain nombre de principes régissant la participation aux frais. Ces principes sont les suivants :

- l'équité : ceux qui bénéficient d'un service doivent en assumer les coûts. De plus, lorsque les avantages tirés d'un service profitent à toute une communauté, alors toutes les personnes concernées devraient payer leur juste part des coûts;
- la simplicité : le barème des droits ne doit pas être inutilement complexe;
- le bien public : les droits exigés doivent favoriser l'atteinte des objectifs de la politique gouvernementale tels que l'accessibilité au système, la réhabilitation des débiteurs et le retour rapide des avoirs à une utilisation productive;
- la valeur : les droits imposés doivent correspondre au coût du service offert;
- la flexibilité : le barème des droits doit être suffisamment souple afin d'avoir une stabilité financière qui permette au BSF de satisfaire les besoins futurs de ses clients et du marché;

Conclusion

À titre d'organisme dont les activités soutiennent l'intégrité et le caractère équitable du système des faillites, le BSF se doit de gérer ses dossiers de manière à protéger sa propre efficacité de réglementer le marché. Les réductions de coûts et la refonte des processus ont fait franchir au BSF une partie de la route qui conduit à l'autonomie financière. Le moment est maintenant venu de passer à la dernière étape en mettant sur pied un système de gestion durable des faillites et de l'insolvabilité qui lui permettra de recouvrer intégralement ses coûts.

Le BSF invite ses clients et intervenants à contribuer au travail de formulation des politiques qui présideront à sa destinée au cours du siècle prochain en se prononçant sur les mécanismes décrits dans le présent document de travail et en y allant de leurs propres suggestions sur la meilleure façon de financer ses services dans les années à venir. Lorsque vous nous ferez parvenir vos commentaires, vous pouvez, si vous le désirez, proposer l'adoption simultanée de plusieurs des mécanismes décrits.

**Pour nous faire connaître vos opinions, faites-nous-les parvenir avant le 22 janvier 1999
par écrit à l'adresse suivante :**

**Surintendant des faillites
365, ave Laurier Ouest, 8^e étage
Ottawa ON K1A 0C8**

ou par télécopieur au : (613) 941-2862

ou par courrier électronique : osb-bsf@ic.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Un mot du surintendant	1
Introduction	2
Section I – Le rôle et les services du BSF	4
Le rôle du BSF	4
Les services offerts	4
Les résultats visés	5
La structure actuelle de financement	6
Section II – Le recouvrement intégral des coûts	7
Une capacité compromise	7
Le nombre de dossiers et les charges de travail	7
Moins de ressources pour faire respecter la Loi	10
Augmentation des coûts liés à l'application de la Loi	10
Augmentation du nombre de demandes ayant trait à la Loi et au règlement	11
Augmentation de la demande de services	11
La nécessité d'en arriver à recouvrer intégralement les coûts	11
Section III – La situation financière actuelle du BSF	13
Les recettes du BSF	13
Les dépenses du BSF	15
L'écart entre les coûts et les recettes	17
Section IV – Faire en sorte que le BSF soit plus efficace et plus axé sur les affaires ..	18
Comment a réagi le BSF	18
Section V – Les mécanismes de financement possibles	20
Les droits d'enregistrement versus les prélèvements	20
Les mécanismes pour accroître les recettes	22
Le respect des normes professionnelles établies	26
Les services d'information	29
De nouveaux services et de nouveaux droits	21
Conclusion	33
Un engagement à recouvrer intégralement les coûts	33
L'apport des clients et des intervenants	34
Les prochaines étapes	34
Annexe A – Le Bureau du surintendant des faillites	36
Annexe B – Résumé des mécanismes de financement possibles	40

UN MOT DU SURINTENDANT

À l'approche du nouveau millénaire, le Bureau du surintendant des faillites (BSF) s'efforce de réorienter ses énergies et ses ressources dans l'espoir de devenir un organe de réglementation et un fournisseur de services modèle. Afin d'être reconnu comme tel par ses clients et intervenants, le BSF doit être en mesure :

- de répondre aux attentes de la clientèle voulant que la majorité des débiteurs et des syndic se conforment à la réglementation établie en matière de faillite et d'insolvabilité;
- de s'acquitter de ses fonctions de manière efficace et à la façon du secteur privé.

Le processus de renouvellement est en marche au BSF. Nous accordons davantage d'importance au respect des règles établies, ce qui nous amène à nous tourner vers un fournisseur de services du secteur privé pour exécuter bon nombre des activités secondaires du BSF; nous misons sur une restructuration de nos activités pour atteindre une nouvelle efficacité opérationnelle et mettre au point des stratégies visant à faire respecter la Loi; nous offrons un plus grand nombre de services par des moyens électroniques; et, en devenant un organisme de service spécial, nous avons adopté une approche davantage axée sur les besoins de la clientèle.

Il reste toutefois un élément important à mettre en place : un cadre stratégique de financement qui nous permettra d'établir une adéquation entre les coûts des services rendus à la clientèle et les droits exigés, en d'autres termes une stratégie de recouvrement des coûts.

Le présent document insiste sur la nécessité que le BSF puisse continuer de protéger l'intégrité du système existant en matière de faillites et d'insolvabilité, et montre comment le BSF a de plus en plus de difficulté à s'acquitter de ses fonctions de base, c'est-à-dire celles qui visent à faire respecter la Loi, lorsqu'il doit consacrer une trop grande partie de ses ressources à traiter un nombre grandissant de cas de faillite. Il explique comment le BSF a réussi à améliorer le rapport coût-efficacité de ses services afin de réduire l'écart actuel entre les dépenses et les recettes, et fait ressortir l'importance de l'étape suivante du processus en cours, celle de l'autofinancement complet.

Enfin, ce document de travail décrit 15 mécanismes de financement possibles et sollicite des avis sur les stratégies ou moyens que le BSF pourrait utiliser pour tendre vers le recouvrement de ses coûts. Les sources de recettes envisagées sont décrites sommairement de telle sorte que la discussion porte sur la *direction* que devrait prendre le BSF plutôt que sur la « mécanique » du changement.

Je souhaite que ce document suscite avec nos clients et intervenants des échanges qui nous permettront de formuler des recommandations concrètes pour accroître notre production de recettes. Lorsque nous aurons réussi à mettre en place un nouveau cadre stratégique, j'ai confiance que le BSF sera alors mieux outillé pour satisfaire les besoins de sa clientèle dès les premières années du XXI^e siècle.

Le Surintendant des faillites,
Marc Mayrand

INTRODUCTION

Le Bureau du surintendant des faillites (BSF) a été le théâtre de changements importants ces dernières années : des modifications ont été apportées à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI) en 1992 et 1997; le nombre de faillites a atteint des sommets jamais vus; le Bureau est devenu un organisme de service spécial; son budget a été réduit à la suite de l'examen des programmes; et des réformes ont été entreprises afin de rendre l'organisme plus efficace et davantage axé sur les affaires.

Mais le système des faillites subit d'autres pressions. Les charges de travail fluctuantes, la réduction du financement et les coûts de plus en plus élevés qu'entraînent les activités visant à faire respecter la Loi sont autant de difficultés auxquelles est confronté le BSF. Quelle serait la meilleure façon de s'assurer que le BSF pourra remplir son mandat, celui de faire respecter la Loi, au cours des prochaines années?

L'un des moyens d'y parvenir consiste à stabiliser la structure financière du BSF en réduisant sa dépendance à l'égard du financement public pour devenir entièrement autonome grâce aux droits et recettes qu'il perçoit de ses clients. Afin d'atteindre cet objectif, le BSF doit :

- réduire l'écart entre les coûts liés à la prestation de services et les recettes disponibles pour les financer;
- trouver de nouveaux moyens ou de nouvelles méthodes pour faire respecter la Loi.

Cette situation concorde avec un engagement de principe du gouvernement, énoncé dans le document *L'innovation : les clés de l'économie moderne* et dans d'autres textes, voulant qu'on favorise la philosophie de « l'utilisateur-payeur » selon laquelle les services qui profitent à une clientèle distincte et identifiable sont payés par ce groupe et non par l'ensemble des contribuables. Il a été reconnu que cette philosophie pouvait fort bien s'appliquer aux services qu'offre le BSF.

Comme on le verra de manière détaillée dans le présent document, le BSF a pris plusieurs mesures importantes pour tenter de relever le défi. Les recettes du BSF demeurent toutefois insuffisantes, ce qui compromet sa capacité de jouer efficacement son rôle d'organe de réglementation du marché. Le moment est maintenant venu de passer à la dernière étape en mettant sur pied un système de gestion durable des faillites et de l'insolvabilité qui permettra au BSF de recouvrer intégralement ses coûts.

Les moyens qui seront pris pour atteindre cet objectif ne sont pas encore arrêtés et le BSF s'est

Introduction

engagé à faire en sorte que ses clients et intervenants* participent pleinement au processus de prise de décisions. L'objet du présent document de travail est de leur expliquer la situation actuelle du BSF et de chercher à savoir ce qu'ils pensent des mécanismes de financement envisagés. La dernière partie du document indique aux clients et intervenants comment ils peuvent procéder pour faire connaître leurs opinions sur les mécanismes décrits et proposer leurs propres solutions de rechange.

Le document est divisé en cinq sections :

- La section I décrit le rôle du BSF dans le système de faillites et d'insolvabilité du Canada de même que les services que les clients reçoivent du BSF.
- La section II explique pourquoi le BSF doit recouvrer intégralement ses coûts.
- La section III expose la situation financière actuelle du BSF.
- La section IV décrit les mesures qu'a prises le BSF pour réduire ses coûts d'exploitation et fonctionner davantage à la façon du secteur privé.
- La section V explore différents mécanismes de financement qui pourraient être utilisés dans les années à venir.

Deux annexes ont été ajoutées au document. L'annexe A nous renseigne sur le rôle, les responsabilités et le barème des droits du BSF et explique en quoi consiste un organisme de service spécial. L'annexe B est un tableau dans lequel sont résumés les mécanismes de financements décrits à la section V avec mention des recettes que ces mécanismes pourraient produire.

*Dans ce document, le terme « clients » désigne les débiteurs et créanciers qui sont mis en cause dans le système des faillites et de l'insolvabilité, ainsi que les utilisateurs de l'information sur les faillites. Le terme « intervenants » renvoie à la communauté des syndics, à Industrie Canada et au public canadien en général.

SECTION I

LE RÔLE ET LES SERVICES DU BSF

Quel est le rôle du BSF? Pourquoi avons-nous besoin d'un tel organisme? Quel est son apport au système des faillites et de l'insolvabilité, et quels services rend-il à ses clients et intervenants en contrepartie des droits qu'il perçoit?

Le rôle du BSF

Le BSF est un organisme de service spécial d'Industrie Canada dont la responsabilité est de protéger l'intégrité et le caractère équitable du système des faillites et de l'insolvabilité. La fonction du système de l'insolvabilité est de faire en sorte que les avoirs retrouvent, par des moyens justes et efficaces, une utilisation productive tout en constituant un cadre de travail pour la réhabilitation des débiteurs, un moyen de dissuader les fraudeurs, et un dossier public des actifs. Ces fonctions sont remplies en collaboration avec des intervenants du secteur privé (les syndics licenciés, les administrateurs des propositions de consommateurs, les séquestres officiels), les tribunaux provinciaux de la faillite et le BSF.

Le mandat du BSF, tel que défini dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI), est de « contrôler l'administration des actifs et des affaires régis par la Loi ». En protégeant l'intégrité du système canadien des faillites et de l'insolvabilité, le BSF contribue à promouvoir et préserver la confiance des investisseurs et des prêteurs sur le marché canadien.

Les services offerts

Le mandat général du BSF s'articule autour de trois grandes sphères de responsabilité :

- Il veille à faire respecter les dispositions de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* en supervisant les processus de la faillite et de l'insolvabilité ainsi qu'en émettant des licences aux syndics, en surveillant ces derniers et en leur imposant, au besoin, des sanctions disciplinaires.
- Il veille à ce que le cadre stratégique et législatif soit toujours adapté aux besoins changeants des clients, de l'économie et de la société.
- Il fournit l'infrastructure de l'information exigée par la LFI, ce qui comprend l'enregistrement des faillites, des propositions et des mises sous séquestre, et la tenue à jour d'un registre des cas d'insolvabilité que le public peut consulter facilement. En outre, pour le bénéfice du secteur de l'octroi de crédit et pour celui du public, le BSF réunit et fait paraître des statistiques mensuelles sur la faillite et l'insolvabilité, et son service de recherche de noms traite chaque année plus de 120 000 demandes de renseignements.

Section I – Le rôle et les services du BSF

Au cours de l'exercice 1997-1998, le BSF a traité 105 000 faillites, propositions et mises sous séquestre. Les dix principaux services du BSF sont énumérés dans l'encadré qui suit; pour plus de détails, voir l'annexe A.

Les résultats visés

En offrant de tels services à ses clients et intervenants, le BSF souhaite atteindre les principaux résultats suivants :

- Que les débiteurs et les syndic respectent la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* conformément aux besoins et aux attentes des clients et intervenants;
- Que l'infrastructure administrative mise sur pied pour assurer la tenue à jour du registre public, l'enregistrement des syndic et la diffusion de l'information soit pertinente, efficace, uniforme et rapide;
- Que le cadre stratégique et réglementaire soit conforme aux tendances actuelles et réponde aux exigences du législateur, des clients et des intervenants.

En août 1997, le BSF a réalisé des sondages visant à déterminer les caractéristiques du système auxquelles les clients attachaient de l'importance et les aspects sur lesquels il devait axer ses efforts. Les répondants ont indiqué que le plus important pour eux était que les débiteurs et les syndic respectent la Loi.

Les 10 principaux services du BSF

- Veiller à ce que les débiteurs respectent la Loi.
- Veiller à ce que les syndic soient compétents.
- Veiller à ce que les syndic respectent la *Loi sur les faillites et l'insolvabilité* ainsi que les règlements et directives qui en découlent.
- Veiller à ce que les renseignements que détient le syndic sur les faillites et les propositions soient rapidement utilisables.
- Veiller à ce qu'il soit facile de se renseigner sur le processus de faillite et sur les droits de chacun à l'intérieur du système.
- Veiller à ce que les débiteurs soient informés des solutions autres que la faillite.
- Veiller à ce que les débiteurs puissent se faire conseiller sur le plan financier afin d'éviter de futures situations d'insolvabilité.
- Veiller à ce que les actifs soient administrés et clos comme il convient.
- Veiller à ce que le système soit efficace.
- Veiller à ce que le public ait accès à des renseignements professionnels, précis et impartiaux.

La structure actuelle de financement

Le BSF est présentement financé à la fois par les droits et prélèvements versés par les clients et par les crédits qui lui sont alloués par le Parlement à même les recettes fiscales générales. Les droits et prélèvements ont produit des recettes d'environ 16,8 millions de dollars au cours de l'exercice 1997-1998. Ce montant couvre une partie des frais d'exploitation du BSF évalués entre 23 et 24 millions de dollars pour le même exercice. Le reste du budget du BSF provient des crédits parlementaires. La situation financière du BSF est analysée dans les deux sections suivantes.

SECTION II

LE RECOUVREMENT INTÉGRAL DES COÛTS

Étant donné que le BSF joue un rôle important en protégeant l'intégrité du système des faillites et de l'insolvabilité, comment expliquer son empressement actuel à recouvrer intégralement ses coûts?

Une capacité compromise

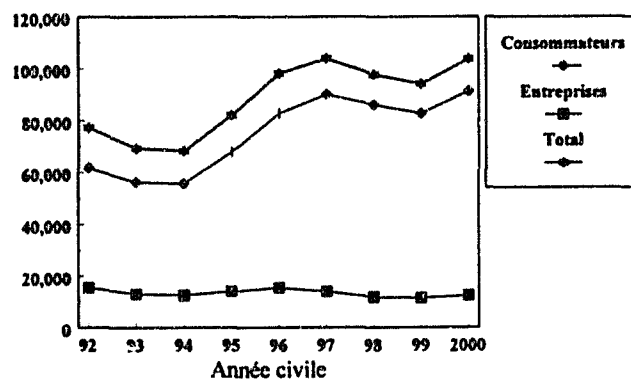
Les clients et intervenants du BSF ont clairement indiqué que leur principale préoccupation était celle de voir respecter la Loi par les syndics et par les débiteurs; le BSF s'efforce donc de devenir un organisme de réglementation modèle en réorganisant et rationalisant ses méthodes administratives de manière à concentrer ses ressources sur ses activités de base, c'est-à-dire celles qui visent à faire respecter la Loi. En dépit des efforts consentis, plusieurs problèmes importants compromettent la capacité du BSF d'assurer un respect suffisant des règles établies, comme le souhaitent ses clients :

- Malgré des fluctuations périodiques, une augmentation du nombre de dossiers et des charges de travail est prévue.
- Au fur et à mesure que le volume de travail augmente et à cause de la structure fixe du budget du BSF, plus de ressources disponibles vont à l'enregistrement et autres dépenses administratives et moins au respect de la Loi.
- Les coûts liés à l'application de la Loi sont de plus en plus élevés.
- Les demandes ayant trait à la Loi et au règlement sont de plus en plus nombreuses.
- Les clients réclament davantage de services d'information.

Le nombre de dossiers et les charges de travail

Les changements démographiques et les modifications apportées aux conditions d'emprunt et d'emploi ont contribué à maintenir la tendance à la hausse du nombre de faillites de particuliers au cours des 25 dernières années (voir le tableau 1). Peu d'indices permettent de penser que les conditions qui sous-tendent cette tendance changeront à long terme. Même si le BSF prévoit une diminution temporaire (entre 4 et 6 %) du nombre de dossiers au cours des 18 à 24 prochains mois, les renseignements disponibles sur les tendances traditionnelles indiquent plutôt un retour par la suite à des augmentations annuelles de 8,9 à 10 %.

Figure 1 - Nombre de dossiers



Remarques : Le total comprend les faillites et les propositions. Les prévisions sont les suivantes : 1) le nombre de faillites commerciales n'augmentera pas; 2) les propositions continueront de représenter environ 5 % du nombre de faillites; 3) les dossiers de faillites de consommateurs augmenteront de 8,9 %.

Le tableau 1 indique comment le nombre croissant de faillites et de propositions a résulté en une augmentation de 52 % de la charge de travail du BSF au cours des trois dernières années (de 68 209 en 1994 à 103 883 en 1997).

Tableau 1
Nombre de faillites

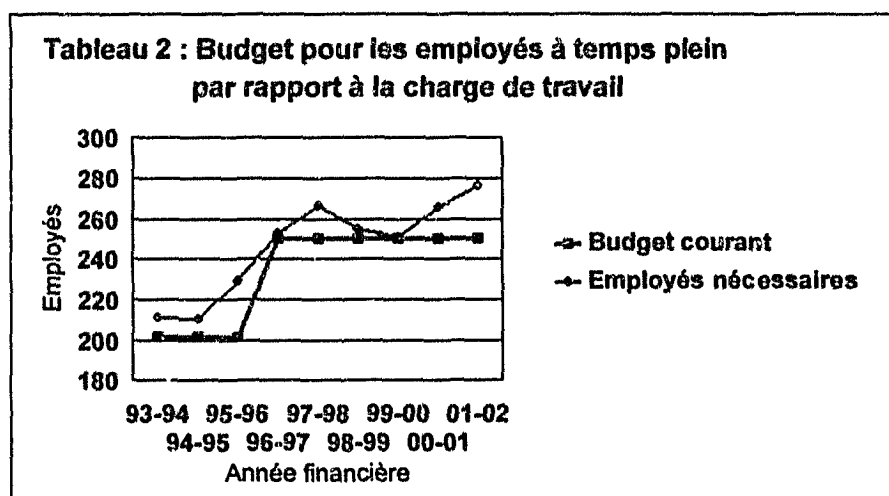
	1994		1995		1996		1997	
	Nombre	% variation	Nombre	% variation	Nombre	% variation	Nombre	% variation
Faillites de consommateurs	53 802	-1,2	65 432	21,6	79 631	21,7	85 297	7,1
Faillites commerciales	11 810	-5,7	13 258	12,3	14 229	7,3	12 200	-14,3
Propositions de consommateurs	1 851	3,3	2 419	30,7	3 113	28,7	4 737	52,2
Propositions commerciales	743	43,4	838	12,8	1 136	35,6	1 649	45,2
Mises sous séquestre	1 539	-1,5	1 432	-7	1 668	16,5	1 335	-20
Nombre total de faillites	69 745	-1,6	83 379	19,5	99 777	19,7	105 218	5,4

Section II – Le recouvrement intégral des coûts

Moins de ressources pour faire respecter la Loi

Plus le nombre de cas à traiter augmente, plus le risque de fraude et de non-respect de la Loi est élevé. Par ailleurs, la charge de travail administratif (sur lequel le BSF n'a aucun contrôle puisque le processus est défini dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*) va aussi en augmentant. Le BSF étant doté d'une structure de financement fixe (pour l'instant, une partie des recettes provient des droits et des prélèvements, et le reste, des crédits qui lui sont alloués), tout accroissement de la charge de travail attribuable au « processus » se traduit par une diminution des ressources disponibles pour les activités visant à faire respecter la Loi, ce qui risque de rendre le système plus vulnérable à la fraude.

La figure 2 montre en détail l'écart qui existe entre le budget courant du BSF pour le personnel, et les niveaux de dotation nécessaires pour satisfaire aux exigences imposées par la Loi et assurer un niveau stable de conformité à la Loi au cours des quatre prochaines années.



Augmentation des coûts liés à l'application de la Loi

Les coûts des mesures prises pour forcer les syndicats et les débiteurs à respecter la Loi vont en augmentant. La fréquence et le coût des sanctions disciplinaires à l'endroit des syndicats, des enquêtes et des mises en tutelle (le BSF reprend les dossiers d'un syndic et en assure l'administration) sont à la hausse. Ainsi, le BSF a déboursé 625 000 \$ pour des mises en tutelle non prévues en 1995-1996, 934 000 \$ en 1996-1997 et 1,14 million de dollars en 1997-1998.

En outre, les enquêtes sont de plus en plus coûteuses et complexes car la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a tendance à demander au BSF d'assumer les coûts des honoraires des comptables judiciaires et ceux des poursuites.

Augmentation du nombre de demandes ayant trait à la Loi et au règlement

Le mandat du BSF étant prévu par la Loi, toute modification à la Loi et au règlement se répercute sur les coûts; ces modifications ont souvent compromis la capacité du BSF de financer les activités visant à faire respecter la Loi. Ainsi, des modifications récentes à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (Chapitre 12) ont été mises en œuvre en 1997-1998; afin de tenir compte de ces changements législatifs, il a fallu élaborer de nouveaux règlements et de nouvelles directives, organiser des séances de formation et d'information à l'intention des clients et des syndicats, adopter de nouvelles politiques internes et élaborer des procédures et des programmes de soutien informatique sans qu'aucun financement supplémentaire ne soit accordé à cet effet. Au fur et à mesure qu'augmentent les coûts des activités de réglementation, il reste souvent moins de fonds disponibles pour faire respecter la Loi.

Augmentation de la demande de services

Les clients réclament des services électroniques plus nombreux et de meilleure qualité, et un accès plus facile aux produits et services offerts. Ainsi, grâce à Internet, les clients peuvent maintenant se prévaloir du service de recherche de noms 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. La mise sur pied de nouveaux services d'information exige des investissements de capitaux et le recours à d'autres mécanismes d'exécution tels que l'utilisation de fournisseurs de services du secteur privé, et le tout doit être financé à l'aide du même budget qui sert à financer les activités de base, c'est-à-dire celles qui visent à faire respecter la Loi.

La nécessité d'en arriver à recouvrer intégralement les coûts

Tout comme les autres ministères, Industrie Canada a vu diminuer ses budgets de fonctionnement à la suite de l'examen des programmes pour le gouvernement. En accord avec la politique gouvernementale, Industrie Canada veut s'assurer que les services qui profitent à tous les contribuables soient financés à l'aide des crédits qui lui sont alloués, et que ceux qui bénéficient à un groupe distinct et identifiable de clients, tels que les utilisateurs du système des faillites, soient payés entièrement par ceux-ci.

Comme nous l'avons vu à la section I, le coût total des services que fournit le BSF aux clients a été estimé entre 23 et 24 millions de dollars en 1997-1998. Les clients assument une partie de ces coûts par le biais des droits et prélèvements (estimés à 16,8 millions de dollars en 1997-1998), tandis qu'environ 6 à 7 millions de dollars proviennent des crédits qui sont alloués au BSF.

Comme nous le verrons à la section suivante, les recettes sont présentement insuffisantes pour couvrir les coûts liés aux charges de travail qu'exigent et qu'exigeront le niveau de services offert et les activités de mise en application de la Loi (voir en particulier le tableau 4).

C'est pourquoi le BSF tente de recouvrer intégralement les coûts de ses services en modifiant le barème des droits exigés des utilisateurs, espérant ainsi parvenir à contrôler l'ensemble de son budget, ce qui comprend les coûts des locaux, les frais d'amortissement et les frais généraux de

Section II – Le recouvrement intégral des coûts

l'organisme (financés en ce moment à l'aide des crédits parlementaires). Il pourra ainsi exercer un meilleur contrôle sur le montant prévu au budget pour les activités de mise en application de la Loi.

SECTION III

LA SITUATION FINANCIÈRE ACTUELLE DU BSF

Cette section est consacrée à l'examen de la situation financière actuelle du BSF, de ses recettes et de ses coûts de prestation des services, ainsi que de l'écart entre les deux.

Les recettes du BSF

En 1997-1998, le BSF a enregistré des recettes de 16,8 millions de dollars provenant de quatre sources différentes : les prélèvements du surintendant, les droits d'enregistrement, les droits exigés pour la recherche de noms et ceux des licences délivrées aux syndicats.

Mis ensemble, les droits d'enregistrement et les prélèvements du surintendant financent la supervision des faillites et des propositions concordataires, ainsi que des mises sous séquestre. Les droits des licences délivrées aux syndicats servent à financer les frais d'exploitation de la section des licences des syndicats au BSF, tandis que les droits exigés pour les services d'information, tel que le service de recherche de noms, sont utilisés pour financer les services et les produits d'information pour les personnes qui ont besoin de renseignements sur les faillites. (Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe A.)

Les tableaux 2 et 3 indiquent le pourcentage de variation dans les recettes au cours des cinq dernières années, les recettes totales et leur provenance.

Tableau 2
Total des recettes et pourcentage de variation par exercice

	Total des recettes en millions de dollars	% de variation par rapport à l'année précédente
1993-1994	13,6	66,1
1994-1995	13,9	2,2
1995-1996	15,3	10,1
1996-1997	16,6	8,5
1997-1998	16,8	1

Section III – La situation financière actuelle du BSF

Tableau 3
Recettes selon la provenance

	1994-1995		1995-1996		1996-1997		1997-1998	
	en millions de dollars	% du total	en millions de dollars	% du total	en millions de dollars	% du total	en millions de dollars	% du total
Prélèvements du surintendant	8,8	63,3	9,3	60,8	9,9	59,6	9,9	58,9
Droits d'enregistrement	4	28,8	4,9	32	5,4	32,5	5,6	33,3
Licences des syndicats	0,4	2,9	0,4	2,6	0,4	2,4	0,4	2,4
Services d'information	0,7	5	0,7	4,6	0,9	5,4	0,9	5,4
Total	13,9	100	15,3	100	16,6	100	16,8	100

L'examen des sources de recettes du BSF a mis à jour les tendances suivantes :

Les prélèvements du surintendant

- Les prélèvements sont la plus importante source de recettes, mais le pourcentage des recettes totales qu'ils représentent est en constante diminution (voir le tableau 3).
- Le prélèvement moyen sur un dossier d'administration sommaire (la vaste majorité des dossiers entrent dans cette catégorie) a chuté de plus de 27 % au cours des trois dernières années, passant de 52,67 \$ en 1995 à 44,55 \$ en 1996 et à 38,33 \$ en 1997. En outre, les dossiers restent ouverts pendant une période plus longue; ce détail est important puisque le prélèvement n'est payé qu'une fois le dossier clos.
- Les recettes provenant des prélèvements devraient diminuer de 100 000 \$ en 1998-1999 et d'un autre 200 000 \$ en 1999-2000, surtout à cause d'une baisse du nombre de dossiers.

Les droits d'enregistrement

- Le nombre de faillites commerciales a diminué de 14 % en 1997 et l'on prévoit aussi une diminution des dossiers des consommateurs et des entreprises au cours des 18 prochains mois. En outre, les modifications récentes aux règles qui régissent la faillite et l'insolvabilité se traduiront par une augmentation du nombre de dossiers d'administrations sommaires dont les droits ne sont que de 50,00 \$ comparativement à 150,00 \$ pour les administrations ordinaires. Ces deux facteurs entraîneront une baisse de 700 000 \$ des recettes provenant des droits d'enregistrement en 1998-1999, et d'un autre 300 000 \$ en 1999-2000.

Les produits d'information

- Étant donné les améliorations apportées par le BSF à la disponibilité et à la mise en marché de ses produits d'information sur le réseau Internet, les recettes devraient augmenter de 200 000 \$ en 1998-1999 et d'un autre 250 000 \$ en 1999-2000.

Les droits de licence des syndicats

- Selon les prévisions établies, les recettes tirées des licences sont appelées à demeurer stables si le barème des droits existant est maintenu.

Tableau 4
Sommaire des prévisions de recettes du BSF
(si les barèmes des droits existants sont maintenus)

	1998-1999		1999-2000	
	Prévisions en \$	Variation en \$	Prévisions en \$	Variation en \$
Prélèvements du surintendant	9 700 000	-100 000	9 500 000	-200 000
Droits d'enregistrement	4 900 000	-700 000	4 600 000	-300 000
Produits d'information	1 000 000	200 000	1 250 000	250 000
Licences des syndicats	410 000	0	410 000	0
Total	16 010 000	-600 000	15 760 000	-250 000

Les dépenses du BSF

En 1994, le BSF a élaboré un modèle de prévision des coûts et examiné en détail les coûts de chacun de ses 10 services à la clientèle. En plus de préciser les coûts de tous les salaires directs, des frais d'exploitation et d'investissements de chacun des services, le modèle de prévision des coûts relevait aussi les autres dépenses engagées, mais non imputées au budget du BSF. Ces dépenses comprenaient les coûts de location, les coûts des services ministériels communs (finances, administration, ressources humaines), les frais d'amortissement, le coût du capital, et les coûts des avantages sociaux et des assurances pour les employés. Le tableau 5 présente le coût total de la prestation des services en 1996, établi à l'aide de ce modèle de prévision des coûts.

Section III – La situation financière actuelle du BSF

Tableau 5
Coût estimatif de la prestation des services - 1996

Catégorie de service	Coût direct (en milliers de dollars)	Dépenses engagées mais non imputées au budget du BSF (en milliers de dollars)	Coût total (en milliers de dollars)
Faillites de consommateurs, sommaires	8 812,6	3 114,8	11 927,4
Faillites de consommateurs, ordinaires	383,9	135,7	519,6
Faillites commerciales, sommaires	1 040,7	367,8	1 408,5
Faillites commerciales, ordinaires	1 238,3	437,7	1 676,0
Propositions, Section I	436,1	154,1	590,2
Propositions, Section II	214,1	85,2	326,3
Mises sous séquestre	77	27,2	104,2
Plaintes	346,4	122,4	468,8
Respect des normes professionnelles	3 565,9	1 260,4	4 826,3
Services d'information	264,7	93,6	358,3
Total	16 406,7	5 798,9	22 205,6

* Les dépenses engagées mais non imputées au BSF comprennent les frais généraux d'Industrie Canada, les coûts de location, les frais d'amortissement, les avantages sociaux et les assurances pour les employés, etc.

En plus d'analyser les coûts, on a établi le temps et les ressources que nécessitait chaque étape du processus suivi pour les différentes formes de faillites, de propositions ou de mises sous séquestre. Cette information sur les coûts permet au BSF de déterminer les ressources dont il a besoin pour traiter un nombre donné de dossiers ainsi que le coût unitaire de chaque service.

Préparé à l'aide de cette méthode de prévision des coûts, le tableau 6 indique de manière détaillée le flux des coûts et des recettes pour chaque processus en 1996. Ce tableau ne tient pas compte des coûts engendrés par les plaintes, la surveillance du respect des normes professionnelles auxquelles sont assujettis les syndics, et les produits d'information, qui sont plus difficiles à établir avec précision.

Tableau 6
Les coûts et les recettes par processus, 1996

	Coût total (en milliers de dollars)	Nombre de dossiers	Coût unitaire (en dollars)	Droits d'enregis- trément (en dollars)	Prélèvement moyen	% des coûts recouvrés
Faillites de consommateurs, sommaires	11 927,4	76 981	155	50	46	62
Faillites de consommateurs, ordinaires	519,6	2 554	203	150	462	301
Faillites commerciales, sommaires	1 408,5	8 521	165	50	46	58
Faillites commerciales, ordinaires	1 676,0	5 604	299	150	462	205
Propositions, Section I	590,2	1 136	520	150	2 829	573
Propositions, Section II (consommateurs)	326,3	3 113	105	50	190	228
Mises sous séquestre	104,2	1 615	65	70	s.o.	108

L'écart entre les coûts et les recettes

L'écart entre le coût total des services offerts par le BSF (estimé entre 23 et 24 millions de dollars en 1998-1999) et les recettes (16,8 millions de dollars) se chiffre approximativement entre 6,7 et 7,2 millions de dollars.

L'analyse des coûts, des recettes et des coûts unitaires révèle que le BSF doit prendre des mesures à l'égard de deux grandes questions de financement s'il veut s'engager sur la voie du recouvrement intégral des coûts :

- L'écart le plus important entre les coûts et les recettes est constaté dans le domaine de l'administration sommaire des faillites de consommateurs et des faillites commerciales. C'est également le domaine où les dossiers sont les plus nombreux et où il existe les plus fortes probabilités de croissance continue.
- Les coûts liés à la surveillance du respect des normes professionnelles auxquelles sont assujettis les syndicats (surveillance, vérifications, octroi de licences et sanctions disciplinaires) excèdent de beaucoup les recettes produites; même le fait de consacrer à cette activité une partie des recettes provenant des prélèvements ne suffirait à compenser le manque à gagner.

SECTION IV

FAIRE EN SORTE QUE LE BSF SOIT PLUS EFFICACE ET DAVANTAGE AXÉ SUR LES AFFAIRES

Pour que le BSF réussisse à s'autofinancer, les recettes et les coûts devront tous les deux faire partie de la nouvelle équation du financement. Quelles mesures a prises le BSF pour réduire ses coûts afin d'accroître son efficacité et fonctionner davantage à la façon du secteur privé?

Comment a réagi le BSF

Le BSF a repensé son plan d'affaires et s'est réorganisé de manière à pouvoir s'acquitter de ses responsabilités légales tout en offrant des services de qualité supérieure répondant aux besoins et aux attentes de sa clientèle.

Le BSF a recherché activement des moyens pour réduire ses coûts et rationaliser ses processus. Il s'est efforcé de fonctionner davantage à la façon du secteur privé afin d'accroître l'efficacité de ses programmes, d'améliorer son rapport coût-efficacité ainsi que la qualité de ses services. Plus particulièrement, au cours des dernières années, le BSF :

- a entrepris des démarches afin de trouver un fournisseur de services du secteur privé à qui il envisage de confier la prestation des services d'information sur l'insolvabilité, l'enregistrement des procédures de faillite et les formalités administratives des services d'accueil;
- a amélioré ses processus administratifs grâce aux initiatives suivantes :
 - création d'un Comité consultatif de gestion ayant pour mandat de solliciter des avis indépendants et de faire appel au savoir-faire du secteur privé;
 - vérification de la qualité des services offerts dans tous les bureaux de district;
 - transformation en organisme de service spécial afin de promouvoir l'adoption d'un cadre d'action davantage axé sur les besoins de la clientèle et plus responsable;
 - mise en place d'un nouveau système d'évaluation du rendement qui permettra au BSF de partager l'information avec ses clients;
- a procédé à un relevé de ses processus et a établi le coût de ses opérations afin d'avoir une idée plus juste de ses coûts unitaires et de ses gammes de services;
- a mis sur pied des programmes de surveillance et d'intervention s'adressant aux syndic dans le but de déplacer l'accent qui était mis sur la surveillance des avoirs et des dossiers pour le mettre plutôt sur la surveillance des syndic;

Section IV – Faire en sorte que le BSF soit plus efficace et davantage axé sur les affaires

- a consenti d'importants investissements pour améliorer sa technologie de l'information et son utilisation du réseau Internet;
- a poursuivi le relevé et la réorganisation de ses processus et a notamment tenté de rentabiliser davantage le processus des faillites de consommateurs qui sont moins complexes et qui mettent en cause des actifs restreints;
- a commencé à redéfinir ses mécanismes destinés à faire respecter la Loi par les débiteurs et par les syndic dans l'espoir de trouver des stratégies plus rentables et davantage axées sur la prévention.

Tous ces efforts aideront à faire en sorte que l'aspect des coûts, dans l'équation du financement, contribue autant que possible à la réalisation de notre objectif d'autofinancement.

SECTION V

LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT POSSIBLES

Cette section donne une vue d'ensemble de 15 mécanismes de financement possibles. Ces mécanismes sont décrits sommairement de telle sorte que la discussion porte sur les orientations que devrait prendre le BSF pour recouvrer intégralement ses coûts, plutôt que sur la mécanique du changement envisagé. Afin d'atteindre l'objectif du recouvrement intégral des coûts, il est possible de recommander l'adoption d'un mécanisme de financement en particulier, d'une combinaison de deux ou de plusieurs mécanismes, ou encore de mécanismes autres que ceux décrits ici.

Les mécanismes proposés le sont à titre préliminaire et le BSF n'a pas encore décidé lesquels seront utilisés. Si nous vous les présentons, c'est que nous voulons connaître les opinions et recueillir les observations des intervenants dans le domaine des faillites et de l'insolvabilité, afin d'aider le BSF et son premier dirigeant à élaborer un plan d'action pour l'avenir.

Les droits d'enregistrement par rapport aux prélèvements

La vaste majorité des activités du BSF à caractère administratif et touchant l'application de la Loi sont financées à la fois par les droits d'enregistrement perçus et par les prélèvements effectués par le surintendant. Dans la démarche visant à déterminer comment doit être organisé le recouvrement des coûts, l'une des questions clés consiste à savoir s'il est préférable de mettre l'accent sur les droits acquittés à l'entrée dans le système (tels que les droits d'enregistrement) ou sur les droits payés lorsque le dossier est clos (c'est-à-dire les prélèvements).

Nonobstant les avantages et les inconvénients décrits ci-dessous, le lecteur voudra peut-être envisager une combinaison des droits d'enregistrement et des prélèvements.

Section V – Les mécanismes de financement possibles

Les droits d'enregistrement	
Avantages	Inconvénients
<p>Les droits d'enregistrement sont plus faciles à rattacher au coût des services.</p> <p>Ils produisent des recettes avant qu'il ne soit nécessaire d'accomplir d'autres tâches; ils fournissent donc des fonds d'exploitation tout au long du processus des faillites ou de l'insolvabilité.</p> <p>Ce sont des sources de recettes plus prévisibles, c'est-à-dire moins touchées par des facteurs qui échappent au contrôle du BSF tels que les modifications au droit fiscal et les changements démographiques.</p> <p>Les recettes tirées des droits d'enregistrement sont faciles à prévoir, car les tendances en ce qui concerne le nombre de faillites sont plus prévisibles que le montant des dividendes qui sera versé.</p>	<p>Le fait de miser davantage sur les droits d'enregistrement, qui doivent être acquittés au début du processus, risque de limiter l'accès des débiteurs à faible revenu au système des faillites et de l'insolvabilité. En bout de ligne, cette mesure peut compromettre le retour des actifs sur le marché, retarder la réhabilitation des débiteurs et contribuer à créer des malaises sociaux.</p>

Section V – Les mécanismes de financement possibles

Les prélèvements du surintendant	
Avantages	Inconvénients
<p>Le fait de miser sur les prélèvements du surintendant signifie que la plupart des coûts des services sont assumés par ceux qui ont les moyens de payer (c'est-à-dire ceux qui optent pour les administrations ordinaires et des propositions faites au titre de la section I). Une telle mesure ouvre le système à ceux dont l'actif est plus faible.</p> <p>Parce que le prélèvement est établi en fonction du montant des dividendes distribués aux créanciers, le BSF a tout intérêt à veiller à ce que le plus de dividendes possibles soient réalisés.</p>	<p>Les prélèvements sont acquittés à la fin du processus de faillite et ont peu de relation avec le coût des services. Les faillites comportant un faible actif exigent souvent tout autant de services de surveillance et de règlement des plaintes que les cas d'actifs plus considérables. Il faut aussi se demander si ceux dont l'actif est plus imposant doivent subventionner les faillites de ceux dont l'actif est moindre.</p> <p>Parce que le paiement des prélèvements est affecté par plusieurs facteurs extérieurs, dont bon nombre échappent au contrôle du BSF, il pourrait arriver que la charge de travail du BSF augmente, alors que les montants des dividendes et des prélèvements vont en diminuant. Ceci pourrait se produire, par exemple, si le nombre de débiteurs ayant un actif plus faible s'élève, tandis que le nombre de faillites commerciales diminue.</p> <p>La nature imprévisible des recettes provenant des prélèvements et le délai de réception de ces recettes rendent la gestion des ressources difficile.</p>

Les mécanismes pour accroître les recettes

Sept mécanismes susceptibles d'accroître les recettes tirées des prélèvements et (ou) des droits d'enregistrement sont décrits dans les deux tableaux qui suivent.

Dans la plupart de ces mécanismes, l'accent est mis sur les faillites de consommateurs (surtout des administrations sommaires) puisque c'est cette catégorie de faillites dont le nombre augmente et qui présente le plus grand écart entre les coûts et les recettes. Encore là, il est possible d'envisager le recours simultané à plusieurs mécanismes, comportant un mélange de prélèvements et de droits d'enregistrement.

Tableau 7
Mécanismes pour accroître les prélèvements du surintendant

<p>Option 1 : Faire passer de 5 à 10 % les prélèvements sur les administrations sommaires (faillites de consommateurs)</p> <p>Le fait de doubler les prélèvements sur le premier million de dollars de dividendes dans les administrations sommaires (faillites de consommateurs) n'aura pas pour effet de doubler les recettes provenant des prélèvements parce que, dans bien des cas, les actifs d'un failli ne permettent pas de verser des dividendes aux créanciers et, par conséquent, ne donnent pas lieu à des prélèvements. Cette suggestion permettrait d'accroître cependant les recettes tirées des prélèvements d'environ 3,3 millions de dollars par année (calcul effectué sur des réalisations de 85 300 faillites de consommateurs par an).</p>	
<p><i>Avantages</i> : Puisqu', en ce moment, c'est surtout le nombre de dossiers d'administration sommaire qui augmente, cette option ferait en sorte que les coûts supplémentaires soient assumés par ceux qui reçoivent les services et non par les auteurs de faillites commerciales.</p> <p>Les demandeurs d'administrations sommaires supporteraient une plus grande part des coûts sans que soit compromis l'accès au système.</p> <p>Les prélèvements supplémentaires seraient payés par les créanciers des actifs d'une faillite au lieu qu'un financement initial ne soit exigé des débiteurs.</p>	<p><i>Inconvénients</i> : Une augmentation de 100 % est radicale compte tenu des faibles dividendes versés dans les cas d'administrations sommaires.</p>
<p>Option 2 : Augmenter à 100 % des premiers 200 \$ de dividendes les prélèvements sur les administrations sommaires</p> <p>Tous les premiers 200 \$ de dividendes sur l'actif d'un failli faisant l'objet d'une administration sommaire (la majorité des faillites de consommateurs) seront payés sous forme de prélèvement. Aucun prélèvement ne sera payé sur les dividendes ultérieurs. Cette mesure permettrait d'augmenter le prélèvement moyen sur les administrations sommaires de 37,75 \$ à 100,86 \$ et, par conséquent, d'accroître les recettes provenant des prélèvements de 5,4 millions de dollars.</p>	
<p><i>Avantages</i> : Collectivement, les administrations sommaires assumeraient une proportion plus grande des coûts de supervision qu'elles engendrent sans compromettre l'accès au système. En outre, cette mesure permettrait de réduire le nombre de petits paiements qui sont présentement faits aux créanciers et qui peuvent être coûteux à administrer.</p>	<p><i>Inconvénients</i> : Les créanciers des faibles actifs supporteraient une plus grande part du fardeau financier lié au système de l'insolvabilité et les dividendes générés par ces actifs seraient considérablement réduits (à zéro dans certains cas). Ainsi, un actif qui rapporte actuellement des dividendes de 475 \$ (500 \$ moins un prélèvement de 25 \$) ne rapporterait plus que 300 \$ aux créanciers si ce mécanisme était retenu.</p>

Section V – Les mécanismes de financement possibles

Option 3 : Abaisser à 2,25 % les prélèvements sur les faillites, mais calculer ceux-ci sur le total des sommes versées à l'actif plutôt que sur les dividendes payés.

Cette mesure s'appliquerait à tous les genres de faillites et le prélèvement serait calculé sur le total des sommes versées à l'actif (c'est-à-dire, avant que les honoraires et les dépenses des syndics n'aient été payés) plutôt que sur les dividendes payés aux créanciers. Étant donné que le prélèvement se ferait sur des sommes beaucoup plus considérables, le taux de celui-ci pourrait être considérablement réduit. Ainsi, un prélèvement de 2,25 % sur le total des sommes versées à l'actif produirait des recettes supplémentaires d'environ 6,2 millions de dollars (calcul effectué sur des réalisations de 708,8 millions de dollars en 1997).

Avantages : Cette mesure ferait en sorte qu'un prélèvement soit perçu sur tous les actifs, même sur ceux qui par le passé suffisaient tout juste à payer les honoraires et les dépenses des syndics.

Présentement, au moins 30 % des faillites ne donnent lieu à aucun prélèvement parce que les créanciers ne touchent pas de dividendes. Ce mécanisme encouragerait également le syndic à rechercher des moyens d'augmenter l'actif du failli.

Inconvénients : L'accès des débiteurs à faible revenu au système pourrait être mis en péril, car ils seraient incapables de payer à la fois le nouveau prélèvement et les honoraires du syndic compte tenu de l'actif restreint de la faillite. De plus, le choix de cette option impliquerait une modification à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

Option 4 : Abaisser entre 0,5 et 1 % les prélèvements sur les dividendes, mais les imposer sur l'ensemble des actifs, y compris ceux réalisés par les créanciers garantis qui utilisent les services d'un syndic conformément à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

Dans certains cas, les créanciers garantis se prévalent de leur garantie « en-dehors » de la faillite, c'est-à-dire que le syndic assume le double rôle de syndic et de séquestre, et aucune preuve de la créance n'est présentée par le créancier garanti dans le cadre de la faillite. Dans ce genre de situation, les créanciers garantis ne payent généralement pas le prélèvement, même si cette question a déjà donné lieu à des actions en justice. L'établissement d'un prélèvement de 0,5 à 1 % afin d'englober ces actifs produirait facilement les recettes supplémentaires permettant de pallier un manque à gagner se situant entre 6 et 7 millions de dollars. Le calcul exact des effets de cette mesure reste cependant à faire.

Avantages : Cette mesure réduirait de beaucoup le prélèvement payé par les créanciers non garantis et rendrait le système de l'insolvabilité plus équitable, car en ce moment, et l'on peut en débattre, les créanciers garantis qui saisissent les actifs sans passer par la procédure de faillite bénéficient indirectement d'un système d'insolvabilité juste et équitable sans en assumer les frais administratifs.

Inconvénients : Cette mesure réduirait les déclarations aux créanciers garantis qui parfois n'ont pas besoin ou ne veulent de la protection que leur offre la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

Tableau 8
Mécanismes permettant d'accroître les droits d'enregistrement

<p>Option 5 : Augmenter à 100 \$ les droits d'enregistrement des administrations sommaires</p> <p>Comme l'on prévoit un accroissement constant du nombre de faillites de consommateurs dans les années à venir, une augmentation de 50 à 100 \$ des droits d'enregistrement des administrations sommaires produirait des recettes supplémentaires qui pourraient atteindre les 4 millions de dollars par année (calcul effectué sur des réalisations de 85 300 administrations sommaires par an).</p>	
<p><i>Avantages :</i> Cette mesure permettrait de percevoir des droits d'enregistrement plus proches du coût des services qu'exigent les administrations sommaires, ce qui rendrait plus équitable le financement du système de l'insolvabilité.</p>	<p><i>Inconvénients :</i> Cette mesure pourrait réduire l'accessibilité au système dans les cas de faillites de consommateurs à faible revenu dont l'actif est peu élevé.</p>
<p>Option 6 : Augmenter de 65 % les droits d'enregistrement pour tous les services</p> <p>Afin de générer des recettes supplémentaires de 4 à 5 millions de dollars, tous les droits d'enregistrement devraient être augmentés de 65 %. Les droits d'enregistrement des administrations sommaires et des propositions de consommateurs passeraient de 50 \$ à 82,50 \$, ceux des administrations ordinaires et des propositions commerciales, de 150 \$ à 247,50 \$, et ceux des mises sous séquestre, de 70 \$ à 115,50 \$.</p>	
<p><i>Avantages :</i> Cette mesure aurait moins d'impact sur l'accessibilité au système de l'insolvabilité dans les cas de faillites de consommateurs à faible revenu dont l'actif est peu élevé, car l'augmentation des droits d'enregistrement serait moindre que celle proposée dans l'option 5. Les recettes ainsi générées seraient reçues au moment de l'enregistrement, faisant de ce mécanisme une source de recettes plus fiable.</p>	<p><i>Inconvénients :</i> Les faillites de consommateurs continueraient d'être subventionnées par les autres catégories de procédures d'insolvabilité.</p>
<p>Option 7 : Imposer des droits fixes de 100 \$ pour tous les types de faillites et de propositions</p> <p>Sur la base de 105 000 faillites et propositions, cette mesure rapporterait 10,5 millions par année, ce qui représente une augmentation de 5,5 millions de dollars des droits d'enregistrement par rapport à la situation actuelle.</p>	
<p><i>Avantages :</i> L'imposition de tels droits reviendrait à reconnaître qu'à bien des égards les coûts de supervision que doit assumer le BSF ne sont pas nécessairement fonction du type de faillite ou d'insolvabilité et que, dans certains cas, une faillite de consommateur dont l'actif est faible peut exiger autant de supervision qu'une faillite commerciale.</p>	<p><i>Inconvénients :</i> Cette augmentation a pour effet de doubler les droits actuels pour les administrations sommaires de faillites de consommateurs, ce qui risque de compromettre l'accès des débiteurs à faible revenu au système.</p> <p>En outre, cette mesure ne tient pas compte des différences qui peuvent exister dans la manière dont les actifs sont supervisés. Ainsi, les administrations ordinaires dans les cas de faillites commerciales nécessitent davantage de réunions et de plus nombreuses enquêtes sur les créanciers et les débiteurs.</p>

Le respect des normes professionnelles établies

Section V – Les mécanismes de financement possibles

Le BSF émet les licences aux syndicis, il surveille ces derniers, il procède à des vérifications et, s'il y a lieu, prend à leur endroit des mesures disciplinaires afin de faire respecter les normes professionnelles établies. Ces activités sont financées en partie par les droits de licence versés par les syndicis (qui s'élèvent présentement à 300 \$ pour une première demande et à 400 \$ lors du renouvellement annuel de la licence) et en partie par les prélèvements du surintendant.

Les coûts liés à l'octroi des licences et à la surveillance des syndicis pour s'assurer qu'ils respectent les normes de leur profession dépassent amplement les recettes tirées des droits de licence; même en consacrant une partie des prélèvements à cette activité, les recettes demeurent inférieures aux coûts assumés. Ainsi, en 1996-1997, les recettes provenant des licences octroyées aux syndicis ont totalisé environ 410 600 \$, alors que les mesures conservatoires, les sanctions imposées aux syndicis, les vérifications spéciales et les enquêtes autres que les activités normales visant à faire respecter la Loi ont nécessité des débours de plus de 3 millions de dollars. Il s'agit là d'une dépense imprévue très importante pour une organisation dont les recettes annuelles se chiffrent à 16,8 millions de dollars.

Il serait peut-être judicieux de continuer à financer cette activité en partie à l'aide des prélèvements, car la surveillance des syndicis joue un rôle déterminant dans la préservation de l'intégrité du système des faillites. Toutefois, une distinction pourrait être établie entre le coût des vérifications courantes et les dépenses engagées dans certains cas de non-conformité à la Loi ou de fraudes.

Des recettes supplémentaires pourraient être obtenues en augmentant les droits de licence des syndicis. Mais comme seulement 800 syndicis sont licenciés et actifs, la possibilité d'accroître les recettes de manière importante est limitée.

Bien entendu, les syndicis peuvent refiler la note des droits de licence aux débiteurs et aux actifs des faillis en augmentant les montants des honoraires qu'ils exigent pour leurs services. C'est donc dire qu'une augmentation des droits de licence se traduit par une élévation des coûts de l'insolvabilité, ce qui, par ricochet, risque de réduire l'accès au système pour les débiteurs à faible revenu dont les actifs sont peu élevés, et d'accroître la difficulté de se procurer les services de syndic à un coût abordable.

Les quatre mécanismes proposés pour augmenter les fonds disponibles pour faire respecter les normes de la profession de syndic sont décrits dans le tableau 9.

Tableau 9
Mécanismes visant à augmenter les droits de licence des syndicats

<p>Option 8 : Augmenter les droits annuels de renouvellement de licence de tous les syndicats</p> <p>Les droits annuels de renouvellement, qui sont présentement de 400 \$, pourraient être augmentés. Les droits associés à la première demande de licence demeureraient inchangés, soit 300 \$. Une augmentation de 50 % des droits de renouvellement d'une licence rapporterait 200 000 \$ supplémentaires, une augmentation de 100 % rapporterait 400 000 \$ de plus; et une augmentation de 200 % produirait des nouvelles recettes de 800 000 \$.</p>	
<p><i>Avantages :</i> Étant donné que les syndicats traitent en moyenne 131 cas par année (105 000 dossiers partagés entre 800 syndicats actifs), même le fait de doubler les droits de licence n'ajouterait que 3,05 \$ au coût de chaque administration.</p>	<p><i>Inconvénients :</i> Une augmentation importante des droits de licence pourrait être mal reçue. Une telle approche ne tient aucun compte des différences dans les charges de travail qu'exigent les faillites de consommateurs et les faillites commerciales, et n'établit pas non plus de distinction entre un petit syndicat traitant peu de cas et un gros bureau de syndicats qui administre de nombreux dossiers.</p>
<p>Option 9 : Établir les droits de licence des syndicats en fonction du nombre et du genre de faillites et de propositions que chaque syndicat a administrées au cours de l'année antérieure</p> <p>Les syndicats se verraient imposer des droits de renouvellement tenant compte du volume et de la catégorie d'actifs qu'ils ont administrés au cours de l'année précédente. Les syndicats administrant de nombreuses faillites et/ou des faillites commerciales paieraient des droits plus élevés que ceux qui en administrent moins ou qui s'en tiennent aux faillites de consommateurs. Le barème des droits serait établi de manière à ce que les recettes tirées des droits annuels de renouvellement des licences augmentent d'au moins 400 000 \$.</p>	
<p><i>Avantages :</i> Le barème des droits serait plus juste puisqu'il serait établi en fonction du nombre de cas administrés. Les syndicats qui administrent plus de cas drainent probablement davantage les ressources du BSF que les syndicats qui administrent un petit nombre de cas ou s'en tiennent aux faillites de consommateurs; il doivent donc assumer une part plus grande des coûts qu'engendrent les activités visant à faire respecter les normes de leur profession.</p>	<p><i>Inconvénients :</i> Personne n'a jamais établi ou démontré que les syndicats qui administrent un plus grand nombre de cas ou qui se spécialisent dans les faillites commerciales font l'objet de plus nombreuses sanctions disciplinaires, vérifications, enquêtes ou mesures conservatoires visant à faire respecter les normes de la profession.</p>
<p>Option 10 : Imposer des frais supplémentaires sur les droits de licence en fonction du coût des mesures disciplinaires et conservatoires prises à l'endroit d'un syndicat au cours de l'année antérieure</p> <p>Le coût réel des mesures disciplinaires et conservatoires prises par le BSF au cours de l'année antérieure serait utilisé pour calculer le montant des frais supplémentaires imposés à tous les syndicats, qui seraient acquittés en même temps que les droits annuels de licence et de renouvellement.</p>	

Section V – Les mécanismes de financement possibles

Avantages : Les droits seraient clairement liés au niveau d'activité dépassant les fonctions normales de surveillance et de vérification qui sont nécessaires pour faire respecter les normes professionnelles en vigueur. Une telle mesure inciterait l'ensemble de la communauté des syndicats à faire preuve d'une plus grande éthique professionnelle.

Inconvénients . Les coûts de la licence pourraient varier grandement d'une année à l'autre, en fonction du nombre d'infractions relevées et des mesures disciplinaires et conservatoires rendues nécessaires. L'impossibilité de prédire le montant des droits de la licence risque d'être un lourd fardeau financier pour certains syndicats. Des frais supplémentaires imposés à tous les syndicats pourraient être considérés injustes par les syndicats qui respectent les normes établies.

Option 11: Augmenter le coût de la demande de licence de syndic et imposer des droits d'utilisation pour des services qui sont présentement offerts gratuitement aux syndicats

En plus de faire passer de 300 \$ à 400 \$ le coût de la demande de licence, imposer des droits pour les services suivants :

- demande individuelle d'exercer en son propre nom, 150 \$
- demande de mutation d'une licence dans un autre district, 150 \$
- liste des syndicats, 15 \$
- appel au surintendant à titre de candidat non choisi par un jury d'examen oral, 100 \$
- frais d'activation de la licence, 150 \$
- changement de catégorie de licence, 200 \$
- demande de création d'un comité spécial, 250 \$

Recettes estimatives des nouveaux droits proposés : 30 000 \$

Avantages : Les services sont payés par ceux qui les utilisent.

Inconvénients : L'imposition de droits multiples à un groupe relativement restreint de clients entraînerait des frais administratifs élevés.

Option 12 : Maintenir les droits de licence des syndicats à leur niveau actuel, mais demander aux syndicats de fournir un cautionnement d'exécution ou de souscrire une police d'assurance de un million de dollars

Le cautionnement d'exécution ou la police d'assurance, dont le BSF serait le bénéficiaire, pourrait servir à payer les coûts des mesures disciplinaires ou conservatoires nécessaires au regard des actifs administrés par le syndic. Par ailleurs, un cautionnement pourrait être déposé au BSF pour chaque dossier enregistré; ce cautionnement pourrait être retourné une fois le dossier clos de manière satisfaisante.

Avantages : Cette mesure compenserait le coût élevé (qui s'élève en ce moment à environ 1 million de dollars par année) des mesures conservatoires et découragerait les contrevenants à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

Inconvénients : Le dépôt d'un cautionnement ou la souscription d'une police d'assurance peut entraîner des coûts onéreux, surtout pour les syndicats qui administrent un petit nombre de faillites. En outre, il faudrait déployer des efforts supplémentaires pour administrer un tel système et pour recueillir les preuves nécessaires avant que les cautionnements d'exécution ne puissent être confisqués. Un tel système inciterait probablement les syndicats à engager plus souvent des procédures afin de contester les conclusions du BSF et la confiscation de leurs cautionnements d'exécution.

Option 13 : Exiger que l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité ou le Bureau du surintendant des faillites crée une caisse d'indemnités qui servira à payer les sanctions prises à l'endroit des syndicats ainsi que les mesures conservatoires.

Une caisse d'indemnités serait créée afin de financer le coût des sanctions disciplinaires et des mesures conservatoires (et rembourser les créanciers qui n'ont pas reçu les fonds auxquels ils avaient droit). Cette caisse d'indemnités pourrait être administrée par l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité ou par le Bureau du surintendant des faillites. Différents mécanismes peuvent être utilisés pour alimenter cette caisse d'indemnités : des contributions versées par les syndicats; les intérêts touchés sur les fonds en fiducie; ou des contributions provenant des actifs, établies à l'aide de l'une ou l'autre des méthodes de calcul suivantes : a) des droits fixes par actif et/ou un pourcentage des dividendes ou b) des droits fixes par actif et/ou un pourcentage des avoirs réalisés.

Avantages : Une caisse d'indemnités couvrirait les coûts des sanctions disciplinaires et des mesures conservatoires, mais pourrait aussi servir à rembourser les créanciers qui peuvent avoir perdu de l'argent détourné par un syndic. Les droits seraient fixés par les administrateurs et pourraient être flexibles. La caisse d'indemnités permettrait de mieux contrôler le calendrier des paiements qu'un cautionnement ou une police d'assurance. Selon les coûts couverts, cette caisse pourrait permettre d'économiser sur les autres cautionnements ou polices d'assurance que les syndicats ou les actifs d'une faillite doivent présentement souscrire. Elle pourrait être utilisée pour toutes les catégories d'actifs. Elle rehausserait la confiance dans le système. Le système de l'insolvabilité et les syndicats auraient alors à leur disposition un mécanisme semblable à celui qui est déjà en place dans d'autres industries ou professions.

Inconvénients : Il s'agit là d'un changement important pour la communauté des syndicats et pour les créanciers. Il faudrait administrer la caisse d'indemnités (établir les règles à suivre, administrer l'argent, établir les procédures d'indemnisation). Il faudrait aussi résoudre certaines questions d'ordre juridique concernant le pouvoir d'imposer les contributions.

Les services d'information

Le BSF possède une base de données centrale qui lui permet d'offrir un service de recherche de noms consistant à confirmer si des particuliers ou des entreprises sont solvables ou pas. Les frais demandés pour ce service ont été établis en 1992 à 8 \$ par demande. En 1997-1998, le service de recherche de noms a rapporté 900 000 \$. Le coût réel de la prestation de ce service se rapproche de 360 000 \$.

Le BSF pourrait concevoir de nouveaux produits et services d'information, mais il faut rappeler qu'il projette de confier à un fournisseur de services la responsabilité d'élaborer et mettre en marché des produits d'information, et d'utiliser les recettes ainsi produites pour offrir des services d'enregistrement et d'autres services relatifs à la non-observation de la Loi.

Section V – Les mécanismes de financement possibles

Option 14 : Augmenter le nombre de nouveaux produits et services d'information

De nouveaux produits et services d'information pourraient être élaborés et des droits pourraient être exigés pour les renseignements que l'on peut présentement obtenir gratuitement. En tenant compte de leur coût d'élaboration et de commercialisation, ces services devraient rapporter au moins un million de dollars par année de nouvelles recettes.

Avantages : Les possibilités sont considérables car la base de données du BSF contient une somme imposante de renseignements.

Inconvénients : Les droits exigés pourraient décourager les entreprises ou les investisseurs potentiels d'utiliser des renseignements qui les aident à prendre leurs décisions d'affaires.

De nouveaux services et de nouveaux droits

Plusieurs des services qu'offre le BSF sont gratuits. Suivant le principe de l'utilisateur-payeur, il est proposé d'établir le montant des droits exigés en fonction du coût réel de ces services. Le tableau 10 énumère les services en question et propose un barème des droits qui pourraient être demandés.

Tableau 10

Les nouveaux services et les nouveaux droits possibles

Option 15 : Imposer de nouveaux droits sur les services existants et mettre en place de nouveaux services pour lesquels des droits seraient exigés

Option 15a. Modifications au dossier des actifs

En ce moment, aucun droit n'est exigé pour passer de l'administration sommaire d'une faillite (50 \$) à une administration ordinaire (150 \$). La perception du 100 \$, représentant la différence entre les deux, rapporterait environ 75 000 \$ par année.

Avantages : Cette mesure serait plus juste pour ceux qui ont demandé une administration ordinaire au point de départ. Elle tiendrait compte des coûts supplémentaires qu'engendre la supervision des actifs ordinaires.

Inconvénients : La mise en œuvre d'une telle mesure comporte des frais administratifs.

Option 15b. Exiger de nouveaux droits pour les services de médiation

En vertu des modifications apportées récemment à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, le BSF doit agir comme médiateur entre les parties (créancier, ou débiteur) lorsqu'il faut déterminer le montant des sommes qui doivent être versées à l'actif. Le BSF a l'intention de faire payer ce service et pourrait aller jusqu'à demander des honoraires de 200 \$ l'heure, ce qui correspond au tarif courant pour certaines catégories de services de médiation.

Avantages : Comme il s'agit d'un nouveau service, il serait justifié d'exiger des droits qui couvrent les coûts. Le service serait payé exclusivement par ceux qui l'utilisent. Une telle mesure encouragerait les créanciers à prendre la médiation au sérieux et à ne pas insister sur la médiation lorsqu'elle n'est pas le recours approprié.

Inconvénients : Comme il s'agit d'un nouveau service, il est peut-être trop tôt pour exiger des droits et en prédire l'impact sur les recettes. Il faut se demander qui doit payer pour ce service, surtout lorsque les actifs en cause sont faibles.

Conclusion

L'apport des clients et intervenants

Les clients et intervenants du BSF trouveront dans ce document les renseignements dont ils ont besoin pour commencer à échanger avec lui sur la meilleure manière de financer ses activités dans les années à venir.

Le BSF est ouvert à tous les moyens qui pourraient lui permettre de s'autofinancer. Les propositions présentées dans ce document constituent des options véritables; le BSF n'a pas encore pris de décision et ne favorise pas non plus un mécanisme plutôt qu'un autre. C'est pour l'aider à évaluer les différentes possibilités que le BSF veut connaître les opinions de ses clients et intervenants — c'est-à-dire de ceux qui utilisent le système, travaillent à l'intérieur du système, contribuent déjà à son financement et le connaissent le mieux.

Les prochaines étapes

Nous vous invitons à faire connaître vos opinions au BSF avant le 22 janvier 1999. Les mémoires et observations doivent être adressés par écrit au :

**Surintendant des faillites
365, ave Laurier Ouest, 8^e étage
Ottawa ON K1A 0C8**

ou par télécopieur au : (613) 941-2862

ou par courrier électronique : osb-bsf@ic.gc.ca

Rappelez-vous que vous pouvez recommander l'adoption de plus d'un mécanisme de financement ou en suggérer d'autres qui n'apparaissent pas dans le présent document. Prenez également note que le BSF tiendra quelques audiences pour les organisations désirant faire des présentations. Dans le document que vous ferez parvenir au surintendant, nous vous prions d'indiquer si vous souhaitez être entendu plus tard en janvier.

Analyse des commentaires reçus des clients et des intervenants

Les commentaires et suggestions reçus serviront à évaluer chacun des 15 mécanismes de financement en regard d'un certain nombre de principes régissant la participation aux frais. Ces principes sont les suivants :

- l'équité : ceux qui profitent d'un service doivent en assumer les coûts;

- la juste part : lorsqu'un service profite à l'ensemble de la collectivité, tous doivent payer leur juste part des coûts;
- la simplicité : le barème des droits ne doit pas être inutilement complexe;
- le bien public : les droits exigés doivent favoriser l'atteinte des objectifs de la politique gouvernementale tels que l'accessibilité au système, la réhabilitation des débiteurs et le retour rapide des avoirs à une utilisation productive;
- la valeur : les droits imposés doivent correspondre au coût du service offert;
- la flexibilité : le barème des droits doit être suffisamment souple pour permettre au BSF de satisfaire les besoins futurs de ses clients et du marché;
- la transparence : la raison d'être des droits ou leur fondement théorique doivent être évidents pour les clients et partenaires.

Lorsque chacune des options proposées aura été analysée en regard des principes énoncés plus haut, le BSF formulera des propositions concrètes qui seront soumises à ses clients et intervenants. Tous ceux qui se seront prononcés par écrit sur le contenu du présent document seront invités à faire connaître de nouveau leur opinion sur ces propositions. Les observations ainsi recueillies formeront la base des recommandations qui seront faites au ministre concernant les modifications à apporter aux règlements afférents à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et à la *Loi sur le ministère de l'Industrie*. Le BSF souhaite terminer ses consultations au cours de l'automne 1998, de façon à ce que les nouveaux règlements régissant le barème des droits soient en place dès 1999.

Le BSF a besoin de connaître les points de vue de ses clients et intervenants afin d'établir une structure de financement juste, capable d'assurer la pérennité du système canadien des faillites et de l'insolvabilité. Ce qui vous est offert, c'est la possibilité de contribuer à l'élaboration des politiques qui seront celles du BSF lorsque nous aborderons le XXI^e siècle.

ANNEXE A

LE BUREAU DU SURINTENDANT DES FAILLITES

Son rôle et ses responsabilités

Le Bureau du surintendant des faillites (BSF) est un organisme de service spécial qui relève d'Industrie Canada. Son rôle est de protéger l'intégrité et le caractère équitable du système des faillites et de l'insolvabilité. Par ses activités, le BSF contribue à créer un cadre favorable à la réhabilitation des débiteurs, à prévenir la fraude dans l'administration des actifs, et à tenir à jour un registre public des procédures de faillites et d'insolvabilité. Le BSF est dirigé par le surintendant des faillites à qui la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* confie une gamme étendue de responsabilités.

Le surintendant des faillites s'acquitte des responsabilités qui lui sont dévolues par la Loi en collaboration avec quelque 800 syndics licenciés appartenant au secteur privé, 43 administrateurs de propositions de consommateurs et 76 tribunaux provinciaux de la faillite.

Le BSF emploie environ 250 personnes réparties dans 14 villes du Canada, l'administration centrale se trouvant à Ottawa. Notre clientèle se compose de 105 000 débiteurs impliqués dans des faillites de consommateurs et des faillites commerciales et plus de un million de créanciers qui chaque année participent à des procédures de faillites et d'insolvabilité (une moyenne de 12 créanciers par dossier de faillite de consommateur et de 51 par dossier de faillite commerciale).

Les activités et services du BSF s'articulent autour de 10 grandes responsabilités :

- ***Veiller à ce que les débiteurs respectent la Loi*** - Le BSF examine le bilan de réalisation éventuelle; il peut présider la première assemblée des créanciers et (ou) interroger le failli sous serment; il supervise l'administration des biens; il donne suite aux plaintes; il peut intervenir dans le processus de réhabilitation; et il travaille avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans les enquêtes portant sur des infractions graves et dans la suite qui y est donnée.
- ***Veiller à ce que les syndics soient compétents*** - Le BSF émet les licences aux syndics; il participe à leur perfectionnement professionnel et à la formation de futurs syndics; il informe et il organise des séances d'information; et il supervise le travail des syndics.
- ***Veiller à ce que les syndics respectent la Loi sur la faillite et l'insolvabilité ainsi que les règlements et directives qui en découlent*** - Le BSF veille au respect de la Loi; il surveille les syndics; il examine tous les documents déposés par eux, y compris les états de caisse (notamment les dépenses des syndics); il peut intervenir dans le processus de réhabilitation; il

procède à des vérifications et enquête sur des fraudes possibles; il organise des audiences disciplinaires, et il peut suspendre ou révoquer une licence et (ou) demander à la GRC de faire enquête.

- ***Veiller à ce qu'il soit facile de consulter les renseignements que détient le syndic sur les faillites et sur les propositions*** - Le BSF applique des règles et des directives relativement au rendement des syndics dans ce domaine et il donne suite aux plaintes formulées par les créanciers.
- ***Veiller à ce que les faillis puissent aisément se renseigner sur le processus de faillite ainsi que sur leurs droits à l'intérieur du système*** - Le BSF répond aux demandes de renseignements et il donne suite aux plaintes; il publie des renseignements sur papier et sur son site Web; et il peut présider la première assemblée des créanciers afin de s'assurer que toutes les parties connaissent bien leurs droits et leurs responsabilités.
- ***Veiller à ce que les débiteurs soient informés des solutions autres que la faillite*** - Le BSF exige des syndics qu'ils avisent les débiteurs des solutions autres que la faillite avant qu'ils déclarent faillite. Il examine les documents des syndics afin de s'assurer qu'ils soient conformes aux exigences. Le BSF publie également une brochure intitulée « Se sortir de l'endettement ».
- ***Veiller à ce que les débiteurs puissent se faire conseiller sur le plan financier afin d'éviter de futures situations d'insolvabilité*** - Le BSF fait en sorte que les débiteurs puissent consulter des conseillers ayant une bonne connaissance de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.
- ***Veiller à ce que les actifs soient administrés et clos comme il convient*** - Le BSF enregistre les actifs et suit en permanence la procédure légale afin de s'assurer qu'elle est complète et menée en temps opportun et de détecter des infractions éventuelles à la Loi; il donne suite aux plaintes; il suit le nombre d'actifs ouverts et fait le nécessaire pour qu'ils soient fermés dans les délais prévus par la Loi et par le Règlement.
- ***Veiller à ce que le système soit efficace*** - Le BSF veille à l'application et au maintien du Règlement, des directives, des circulaires relatives à l'insolvabilité et des politiques administratives qui étayent le système de gestion des faillites et de l'insolvabilité, afin de s'assurer qu'ils restent courants, rentables et conformes aux besoins des clients.
- ***Veiller à ce que les clients aient accès à des renseignements professionnels, précis et impartiaux*** - Le BSF compte 15 bureaux répartis sur l'ensemble du Canada. Pour obtenir le titre de séquestre officiel, les employés suivent une formation soutenue, et ils peuvent traiter toutes les plaintes et les demandes de renseignements des clients dans les deux langues officielles.

Le statut d'organisme de service spécial

Afin de jeter les bases du changement, le BSF est devenu, en février 1997, un organisme de service spécial (OSS) du gouvernement fédéral, et ce, à titre provisoire. Un OSS est une autre façon d'assurer la prestation des services gouvernementaux. L'OSS possède davantage de pouvoirs et peut plus aisément s'écarter des règles qui régissent les services à la clientèle dans l'ensemble du gouvernement, pourvu qu'il atteigne les résultats précis et mesurables qui ont été convenus à l'avance.

À titre d'OSS, le BSF peut demander la flexibilité et les pouvoirs nécessaires pour répondre aux besoins de sa clientèle de la manière la plus efficace et la plus rentable possible, notamment en confiant certaines de ses activités ne concernant pas l'application de la Loi à un fournisseur de services privé et en intensifiant la vente de ses produits d'information dans Internet. Son statut d'OSS devrait permettre au BSF d'axer davantage ses activités sur les affaires tout en ayant la liberté d'adopter des pratiques du secteur privé s'il le juge opportun.

Le BSF fera également preuve d'une plus grande transparence dans son mode de fonctionnement et d'un plus grand souci de bien servir ses clients. À titre d'exemple, le BSF fera paraître un rapport de rendement ainsi qu'un rapport annuel afin que ses clients et le gouvernement puissent examiner sa performance.

Un comité consultatif de gestion, composé de clients, d'intervenants et de dirigeants d'entreprise, prodiguera des avis et conseils au surintendant des faillites en sa qualité de premier dirigeant du nouvel organisme de service spécial. Ce comité se prononcera sur des questions telles que le plan et les stratégies d'affaires du BSF, son rendement du point de vue commercial, et ses efforts en matière de communications.

À titre d'organisme de service spécial, le BSF mettra à la disposition du public, en toute transparence, son plan d'affaires et ses projections de recettes, son bilan, ses états financiers, et autres documents relatifs à sa situation financière. Tous les gens concernés par les faillites seront ainsi en mesure de juger si le barème des droits du BSF et les recettes demeurent raisonnables.

Les droits perçus par le BSF

- **Les prélèvements du surintendant** sont un pourcentage des dividendes distribués au moment de la liquidation de la faillite. Ces prélèvements sont la plus importante source de recettes du BSF et représentent environ 59 % de ses recettes totales.
- **Les droits d'enregistrement** sont perçus au moment où la faillite, la proposition ou la mise sous séquestre est enregistrée. Les recettes tirées des droits d'enregistrement sont donc fonction du nombre de cas traités et constituent la deuxième plus importante source de revenu

du BSF; en 1997-1998, les droits d'enregistrement représentaient 33,3 % des recettes totales du BSF.

- Le BSF perçoit des droits lors du premier enregistrement d'une **licence de syndic** ainsi que des droits annuels lors du renouvellement de cette licence.
- Enfin, le BSF perçoit des droits pour chaque **demande de renseignements**, notamment lorsque les gens utilisent le service de recherche de noms afin de connaître le statut des faillites courantes et antérieures.

Le barème des droits suivant est présentement en vigueur :

Droits d'enregistrement

Administration sommaire d'une faillite	50 \$
Administration ordinaire d'une faillite	150 \$
Proposition de consommateur	50 \$
Proposition commerciale	150 \$
Mise sous séquestre	70 \$

Le *prélèvement du surintendant* est un pourcentage de toutes les sommes que le syndic remet aux créanciers :

5 % sur le premier million de dollars
1,25 % sur le million de dollars suivant
0,25 % sur les montants supérieurs à 2 millions de dollars

Au cours des cinq dernières années (de 1992 à 1996), les prélèvements moyens s'établissaient comme suit :

Administration sommaire	53,40 \$
Administration ordinaire	346,00 \$
Proposition, Section I	2 124,00 \$
Proposition, Section II	193,00 \$

ANNEXE B
RÉSUMÉ DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT POSSIBLES

Mécanisme de financement	Recettes potentielles
Augmentation des prélèvements du surintendant	
1. Faire passer de 5 à 10 % les prélèvements sur les administrations sommaires	3,3 millions de \$
2. Augmenter à 100 % des premiers 200 \$ de dividendes les prélèvements sur les administrations sommaires	5,4 millions de \$
3. Abaisser à 2,25 % les prélèvements sur les faillites, mais calculer ceux-ci sur le total des sommes versées à l'actif (avant les frais des syndics) plutôt que sur les dividendes payés.	6,2 millions de \$
4. Abaisser entre 0,5 et 1 % les prélèvements sur les dividendes, mais les imposer sur l'ensemble des actifs réalisés par les créanciers garantis utilisant les services d'un syndic licencié en vertu de la <i>Loi sur la faillite et l'insolvabilité</i> .	6-7 millions de \$
Augmentation des droits d'enregistrement	
5. Augmenter à 100 \$ les droits d'enregistrement des administrations sommaires	4 millions de \$
6. Augmenter de 65 % les droits d'enregistrement pour tous les services	4-5 millions de \$
7. Imposer des droits fixes de 100 \$ pour tous les types de faillites et de propositions	5,5 millions de \$
Augmentation des droits de licence des syndics	
8. Augmenter les droits annuels de renouvellement de licence des syndics	200 000-800 000 \$
9. Augmenter les droits de licence des syndics et établir le montant de ces droits en fonction du nombre de faillites et de propositions que chaque syndic a administrées au cours de l'année antérieure	+ 400 000 \$

10.	Imposer des frais supplémentaires sur les droits de licence en fonction du coût des mesures disciplinaires et conservatoires prises à l'endroit d'un syndic au cours de l'année antérieure	+ 1 million de \$
11.	Augmenter le coût de la demande de licence de syndic et imposer des droits d'utilisation pour des services qui sont présentement offerts gratuitement	30 000 \$
12.	Maintenir les droits de licence des syndicats à leur niveau actuel, mais demander aux syndicats de fournir un cautionnement d'exécution ou de souscrire une police d'assurance d'un million de dollars	réduction des coûts de 1 à 2 millions de \$
13.	Exiger la création d'une caisse d'indemnités ou d'un système de cautionnement qui servira à payer les sanctions prises à l'endroit des syndicats, ce qui comprend les actions conservatoires	réduction des coûts de 1 à 2 millions de \$
14.	Droits pour les services existants et pour les nouveaux services d'information	+ 1 million de \$
15.	Droits pour les services non exigés par la Loi	+1 million de \$
	a) modification au dossier des actifs	75 000 \$
	b) nouveaux droits pour les services de médiation	500 000 \$
	c) nouveaux droits pour les activités de formation et les conférences	+10 000 \$
	d) amendes sur les comptes en souffrance	2-5 000 \$
	e) nouveaux droits pour le traitement des plaintes au sujet des comptes en fiducie	30-40 000 \$
	f) droits pour les services discrétionnaires fournis par les agents principaux des faillites	1-10 000 \$
	g) droits pour d'autres services administratifs	1-5 000 \$