



# RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

---

DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET  
DE LA COMPÉTITIVITÉ

Janvier 1993





CHAMBRE DES COMMUNES

Parcours n° 53

Le jeudi 10 décembre 1992

Président Murray Dorris

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, December 10, 1992

Chairman Murray Dorris

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing

Finances

Finance

## RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

Conformément à l'article 10(2) du Règlement, l'Assemblée a, sur la recommandation du Comité permanent des Finances, adopté un projet de rapport

Pursuant to Standing Order 10(2), the Assembly has, on the recommendation of the Finance Committee, adopted a draft report

Y COMPRIS

Le dix-septième rapport à la Chambre

INCLUDING

The Seventeenth Report to the House

**DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

**PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET  
DE LA COMPÉTITIVITÉ**

Tizietha y-sona de la Comité permanent des Finances  
1991-1992

Teas y-sona of the Finance Committee  
1991-92

Janvier 1993





CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 53

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing  
Committee on*

## Finances

## Finance

---

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement,  
considération d'un projet de rapport

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a  
draft report

---

Y COMPRIS:

Le dix-septième rapport à la Chambre

INCLUDING:

The Seventeenth Report to the House

---

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1993

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-93

---

## COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

*Président:* Murray Dorin

*Vice-présidents:* Clément Couture  
Diane Marleau

### Membres

Herb Gray  
Steven Langdon  
René Soetens  
Greg Thompson  
Brian White

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Susan Baldwin

## STANDING COMMITTEE ON FINANCE

*Chairman:* Murray Dorin

*Vice-Chairmen:* Clément Couture  
Diane Marleau

### Members

Herb Gray  
Steven Langdon  
René Soetens  
Greg Thompson  
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

*Clerk of the Committee*

## SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

*Président:* René Soetens

*Vice-président:* Clément Couture

### Membres

Clément Couture  
Murray Dorin  
Gabriel Fontaine  
Steven Langdon  
Diane Marleau  
Pat Sobeski

(Quorum 4)

*La greffière du Sous-comité*

Susan Baldwin

## SUB-COMMITTEE ON REGULATION AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

*Chairperson:* René Soetens

*Vice-Chairman:* Clément Couture

### Members

Clément Couture  
Murray Dorin  
Gabriel Fontaine  
Steven Langdon  
Diane Marleau  
Pat Sobeski

(Quorum 4)

Susan Baldwin

*Clerk of the Sub-committee*

### *Attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement*

Basil Zafiriou, analyste supérieur;

Marion Wrobel, analyste supérieure;

#### *Consultants*

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Université Carleton;

William Stanbury, Université de la Colombie-Britannique.

### *Researchers from the Library of Parliament*

Basil Zafiriou, Senior Analyst;

Marion Wrobel, Senior Analyst.

#### *Consultants*

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Carleton University;

William Stanbury, University of British Columbia.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



# Le Comité permanent des finances

a l'honneur de vous présenter son

PRÉFACE

## DIX-SEPTIÈME RAPPORT

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Conformément au mandat qui lui a été confié en vertu du règlement 108(2), le Comité de la Chambre des communes a examiné le système de réglementation du gouvernement fédéral et son incidence sur la compétitivité.

- B. CONSULTATIONS AU PETIT BOMBEUR
- C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE
- D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS
- E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES
- F. EXAMEN LEGISLATIF INADÉQUAT

CHAPITRE 1 — Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1982

- A. INTRODUCTION
- B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1982
  - 1. Comité permanent des règlements (CPR)
  - 2. Effets néfastes des programmes de réglementation
  - 3. Analyse de l'impact socio-économique
  - 4. Bureau du coordinateur de la réforme de la réglementation
  - 5. État des projets de réglementation
- C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1987
  - 1. Historique
  - 2. Besoin de réforme de la réglementation
  - 3. Principes directeurs
  - 4. Plan d'action relatif au processus de réglementation
  - 5. Plan annuel en matière de réglementation
  - 6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (EIR)
  - 7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Coordinateur de la réglementation (BCR)
  - 8. Compétence institutionnelle des comités
  - 9. Comité inter-ministériel d'examen de la réglementation et des projets de décret
- D. ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TENTATIVE DE 1987
- ACTUELLEMENT
  - 1. Prescriptions législatives
  - 2. Processus administratif
    - Objectifs de la politique
    - Amélioration de processus
    - Processus d'approbation





# Table des matières

---

PRÉFACE .....	xi
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	xiii
<b>CHAPITRE 1 — Introduction .....</b>	<b>1</b>
A. PRÉJUGÉ EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CHOIX DES MOYENS D'ACTION .....	3
B. CONSULTATIONS AU PETIT BONHEUR .....	4
C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE .....	4
D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS .....	5
E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES .....	6
F. EXAMEN LÉGISLATIF INADÉQUAT .....	8
<b>CHAPITRE 2 — Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1992 .....</b>	<b>9</b>
A. INTRODUCTION .....	9
B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1983 ..	9
1. Comité mixte permanent des règlements (CMP) .....	9
2. Évaluation périodique des programmes de réglementation .....	9
3. Analyse de l'impact socio-économique .....	10
4. Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation .....	11
5. État des projets de réglementation .....	11
C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1992 .	12
1. Historique .....	12
2. Stratégie de réforme de la réglementation .....	12
3. Principes directeurs .....	13
4. Plan d'action relatif au processus de réglementation .....	13
5. Plan annuel en matière de réglementation .....	14
6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) .....	15
7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Conseil privé à la Justice (BCPJ) .....	16
8. Changements organisationnels récents .....	17
9. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (et pouvoir de désaveu) .....	17
D. L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TEL QU'IL SE FAIT ACTUELLEMENT .....	18
1. Prescriptions législatives .....	18
2. Processus administratif .....	18
Objectifs de la politique .....	18
Administration du processus .....	19
Processus d'approbation .....	19



<b>CHAPITRE 3 — Réglementation et compétitivité</b> .....	25
A. SOUCI DE COMPÉTITIVITÉ NATIONALE .....	25
B. DÉFINIR LA COMPÉTITIVITÉ NATIONALE .....	25
C. DIRECTION ET CONTRÔLE OU STIMULATION DU MARCHÉ .....	28
D. IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA COMPÉTITIVITÉ .....	28
E. MESURES RÉGLEMENTAIRES QUI RÉDUISENT LA COMPÉTITIVITÉ ....	31
F. RÈGLEMENTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT PUBLIC .....	31
G. ATTÉNUER LA BAISSÉ DE PRODUCTIVITÉ DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC .....	33
1. Analyse de rentabilité .....	33
2. Utilisation des instruments économiques .....	35
3. Accélérer la procédure .....	36
4. Limiter la réglementation des monopoles aux monopoles .....	37
H. RÈGLEMENTS FAVORISANT DES INTÉRÊTS PARTICULIERS .....	37
I. MESURES DE RÉGLEMENTATION FAVORABLES À LA COMPÉTITIVITÉ ..	38
J. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	42
<b>CHAPITRE 4 — Évaluation du processus de réglementation fédérale et changements proposés</b> .....	43
A. INTRODUCTION .....	43
B. ÉVALUATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION .....	43
1. Préavis .....	43
2. Processus de consultation .....	43
C. CALCUL DU COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS .....	45
1. Inefficacité du système actuel .....	45
2. Calcul et compte rendu des coûts .....	47
D. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALE .....	49
1. Le projet de règlement doit-il satisfaire au test $A > C$ ? .....	49
2. Valeur économique des morts prématurées évitées .....	49
3. Des analyses de qualité élevée .....	50
4. Rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale .....	51
E. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION .....	51
F. ÉVALUATION DU REIR ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES .....	53
1. Présentation des lacunes du REIR .....	53
2. Définition de projet de règlement «majeur» .....	54
3. Situation du problème dans le REIR .....	55
4. Différentes options .....	55
5. Limites de la DAR (anciennement BPAR) dans sa fonction de contrôle .....	56
<b>CHAPITRE 5 — Le rôle du Parlement dans la création et l'examen des Règlements</b> .....	59
A. EXAMEN DES DISPOSITIONS HABILITANTES DES PROJETS DE LOI .....	59
B. EXAMEN DES RÈGLEMENTS AVANT LEUR ÉTABLISSEMENT .....	60
1. Examen des règlements proposés dans le cadre du projet de loi habilitant ....	60
2. Procédure de résolution de ratification .....	61
3. Examen général ex ante des projets de règlements non assujettis à la procédure de résolution de ratification .....	62



C.	EXAMEN DES RÉGLEMENTS UNE FOIS QU'ILS ONT ÉTÉ ÉTABLIS .....	62
1.	Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation .....	63
2.	Droit d'annulation .....	63
3.	Une nouvelle démarche en matière d'examen? .....	64
4.	L'examen d'un règlement en comité est-il réaliste? .....	66
5.	Pouvoir du Parlement de modifier ou de remplacer des règlements .....	66
D.	ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION .....	67
1.	Examen des lois et programmes .....	67
<b>CHAPITRE 6 — Normes .....</b>		<b>71</b>
A.	QU'EST-CE QU'UNE NORME? .....	71
1.	Diversité des objectifs visés .....	71
2.	Diversité des processus d'élaboration .....	72
3.	L'application volontaire par rapport à l'application obligatoire .....	72
B.	CONJONCTURE DE LA NORMALISATION .....	73
1.	Le système national de normes au Canada .....	73
2.	Activités de normalisation chez nos principaux partenaires commerciaux .....	74
C.	ÉVALUATION DES ASPECTS DE LA NORMALISATION .....	74
1.	Plan d'évaluation .....	74
2.	Orientation du marché .....	75
3.	Intégration des normes par référence dans le règlement .....	76
4.	Procédure équitable .....	77
D.	RÉGLEMENTER PAR LA NORMALISATION VOLONTAIRE .....	77
1.	Effets de la normalisation .....	77
2.	Souplesse, qualité et considérations financières .....	78
3.	Équilibre entre le secteur public et le secteur privé .....	79
E.	HARMONISATION BILATÉRALE ET INTERNATIONALE .....	82
<b>CHAPITRE 7 — Mise en application .....</b>		<b>87</b>
A.	ÉVALUATION DES PROBLÈMES .....	87
1.	Choisir entre l'uniformité et la souplesse .....	87
2.	Le facteur humain — attentes et perceptions .....	88
B.	NORMES RELATIVES AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DE LA QUALITÉ .....	89
1.	Le système ISO 9004-2 .....	89
2.	L'ISO et le processus de réglementation .....	90
3.	Gestion de la qualité totale — Service de la qualité totale .....	91
4.	Adapter le principe de la gestion de la qualité totale au gouvernement .....	91
5.	Réduction des inspections effectuées par le gouvernement au chapitre de la mise en application .....	94
C.	AUTRES STRATÉGIES DESTINÉES À AMÉLIORER LA MISE EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION .....	95
1.	Améliorer la perception des organismes réglementés .....	95
2.	Amélioration de la communication et de l'application des règlements .....	96
3.	Réduire les chevauchements et les conflits .....	98



<b>CHAPITRE 8 — Chevauchement fédéral/provincial</b> .....	99
A. CONCURRENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION .....	99
B. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE CHEVAUCHEMENT DES RÈGLEMENTS ....	99
C. SOLUTION AU CHEVAUCHEMENT DE RÈGLEMENTS .....	101
<b>CHAPITRE 9 — Examens des ministères</b> .....	105
A. TRANSPORTS CANADA .....	105
B. CONSOMMATION ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA (CAC) .....	106
1. Résumé des réponses des intervenants .....	106
C. AGRICULTURE CANADA .....	107
1. Céréales et oléagineux .....	108
2. Production et inspection des aliments .....	109
3. Prestation des services réglementaires .....	110
D. CONCLUSIONS .....	110
<b>ANNEXE I — Processus d'examen de la réglementation fédérale</b> .....	113
<b>ANNEXE II — Politique de réglementation</b> .....	115
<b>ANNEXE III — Code d'équité du citoyen en matière de réglementation</b> .....	117
<b>ANNEXE IV — Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada—proposition</b> .....	119
<b>ANNEXE V — Processus de règlement des plaintes en matière de réglementation — proposition</b> .....	121
<b>ANNEXE VI — Liste des témoins</b> .....	123
<b>PROCÈS-VERBAUX</b> .....	131



## PRÉFACE

1. Le budget du 25 février 1992 prévoit un examen exhaustif de la réglementation en vue d'assurer la plus grande prospérité possible pour les Canadiens grâce à une utilisation optimale des pouvoirs pertinents. Même s'il finira par toucher l'ensemble du gouvernement, cet examen ne visera au départ que trois ministères : Agriculture, Transports et Consommation et Affaires commerciales. On a demandé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes de contribuer à l'étude et, le 7 avril, le Comité a établi à cet effet le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité.

2. On indiquait dans le budget que le Comité des finances aurait la tâche de passer en revue les programmes fédéraux de réglementation afin de déterminer leur incidence sur notre compétitivité et de proposer des façons d'améliorer les programmes, les processus et la collaboration intergouvernementale. Le mandat s'est précisé davantage dans une lettre que l'honorable Gilles Loiselle, président du Conseil du Trésor et ministre responsable des Affaires réglementaires, a fait parvenir le 19 mars 1992 au président du Comité des finances. Dans cette lettre, M. Loiselle signale au Comité qu'il doit éviter d'accorder trop d'importance à des règlements particuliers et qu'il doit plutôt concentrer ses efforts sur les éléments suivants :

- évaluer l'incidence globale de la réglementation sur la compétitivité;
- examiner la manière dont on envisage la réglementation au Canada, comparativement à ce qui se fait chez nos partenaires commerciaux;
- repérer les secteurs où la réglementation entraîne une perte de compétitivité;
- dégager des moyens d'améliorer la coopération intergouvernementale de façon à réduire le fardeau de la réglementation;
- examiner des solutions de rechange à la réglementation par le gouvernement;
- examiner si le processus de réglementation produit les résultats escomptés;
- essayer de trouver le meilleur équilibre entre les intérêts divergents dans le processus de réglementation.

3. Lorsqu'il a comparu devant le Sous-comité, le 12 mai 1992, le Ministre a réitéré ces points et recommandé au Sous-comité d'opter pour une perspective large plutôt que de se perdre dans les détails des différents programmes.

4. Comme la liste proposée par le Ministre nous semblait plutôt chargée, il ne nous a guère été difficile de suivre ses recommandations quant à la portée de notre examen. Nous avons tenu pour acquis que l'expression «processus de réglementation» s'entendait de tous les éléments liés à l'élaboration et à la mise en oeuvre des règlements, depuis la délégation des pouvoirs pertinents par le Parlement et la conception de nouveaux règlements jusqu'au suivi et à l'évaluation des règlements existants.

5. Pour nos premières audiences publiques, nous avons invité des représentants de l'industrie et des spécialistes de la réglementation à une table ronde, le 7 mai, afin qu'ils nous aident à cerner les aspects essentiels du processus de réglementation et différentes options pour leur examen. En mai et



en juin, nous avons poursuivi nos audiences et avons entendu des témoins de différents ministères et du secteur privé. En juillet, pour le bénéfice des futurs témoins et d'autres personnes désireuses de participer à notre enquête, nous avons publié un document préparé par le personnel du Comité qui résume les témoignages reçus et les questions soulevées jusque-là au cours des audiences. Nous avons tenu d'autres audiences en septembre et au début de novembre, le hiatus entre ces deux dernières séries d'audiences ayant été causé par la tenue du référendum sur l'Accord constitutionnel de Charlottetown.

6. Au total, nous avons entendu 65 témoins et reçu un nombre beaucoup plus grand de mémoires de particuliers et d'organisations. Nous désirons remercier tous ceux qui ont consenti à comparaître devant le Comité et tous ceux qui ont pris le temps et la peine de rédiger des mémoires.

7. Outre les audiences publiques, le personnel du Comité a rencontré des représentants de plusieurs ministères, du Bureau du Conseil privé, du Bureau du vérificateur général et du Conseil canadien des normes. Nous savons gré à tous ces gens de leur contribution. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. James Martin et son personnel de la Direction des affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor, pour leur généreuse coopération et l'appui qu'ils nous ont apporté tout au long de notre enquête.



# LISTE DES RECOMMANDATIONS

## RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

- 3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants. (page 42)
- 3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer. (page 42)

## ÉVALUATION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE ET CHANGEMENTS PROPOSÉS

- 4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de «lignes directrices» pour les ministères. (page 44)
- 4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les Projets de réglementation fédérale de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil. (page 44)
- 4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés. (page 44)
- 4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux Projets de réglementation fédérale :
  - Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.
  - Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).
  - Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le Budget des dépenses, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la Gazette du Canada, Partie I). (pages 44-45)
- 4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le Budget des dépenses. Cela obligerait les ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'il prévoirait prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance «moyenne» prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants,



les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel. (page 48)

- 4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté. (page 51)
- 4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquelles les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits. (page 51)
- 4.8 Les notions de règlement majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un «règlement majeur» entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement. (page 57)
- 4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement. (page 57)
- 4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées. (page 57)
- 4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure. (page 57)
- 4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement. (page 57)
- 4.13 La Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée de façon qu'elle prévoie l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes. (page 57)
- 4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas au Projet de réglementation fédérale annuel, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations du Projet de l'année précédente. (page 57)

## LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA CRÉATION ET L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS

- 5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir. (page 68)



5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
- d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la Loi d'interprétation devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule sans rapport. (page 68)

5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la Partie I de la Gazette du Canada. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen. (page 69)

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée. (page 69)

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le Budget des dépenses. (page 69)

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le Manuel du Conseil du Trésor; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée. (page 69)

## NORMES

6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées dans le cadre du



Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN. (page 81)

- 6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe. (page 82)
- 6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :
- Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.
  - Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes. (page 82)
- 6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi ou par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité. (page 82)
- 6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues. (page 85)
- 6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada. (page 85)



## MISE EN APPLICATION

- 7.1 le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats. (page 93)
- 7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre : (page 93)
- des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;
  - des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;
  - des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utilisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations. (page 94)
- 7.3 Une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité. (page 95)
- 7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :
- soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et
  - présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto-certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)



Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'autocertification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement. (page 95)

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux procédures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'Annexe V; et
- un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel. (page 96)

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées. (page 97)

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part. (page 97)

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements. (page 98)

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples. (page 98)

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées. (page 98)

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux. (page 98)

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :



- évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;
- collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétés de la même façon à l'échelle nationale;
- faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;
- veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections). (page 98)

## CHEVAUCHEMENT FÉDÉRAL/PROVINCIAL

- 8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements. (page 104)
- 8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements que l'on met au point actuellement (voir la partie 2.C7) s'étende aux lois et règlements de tous les ordres de gouvernement au Canada. (page 104)
- 8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue. (page 104)
- 8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés. (page 104)
- 8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial. (page 104)

## EXAMENS DES MINISTÈRES

- 9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés. (page 111)
- 9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement. (page 111)







# CHAPITRE 1

## Introduction

---

1. «Comme l'entraînement militaire, la réglementation peut être exécration, parfois excessive, mais elle est nécessaire. En même temps — comme pour le domaine militaire, les programmes de dépenses et la fiscalité —, elle doit faire l'objet d'une supervision et d'une gestion efficaces<sup>1</sup>.» Cette observation savoureuse des économistes Robert Litan et William Nordhaus résume bien les difficultés auxquelles font face aujourd'hui les gouvernements de la planète en matière de réglementation. Les gouvernements ont recours abondamment à la réglementation pour un large éventail d'objectifs liés à l'intérêt public. Pourtant, par rapport à d'autres instruments d'intervention publique, par exemple les dépenses ou la fiscalité, les contrôles de l'instrument réglementaire ne sont guère raffinés. Il s'ensuit que des améliorations dans ce secteur devraient donner lieu à des dividendes substantiels. Le présent rapport a pour objet essentiel de proposer de telles améliorations.

2. De façon très simple, on peut définir la réglementation comme une série de règles, arrêtées et appliquées par l'État, qui restreignent ou précisent la nature de l'activité économique et sociale. Au Canada, ces règles peuvent être fixées directement par le Parlement, sous forme de textes réglementaires, ou par l'exécutif (le gouvernement) ou par un organe de l'exécutif conformément au pouvoir prévu dans une loi. En pratique, c'est l'exécutif qui établit la grande majorité des règlements pris au Canada aujourd'hui. Pour chacune des dernières années, le gouvernement a pris en moyenne quelque 800 règlements, alors que le nombre de lois dépasse rarement une centaine et qu'une petite proportion seulement de ces dernières sont avant tout de nature réglementaire.

3. De façon générale, les règlements se répartissent en deux catégories : ceux de nature économique et ceux de nature sociale. Les règlements économiques régissent les prix que les entreprises d'un secteur quelconque peuvent imposer, ou fixent les conditions d'entrée ou de sortie des producteurs du marché. C'est la plus ancienne forme de réglementation au Canada : la réglementation de l'activité bancaire, par exemple, est antérieure à la Confédération, et la Commission des chemins de fer du Canada a été mise sur pied en 1903 pour réglementer le secteur ferroviaire. De nos jours, les industries canadiennes assujetties à la réglementation économique comprennent les télécommunications, la radiodiffusion et la télédiffusion, les transports, les services publics, la production laitière et de volaille ainsi que les services financiers. Ensemble, ces industries comptent pour plus de 25 p. 100 du produit intérieur brut (PIB).

4. La réglementation sociale porte sur des thèmes qui intéressent différentes industries, comme l'égalité des chances, la sécurité des travailleurs, la protection des consommateurs ou la dégradation de l'environnement. Plus récente que la réglementation économique, cette forme de réglementation a connu une croissance rapide au cours de la dernière décennie. La réglementation économique a de fait marqué un recul au cours de cette période, les transports, les télécommunications et les services financiers ayant tous fait l'objet d'une déréglementation partielle.

5. En jetant un coup d'oeil rapide à l'abondante réglementation actuelle, on s'aperçoit que l'on se sert des règlements pour atteindre de nombreux objectifs sociaux : la préservation de la santé et de la sécurité, la lutte contre la pollution environnementale, la prévention de la concurrence déloyale,

---

<sup>1</sup> Robert E. Litan, William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 2.



l'encouragement des activités et organismes considérés comme étant d'intérêt national, le soutien et la redistribution des revenus ainsi que la protection des consommateurs et des investisseurs. Dans chaque cas, l'idée qui sous-tend la réglementation est que, si on laissait le secteur privé à lui-même, on n'obtiendrait pas les résultats voulus sur le plan social.

6. Pourquoi? La réponse générale est que les conditions qui président normalement au bon fonctionnement des marchés sont absentes. Ces conditions englobent la présence (réelle ou potentielle) de nombreux vendeurs, afin qu'il y ait une saine concurrence; une situation où les coûts et avantages de chaque transaction sont limités à ceux qui y prennent part, de sorte que les décisions en matière de production et de consommation témoignent fidèlement des coûts et des avantages des biens ou services échangés; et une information accessible concernant le produit, afin que les consommateurs puissent faire des choix éclairés sur les biens qu'ils achètent. Sans ces conditions, les marchés ne fonctionnent pas de façon optimale.

7. Une intervention publique peut aussi avoir lieu parce que les objectifs recherchés sont tels qu'on ne peut espérer leur concrétisation même si les marchés fonctionnent adéquatement. Par exemple, nous réglementons la radiodiffusion et la télédiffusion afin de favoriser le contenu canadien; nous réglementons le transport ferroviaire afin d'offrir des services aux localités éloignées; et nous réglementons la commercialisation de nombreux produits agricoles afin de protéger les revenus agricoles.

8. Bien entendu, la réglementation n'est qu'une des formes possibles d'intervention publique. La persuasion morale, la diffusion d'information, les subventions gouvernementales, la propriété publique et la fiscalité en sont d'autres. Ce sont les circonstances particulières de chaque cas qui déterminent l'instrument privilégié d'intervention.

9. En pratique, la réglementation est devenue, et de loin, la forme la plus courante d'intervention publique. Très peu d'activités économiques en sont exclues. Au seul échelon fédéral, il existe quelque 3 000 séries distinctes de règlements qui remplissent des dizaines de milliers de pages. Il y a sans aucun doute des raisons valables à leur existence dans la plupart des cas; les problèmes qu'on cherche à régler sont réels. Mais les coûts que ces règlements imposent à la société, et plus particulièrement au secteur privé, le sont tout autant. Pour mesurer ces coûts, on devrait prendre en compte non seulement le temps et l'argent nécessaires pour satisfaire aux prescriptions réglementaires, mais également les innovations, les investissements et les emplois qui ne se matérialiseront jamais parce que les règlements les interdisent ou que le fardeau financier inhérent à la réglementation font que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

10. De façon très générale, nous réglementons afin d'améliorer le bien-être public. Mais, paradoxalement, des règlements — mal inspirés ou mal conçus — peuvent faire régresser ce bien-être. Il devient alors beaucoup plus difficile pour les entreprises d'apporter à leur productivité les améliorations sur lesquelles reposent en dernière analyse l'amélioration de notre niveau de vie.

11. Nous ne sommes pas en train de dire que la réglementation est mauvaise, mais qu'il peut y avoir une mauvaise réglementation. Et dans une économie comme la nôtre où la réglementation touche à peu près tout, nous ne pouvons nous permettre le luxe d'une mauvaise réglementation. Nous avons donc besoin d'un système pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de règlements qui pourvoit à l'élimination des scories et crée un produit final de la plus haute qualité. L'activité de base de notre enquête a consisté à inventorier les éléments constitutifs d'un tel système.

12. Lorsqu'il a examiné le système de réglementation fédérale au milieu des années 1980, le Groupe de travail Nielsen a décrit la situation comme un fouillis. Il a signalé les principaux problèmes suivants : un manque de cohérence interne; une multiplicité d'arrangements pour l'élaboration,



l'approbation et l'application des règlements; l'absence d'un mécanisme efficace pour planifier ou contrôler les interventions réglementaires dans le secteur privé; une analyse inadéquate des répercussions des règlements proposés, et l'absence d'un mécanisme efficace pour l'évaluation systématique des programmes de réglementation existants<sup>2</sup>.

13. En 1986, dans une large mesure pour donner suite aux conclusions du Groupe de travail, on a apporté d'importantes modifications au processus de réglementation, comme l'explique plus loin le présent rapport. Ces réformes visaient à améliorer la gestion des programmes fédéraux de réglementation, à donner aux ministres un contrôle plus efficace du processus et à élargir l'accès et la participation du public aux activités de réglementation fédérale. Dans l'ensemble, le processus a été largement amélioré : ceux qui font les règlements sont beaucoup plus attentifs qu'auparavant aux coûts qui en découlent; les consultations sont plus fréquentes et plus productives et elles embrassent un plus large éventail d'opinions; le délai d'exécution a été réduit; et les objectifs et les incidences prévues des nouveaux règlements sont mieux définis. Pourtant, notre façon de réglementer reste entachée de problèmes importants, des problèmes de conception et d'application.

## **A. PRÉJUGÉ EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CHOIX DES MOYENS D'ACTION**

14. Nous avons déjà signalé que la réglementation est de loin l'outil préféré d'intervention du gouvernement dans le secteur privé. Cette préférence ne tient pas toujours à la supériorité de la réglementation des points de vue de l'efficacité et de l'efficacité. D'autres raisons contribuent à rendre l'outil réglementaire attrayant et à expliquer son envahissement croissant.

15. Par rapport à d'autres moyens de modifier les facteurs d'incitation et les comportements, la réglementation paraît plus tangible et plus efficace. Par exemple, fixer une limite précise à la quantité de polluants que les entreprises peuvent rejeter dans l'atmosphère donne l'impression que le gouvernement est engagé et décidé à agir; en revanche, expliquer que la lutte contre la pollution peut se faire par des moyens moins déplaisants peut donner l'impression que le gouvernement est hésitant ou, pire encore, qu'il est à la solde du monde des affaires.

16. Par ailleurs, l'outil réglementaire est relativement peu coûteux pour les gouvernements, la plupart des coûts étant absorbés par le secteur privé. Les gouvernements peuvent donc offrir des avantages sans avoir à trouver les recettes pour en acquitter les frais. À des époques comme la nôtre, où des gouvernements à court de ressources doivent fournir de plus en plus de services publics, le recours à la réglementation devient particulièrement séduisant.

17. L'attrait de la réglementation est d'autant plus grand que la plupart des coûts restent cachés. Ils se manifestent dans les prix plus élevés des produits que nous achetons ou dans les rendements plus faibles, attribuables à une productivité moindre de la main-d'oeuvre ou du capital. Par conséquent, alors que les avantages de la réglementation sont visibles et connus, les coûts en sont souvent occultés et sous-estimés. Il s'ensuit qu'on a trop tendance à y avoir recours.

18. Toutes ces raisons rendent encore plus nécessaire un système qui puisse compenser le préjugé favorable dont la réglementation fait l'objet et promouvoir une utilisation efficace de l'instrument. En vertu de la politique actuelle, on doit effectuer une analyse coûts-avantages des projets de règlement et examiner les solutions de rechange avant la mise en vigueur. Le problème tient

---

<sup>2</sup> Canada, *Management of Government Regulatory Programs*, Rapport d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986), p. 633-634.



au fait que cette exigence n'intervient pas assez tôt dans le processus de décision pour contribuer adéquatement au choix d'un instrument. En outre, le ministère promoteur du règlement s'occupe de l'analyse et n'est guère contrôlé de l'extérieur, d'où la tentation de prêcher pour sa paroisse. Enfin, les différents ministères sont souvent empêchés de recourir à des solutions de rechange par la loi habilitante, qui leur laisse le choix soit d'intervenir au moyen d'un règlement particulier soit de ne rien faire. Bref, le processus existant ne renferme pas de mécanismes efficaces pour contrebalancer le préjugé en faveur de l'instrument réglementaire.

## **B. CONSULTATIONS AU PETIT BONHEUR**

19. Pour établir de bons règlements, il est indispensable de consulter les parties qui seront touchées; cette démarche renseigne l'organisme de réglementation, légitime le règlement et favorise son observation. La consultation peut aider les auteurs des règlements à mieux jauger les effets de leurs initiatives et à trouver de meilleures solutions pour atteindre les buts recherchés. Elle donne également aux personnes visées l'occasion de dire s'il convient ou non de réglementer et de s'exprimer sur l'élaboration d'un instrument adapté aux objectifs en question. Compte tenu de la nature juridique de la réglementation, les citoyens d'une société démocratique ont cette possibilité de s'exprimer. Enfin, une consultation efficace peut faciliter la mise en oeuvre. Les intervenants ayant pu contribuer à l'élaboration d'un règlement seront sans doute mieux informés à son sujet et plus ouverts à ses exigences. Par conséquent, ils seront aussi plus susceptibles de respecter ses dispositions sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des inspections rigoureuses et d'imposer de lourdes peines.

20. Ces constatations, le gouvernement les connaît déjà. L'un des principes de la politique actuelle est la nécessité d'une consultation large et ouverte. Avant de prendre des mesures concrètes, les organismes de réglementation sont encouragés à effectuer des consultations et à publier au préalable les règlements proposés afin que le public puisse offrir de nouveaux commentaires et recommandations. Nombre de nos témoins ont félicité les ministères pour leurs efforts et se sont dits satisfaits de l'accessibilité du processus et de l'ouverture d'esprit des responsables. Mais nous avons aussi entendu des critiques et constaté que le cynisme atteignait un niveau troublant.

21. Des témoins se sont plaints que la consultation a lieu trop tard pour être efficace, que les intéressés ont trop peu de temps pour étudier les propositions et réagir adéquatement, que les auteurs des règlements ont souvent recours à la «consultation» pour ratifier une solution préétablie plutôt qu'en trouver une et que les contributions des intervenants sont mises de côté sans explication. Par ailleurs, nous avons constaté beaucoup d'ambivalence dans le processus : les intervenants veulent être consultés en bonne et due forme, mais ils n'apprécient guère devoir y consacrer du temps et des ressources.

## **C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE**

22. Malgré la nomination d'un ministre responsable des affaires réglementaires et l'établissement d'une Direction des affaires réglementaires au Conseil du Trésor, l'établissement des règlements demeure compartimenté. Chaque ministère ou organisme agit à peu près seul pour la rédaction et l'évaluation de ses règlements, et il tient très peu compte du lien entre ses propres activités à ce chapitre et celles des autres organismes. La Direction des affaires réglementaires reçoit copie de tous les règlements proposés, mais elle n'a pas les ressources voulues pour évaluer leurs répercussions ni le pouvoir d'empêcher la promulgation de règlements qu'elle juge néfastes ou inférieurs aux normes.



23. Le fait qu'il n'existe pas de gestion centralisée du processus a une conséquence évidente : on ne s'interroge aucunement sur l'effet cumulatif des règlements sur des entreprises ou des secteurs particuliers. Par conséquent, les organismes de réglementation imposent peut-être collectivement à ceux-ci un fardeau plus lourd qu'ils ne le jugeraient souhaitable chacun de leur côté. Avec le regard fixé sur son propre secteur, chacun peut se convaincre que ses exigences réglementaires sont faciles à respecter, mais lorsque toutes les exigences s'additionnent, le fardeau cumulatif peut devenir impossible à supporter. Alasdair J. McKichan, président du Conseil canadien du commerce de détail, a décrit ainsi le problème : «Les règlements abondent. Pris individuellement, ces règlements ne sont pas très embêtants, mais c'est la multiplicité des règlements touchant les produits et les modes de fabrication qui finissent par avoir un effet cumulatif.» (17:7) Plusieurs autres témoins ont fait la même observation.

24. La deuxième conséquence de la fragmentation est que les compromis nécessaires entre les objectifs réglementaires n'ont pas lieu et qu'il n'y a pas non plus d'ordre de priorité. Les règlements nécessitent des ressources. Pour obtenir une valeur maximale, nous devons veiller à ce que les ressources consacrées à des activités marginales soient affectées aux secteurs les plus profitables. Il faut donc de toute évidence un mécanisme qui permette d'examiner l'éventail complet des règlements et de transférer des ressources de secteurs peu prioritaires à des secteurs plus prioritaires. Un tel mécanisme existe déjà pour les dépenses directes. Il comprend des plafonds de dépenses reposant sur les projections budgétaires du ministre des Finances ainsi que l'établissement centralisé de limites de dépenses par enveloppe et par ministère, assujetties à l'approbation explicite du Parlement. À l'opposé de ce système, nous avons celui des «dépenses» de réglementation, en vertu duquel chaque ministère détermine la taille de son propre budget sans se préoccuper de ce que les autres dépensent, sans en rendre compte au Conseil du Trésor et sans devoir obtenir l'approbation du Parlement. Il s'ensuit que nous ne savons pas combien nous dépensons pour l'instrument réglementaire. En outre, nous ne réglementons pas de façon efficace, c'est-à-dire que nos dépenses à cet égard ne maximisent pas les avantages sociaux. En règle générale, si les avantages qui découlent de différents programmes marginaux ne sont pas uniformisés, le bien-être social peut être amélioré par le transfert des ressources des programmes qui offrent de faibles avantages à ceux qui en offrent de plus grands. Or des calculs de cette nature ne sont pas possibles avec l'approche fragmentée que nous connaissons.

#### D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS

25. Les règlements ont pour objet de modifier certains comportements du secteur privé. Si le comportement réglementé ne change pas comme prévu, le règlement a tout au plus une valeur symbolique<sup>3</sup>. Bref, l'observation des mesures réglementaires est révélatrice de leur efficacité. Pourtant, alors que le gouvernement a produit un guide complet sur le processus réglementaire, depuis la conception et l'élaboration des règlements jusqu'à leur promulgation, il n'existe aucun document correspondant au sujet de leur mise en oeuvre et de leur application. Chaque ministère et organisme est laissé à lui-même pour ce qui est des meilleures façons d'appliquer les règlements qui relèvent de sa compétence. Certes cette approche décentralisée a l'avantage de la souplesse, chaque ministère pouvant ajuster ses politiques à ses exigences particulières, mais elle est entachée de plusieurs lacunes, des suivantes notamment :

<sup>3</sup> Kernaghan Well et Peter Finkle, «*Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber meets the Road.*» Times (Ottawa : Secrétariat de la politique-cadre sur la consommation, Consommation et Affaires commerciales Canada, 8 février 1991).



- Parce qu'il n'existe pas de politique claire et nette en matière d'application, les firmes réglementées ne savent trop à quoi s'en tenir au sujet des attentes des autorités réglementantes, des méthodes utilisées pour vérifier l'observation et des sanctions pour les infractions. S'ajoute à ce problème le fait qu'on a tendance à rédiger les règlements dans une langue que, selon un témoin, «seuls quelques avocats peuvent comprendre».
- Parce qu'on peut exercer une certaine discrétion en matière d'interprétation et d'application des règlements, ceux-ci peuvent être appliqués inégalement dans différentes parties du pays, de sorte qu'une usine ou une province peut jouir d'un avantage compétitif par rapport à une autre.
- Le respect des règlements est surtout contrôlé directement par des inspecteurs gouvernementaux. Outre l'application inégale dont il est question ci-dessus, ce genre d'inspection a pour inconvénient additionnel que les règles régissant le travail des inspecteurs peuvent être incompatibles avec celles des entreprises inspectées, et que ce sont les contribuables plutôt que les réglementés qui supportent le coût des inspections.
- Il y a trop peu d'instruments d'exécution. Dans la plupart des cas, le gouvernement fédéral a recours aux sanctions pénales pour punir des infractions aux règlements et en encourager l'observation. Toutefois, le droit criminel peut constituer un instrument très brutal et rigide. Les problèmes comprennent des exigences strictes quant à la preuve, ce qui rend les condamnations difficiles, ainsi qu'un processus coûteux et très long. Souvent, la question en litige n'est plus pertinente une fois le processus arrivé à son terme.

## E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES

26. Le ministre responsable des Affaires réglementaires, l'honorable Gilles Loiselle, a demandé au Comité de se pencher entre autres sur les moyens d'améliorer la coopération intergouvernementale en matière de réglementation. Par ailleurs, la majorité des témoins ont fait état de doubles emplois entre le fédéral et les provinces ainsi que de règlements contradictoires ou incohérents de différentes administrations canadiennes. Bien sûr, ce ne sont pas là des préoccupations nouvelles, mais elles n'en sont pas moins pressantes. En effet, à cause de l'internationalisation croissante de notre économie, les conflits intergouvernementaux de cette nature sont encore plus anachroniques et moins à la portée de nos moyens.

27. Le Canada a aujourd'hui le privilège non enviable d'avoir possiblement l'économie interne la plus cloisonnée de tout le monde industrialisé. Comme on le note dans un rapport récent de l'OCDE sur l'économie canadienne, «par rapport à d'autres pays fédéraux, le marché interne canadien reste très cloisonné. D'autres pays fédéraux, comme les États-Unis et l'Allemagne, ont bien mieux réussi à éviter les barrières internes aux échanges. Même les groupements régionaux comme la Communauté européenne ou l'accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont bien plus avancés dans l'unification des marchés»<sup>4</sup>. Par ailleurs, dans une étude sur les obstacles internes au commerce, le Conference Board du Canada indique que, par suite de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de nombreuses entreprises

<sup>4</sup> OCDE, Canada : *Études économiques de l'OCDE 1991/1992* (Paris : OCDE, 1992), p. 85-86.



canadiennes ont moins d'obstacles à surmonter dans leur commerce avec les États-Unis que dans leurs échanges au sein du Canada<sup>5</sup>. Avec la mise en oeuvre prévue de l'ALENA, il est vraisemblable que le Mexique aussi soit plus ouvert aux entreprises canadiennes que ne l'est le marché canadien.

28. Les règlements ne constituent pas le seul obstacle au commerce interprovincial. Les pratiques de recrutement et celles touchant les marchés publics, les politiques provinciales qui excluent les producteurs de bière et de vin d'autres provinces ainsi que les préférences fiscales pour l'investissement à l'intérieur d'une province sont d'autres obstacles. Toutefois, les prescriptions réglementaires contradictoires constituent certainement un facteur très important. Les offices de gestion de l'offre limitent intentionnellement le commerce interprovincial des produits laitiers et des oeufs ainsi que du poulet et de la dinde. D'autres obstacles découlent de prescriptions réglementaires incohérentes à l'échelle du pays en ce qui a trait aux normes des produits (par exemple, différentes exigences concernant l'emballage et le classement), aux règlements des transports (notamment des exigences différentes concernant le poids, la sécurité et l'enregistrement des camions), aux pratiques en matière d'emploi et aux normes environnementales. En outre, des mesures d'exécution disparates au sein des différentes administrations créent des barrières qui s'ajoutent à celles découlant de normes réglementaires incompatibles.

29. Si les politiques et pratiques provinciales sont les principaux obstacles au commerce interprovincial, la présence fédérale joue souvent le rôle d'un complice indispensable ou vient compliquer davantage le dédale réglementaire dans lequel se trouvent les entreprises de nombreux secteurs de notre économie. Par exemple, les politiques provinciales de gestion de l'offre ne pourraient s'appliquer sans l'appui de la législation fédérale régissant le commerce interprovincial. Et, au lieu de contribuer à l'établissement d'une norme commune à l'échelle du pays, les règlements fédéraux ne sont trop souvent, d'après nos témoins, qu'une autre prescription venant s'ajouter à l'amas existant des prescriptions provinciales. Le règlement concernant les effluents miniers, dont il est question dans le mémoire d'Inco au Sous-comité, illustre précisément ce point. Avant 1977, ce sont essentiellement les provinces qui réglementaient les effluents liquides des opérations minières. Cette année-là, le gouvernement fédéral est entré dans le champ de compétence en promulguant le Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, en vertu de la *Loi sur les pêches*. La responsabilité partagée pour la réglementation des effluents signifie souvent que l'industrie doit : a) respecter des limites différentes pour les mêmes rejets; b) soumettre des rapports aux deux ordres de gouvernement; c) subir le contrôle d'inspecteurs fédéraux et provinciaux (qui donnent parfois des opinions différentes sur la même situation); et d) effectuer des tests de pollution afin de satisfaire à différentes exigences fédérales et provinciales<sup>6</sup>.

30. Il est difficile de calculer avec précision le coût des chevauchements de règlements et des obstacles réglementaires au commerce interne. Ils se traduisent par des frais plus élevés aux chapitres de l'administration et de l'observation, par un détournement des échanges (la production est détournée de la source la plus efficiente), par des dépenses de fonctionnement plus élevées du fait qu'on produit à plus petite échelle et par des investissements réduits du fait que les approbations sont lentes et qu'il règne une plus grande incertitude. Le résultat d'ensemble est une économie moins productive et moins compétitive. Mais, au-delà de ce qu'il en coûte financièrement pour maintenir des barrières internes, il nous semble que quelque chose ne va vraiment pas dans notre union lorsque les obstacles sont plus nombreux entre provinces qu'entre pays de blocs commerciaux régionaux et lorsque les sociétés et citoyens canadiens trouvent souvent plus difficile de faire affaire d'une province à l'autre plutôt que d'un pays à l'autre.

<sup>5</sup> Stelios Loizides et Michael Grant, *Barriers to Interprovincial Trade : Implications for Business* (Ottawa, Conférence Board du Canada, septembre 1992, p. 3).

<sup>6</sup> Inco. Mémoire au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité (octobre 1992) p. 5.



## F. EXAMEN LÉGISLATIF INADÉQUAT

31. Dans notre système de gouvernement, le Parlement est l'instance suprême dans la mesure où il respecte les limites imposées par la Constitution. Concrètement, cela signifie que l'exécutif («le gouvernement») ne peut prélever des impôts que le Parlement n'a pas sanctionnés, ne peut dépenser des fonds que le Parlement n'a pas autorisés ni ne peut appliquer des lois que le Parlement n'a pas approuvées. Les règlements que promulguent des ministères ou organismes gouvernementaux ont force de loi au même titre que les textes législatifs habilitants. Ils ne peuvent être promulgués légalement que dans la mesure où le pouvoir pertinent a été délégué dans une loi du Parlement. Toutefois, lorsque le pouvoir délégué a une portée générale et que le Parlement n'en supervise pas adéquatement l'exercice, le contrôle implicite du Parlement fait défaut et sa suprématie est compromise. On craint beaucoup — à notre avis, à juste titre — que le Parlement n'ait perdu le contrôle du processus réglementaire.

32. Nous n'avons pas la naïveté de croire que le Parlement peut scruter tous les détails des interventions publiques. Les exigences d'une société moderne sont trop complexes et le temps des législateurs leur est trop compté. Il est donc inévitable que bon nombre des règles qui nous régissent soient arrêtées par le gouvernement et ses agents. Mais cela ne veut pas dire que le Parlement peut signer des chèques en blanc à l'organe exécutif, puis se désintéresser complètement de ce qui advient par la suite. Pourtant, dans une large mesure, c'est ce qui se produit aujourd'hui. Il y a déjà plus d'une décennie, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (CMP) indiquait que la législation par délégation constituait la manière courante et inévitable d'établir l'essentiel du droit non coutumier du pays. D'après le Comité, il ne faisait aucun doute que les instruments subordonnés n'étaient pas confinés aux détails et que, plus souvent qu'autrement, ils formulaient et mettaient en vigueur des politiques<sup>7</sup>. Depuis, la tendance à adopter des «lois-cadres» qui prévoient l'adoption de règlements non seulement pour les technicalités mais aussi pour des dispositions de fond et des principes directeurs, s'est accrue. Par suite des réformes parlementaires instaurées au milieu des années 1980, notamment en ce qui regarde le système des comités, le Parlement est aussi plus en mesure de scruter l'utilisation des pouvoirs législatifs délégués par l'organe exécutif. Malheureusement, à ce jour, l'examen des réglementations par le Parlement — à l'exception notable de l'analyse susmentionnée du Comité mixte permanent, laquelle toutefois ne porte que sur la légalité des règlements et non sur leur valeur intrinsèque — est à toutes fins utiles inexistant : il s'agit normalement d'une tâche ennuyeuse et difficile, et il y a peu ou point d'incitations à l'entreprendre. Par conséquent, dans la pratique, l'obligation officielle qu'a l'organe exécutif de rendre des comptes au Parlement en matière de réglementation reste lettre morte.

33. Ces questions sont développées dans les chapitres 4 à 8, où l'on trouvera également des propositions de solution. Le chapitre 2 donne un bref aperçu de l'évolution du processus de réglementation ces vingt dernières années. Le chapitre 3 traite de la compétitivité et de l'incidence que peut avoir sur elle la réglementation. Il donne aussi des moyens pour augmenter l'efficacité de la réglementation. Enfin, le chapitre 9 est consacré à un examen des études sur la réglementation menées par les ministères de l'Agriculture, de la Consommation et Affaires commerciales et des Transports.

---

<sup>7</sup> Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, 4<sup>e</sup> rapport, 1<sup>re</sup> session, 32<sup>e</sup> législature, 17 juillet 1980, p. 6.



## CHAPITRE 2

# Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1992

---

### A. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre décrit brièvement les principales modifications apportées au processus de réglementation fédérale depuis le début des années 1970. La plupart de ces changements ont eu lieu au cours de la dernière décennie et, en particulier, depuis 1986. Ceux apportés entre 1972 et 1983 sont décrits à la section B; ceux apportés entre 1984 et 1992 sont décrits à la section C. La section D décrit brièvement le processus de réglementation actuel. Les figures 2-1 et 2-2, à la fin du chapitre, résument les réformes du processus de réglementation fédérale à partir de 1972.

### B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1983

#### 1. Comité mixte permanent des règlements (CMP)

2. Établi en 1972, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a entrepris ses travaux l'année suivante. Il existait déjà, dans un certains nombres de Parlements du Commonwealth, des comités permanents chargés d'examiner les règlements. En 1969, le Comité spécial sur les instruments statutaires de la Chambre des communes avait recommandé qu'on établisse aussi au Canada l'un de ces comités. Le mandat du Comité consistait à examiner tous les règlements après leur rédaction et leur enregistrement. Conformément aux recommandations du Comité spécial sur les instruments statutaires, il s'agissait pour le nouveau comité de veiller à ce que les règlements soient autorisés par la loi, à ce qu'ils n'empiètent pas indûment sur les libertés et droits individuels et à ce qu'ils ne portent pas sur des questions relevant plutôt du pouvoir législatif du Parlement.

3. En 1988, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a pris le nom de Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qu'il porte encore aujourd'hui.

#### 2. ÉVALUATION PÉRIODIQUE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

4. En vertu de la Circulaire 1977-47 (30 septembre 1977) du Conseil du Trésor, portant sur l'évaluation des programmes par les ministères et organismes du gouvernement fédéral, ceux-ci étaient tenus d'examiner périodiquement leurs programmes afin d'en évaluer l'efficacité sur le plan administratif et par rapport aux objectifs fixés. On confiait aux sous-chefs la responsabilité de veiller à ce que *tous* les programmes soient évalués périodiquement, à ce que les résultats de ces évaluations leur soient communiqués ainsi qu'aux autres niveaux de gestion et à ce que les rapports d'évaluation



soient objectifs. La Circulaire précisait en outre que tous les programmes devaient être évalués au moins une fois par période de trois à cinq ans. En 1978, le nouveau Bureau du contrôleur général (BCG) s'est vu confier la responsabilité de superviser l'évaluation de tous les programmes gouvernementaux, y compris les programmes de réglementation.

5. La Direction de l'évaluation des programmes du BCG devait «fournir aux ministres des renseignements sur les services d'évaluation des programmes et sur la qualité de chaque évaluation»<sup>1</sup>. Le BCG était investi des responsabilités suivantes : élaborer et promulguer une politique et des lignes directrices touchant l'évaluation des programmes ; développer et entretenir des relations de travail étroites avec les ministères et organismes, et les appuyer et les conseiller; et présenter des observations sur la fonction d'évaluation des programmes au sein des ministères et organismes ainsi que sur les documents et rapports connexes. Comme l'a signalé plus d'une décennie plus tard le Comité sénatorial permanent des finances nationales, «les pouvoirs conférés au BCG en vue d'assurer le respect des normes en matière d'évaluation de programme étaient, cela est clair, très limités» (1991, p. 46:13). Il faut bien souligner que, à l'origine, les ministères et le Conseil du Trésor voyaient dans les évaluations de programmes un outil pouvant aider la haute direction des ministères et organismes à améliorer le rendement des programmes, à réaffecter les ressources et à rendre compte du travail de leur organisme. Il n'était nullement question d'effectuer des évaluations indépendantes des programmes gouvernementaux qu'on rendrait publiques.

6. La mise en oeuvre de la politique d'évaluation des programmes de réglementation s'est effectuée lentement. En 1981, le BCG a terminé la rédaction des principes et lignes directrices de l'évaluation des programmes, mais ce n'est qu'en mars 1985 qu'il a publié une ébauche du guide portant sur l'évaluation des programmes de réglementation. De 1977 à 1984, on n'a évalué que sept programmes de réglementation. C'est ce qui a amené le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, en 1987, à prendre des mesures pour qu'un plus grand nombre de ces programmes soient évalués sans tarder.

### 3. Analyse de l'impact socio-économique

7. Le 14 décembre 1977, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Consommation et des Corporations ont annoncé qu'à compter du 1<sup>er</sup> août 1978, on devrait procéder à des analyses d'impact socio-économique. Étaient visés tous les nouveaux règlements importants touchant la santé, la sécurité et l'équité. Le *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor exigeait que les ministères et organismes<sup>2</sup> recensent les nouveaux règlements importants dans les trois secteurs en question, préparent l'analyse d'impact et publient au préalable le fondement législatif, l'objet des règlements en question ainsi qu'un résumé de l'analyse d'impact dans la partie I de la *Gazette du Canada*, et ce au moins 60 jours avant la promulgation. En outre, les ministères et organismes devaient mettre l'ensemble des analyses à la disposition du public et répondre aux observations des groupes non gouvernementaux.

---

<sup>1</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* (Ottawa : Conseil du Trésor, Bureau du contrôleur général, 1981), p. 83. Le Guide dégageait quatre grandes questions à traiter dans chaque évaluation : la raison d'être du programme, c'est-à-dire sa pertinence; les répercussions (intentionnels ou non); la réalisation des objectifs; et les solutions de rechange : existe-t-il de meilleures façons (plus rentables) d'atteindre les objectifs et d'obtenir les effets escomptés (*ibid.*, p. 8).

<sup>2</sup> La politique touchait les ministères et organismes suivants : Agriculture Canada, Consommation et Corporations Canada, Énergie, Mines et Ressources, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social Canada, Affaires indiennes et du Nord, Travail Canada, Transports Canada, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Office national des transports du Canada et l'Office national de l'énergie



8. Les objectifs visés étaient les suivants :

- favoriser une analyse plus exhaustive et systématique de l'impact socio-économique des nouveaux règlements touchant la santé, la sécurité, l'équité et la protection environnementale, en vue d'améliorer l'affectation des ressources et de mettre à la disposition des décideurs plus de renseignements concernant les autres facteurs socio-économiques (c.-à-d. les effets de la distribution des revenus, l'équilibre régional, le progrès technologique, la structure du marché, la balance de paiements, la production, l'emploi ou l'inflation);
- assurer l'uniformité des méthodologies et des hypothèses présidant aux analyses en question au sein des ministères et organismes chargés d'administrer des lois conférant le pouvoir de prendre des règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité; et
- élargir la participation du public au processus de réglementation.

9. Deux restrictions importantes s'appliquaient à l'analyse d'impact. Premièrement, on excluait explicitement tous les cas de réglementation directe, c.-à-d. le contrôle des prix et de l'entrée dans le marché. Pourtant, une telle réglementation s'appliquait à plus du quart du produit intérieur brut. Deuxièmement, seuls les règlements «majeurs» étaient inclus, c'est-à-dire ceux pour lesquels les coûts sociaux étaient évalués à plus de 10 millions de dollars par année (bien que le calcul du seuil ait été un peu plus compliqué que cela).

10. On a continué d'exiger une analyse d'impact socio-économique jusqu'à l'automne de 1986, date où est entré en vigueur le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (voir la section C.6 ci-dessous). Au cours de la période en question, au moins 19 analyses de l'impact socio-économique ont été produites<sup>3</sup>, ce qui semble peu comparativement aux nouveaux règlements adoptés dans cet intervalle.

#### **4. Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation**

11. Établi en décembre 1979 au sein du Conseil du Trésor, le Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation (BCRR) a été la première entité du gouvernement fédéral à avoir pour mandat principal la réforme en question. Deux grands objectifs lui étaient fixés : améliorer l'administration publique grâce à la réforme du processus de réglementation et réduire le fardeau de la réglementation pour l'économie canadienne. Une dizaine de personnes seulement formaient l'ensemble du personnel du Bureau.

#### **5. État des projets de réglementation**

12. En mai 1983, le gouvernement fédéral a publié son premier «État des projets de réglementation», un document annonçant les grands changements prévus dans les activités fédérales de réglementation. Les états devaient être publiés deux fois par année, en mai et en novembre, et ils s'intégraient dans la politique du gouvernement fédéral visant à annoncer le plus tôt possible les initiatives envisagées en matière de réglementation afin de promouvoir des consultations

---

<sup>3</sup> W.T. Stanbury, *La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1972-1992*; document établi pour le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité (Ottawa, décembre 1992), annexe 2.



constructives et de produire des règlements améliorés et moins contraignants<sup>4</sup>. Toutefois, ils n'étaient pas censés contenir des renseignements détaillés sur telle ou telle initiative. Les lecteurs devaient plutôt y trouver suffisamment de renseignements pour décider s'ils souhaitent participer activement au processus de consultation. Le BCRR soulignait que les états ne constituaient pas des promesses d'action ni des promesses d'adopter des textes de loi, mais uniquement des documents d'information.

13. Lorsqu'a paru la quatrième édition de l'État, en décembre 1984, le président du Conseil du Trésor a indiqué que ce serait sans doute le dernier, le gouvernement fédéral voulant évaluer ce programme dont on disait qu'il coûtait quelque 200 000 \$ par année. En outre, on l'avait mis sur pied à titre expérimental pour une période de deux ans. Par la suite, les progressistes-conservateurs dirigés par Brian Mulroney ont retenu l'idée, mais ils l'ont transformée quelque peu et ont intitulé le document *Projets de réglementation fédérale* voir la section C.5 ci-dessous.

## C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1992

### 1. Historique

14. La réforme de la réglementation, au sens large, faisait partie du programme économique du gouvernement actuel dès son entrée en fonction, en septembre 1984. Il s'agissait de l'un des thèmes du document *Un programme de renouveau économique*, publié par le ministre des Finances en novembre 1984. Ce dernier y déclarait que l'appareil gouvernemental était devenu trop imposant, qu'il empiétait exagérément sur le marché et qu'il gênait et faussait l'initiative privée. Il ajoutait que certaines industries étaient trop réglementées et que d'autres étaient surprotégées, non seulement des importations, mais également de la compétition interne. Ce document a donné le ton à la Stratégie de réforme de la réglementation, annoncée en février 1986, en précisant qu'il y aurait des règlements plus nombreux et de meilleure qualité dans les secteurs de réglementation fédérale ayant des lacunes notables.

15. C'est le ministre responsable de la Privatisation et des Affaires réglementaires, Don Mazankowski, qui a exprimé le point de vue du gouvernement sur la réforme de la réglementation. Il a dit que celle-ci ne représentait pas «un objectif idéologique en soi, [mais qu'elle était] plutôt l'une des grandes politiques que nous avons adoptées pour promouvoir la création de nouvelles richesses et de nouveaux emplois»<sup>5</sup>. Il a défini implicitement la réforme comme étant simplement l'une des exigences normales d'un bon gouvernement. À son avis, elle consistait à extirper les programmes et méthodes inefficaces et à apporter des améliorations tenant compte de l'évolution de la situation.

### 2. STRATÉGIE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

16. Le 13 février 1986, le vice-premier ministre Erik Nielsen a annoncé les premiers éléments de la Stratégie de réforme de la réglementation à titre de contribution à la croissance économique et à la création d'emplois, notamment grâce à la rationalisation de la gestion gouvernementale, à l'élimination des obstacles à la croissance et à l'encouragement de l'initiative privée. Ces éléments englobaient :

<sup>4</sup> Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation, *État des projets de réglementation*, Supplément de la *Gazette du Canada*, Partie I, 31 mai 1983.

<sup>5</sup> Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires : *La réforme de la réglementation en voie de réalisation*, (Ottawa, 1988), p. 1.



- La nomination d'un ministre des Affaires réglementaires.
- La première véritable politique fédérale de réglementation, fondée comme les dix Commandements sur dix principes conçus pour aider le gouvernement à «mieux réglementer».
- Le Code du citoyen : Équité en matière de réglementation, soit 15 règles de base sur la manière dont le gouvernement voulait que les organismes fédéraux de réglementation traitent le public (annonce le 6 mars 1986). (Voir l'Annexe III).
- Les Initiatives de réforme des programmes de réglementation, comprenant 43 mesures précises touchant les programmes de réglementation dans 16 ministères et sept organismes fédéraux.

17. Le 6 mars 1986, le gouvernement a annoncé une autre série d'initiatives visant la réforme du processus de réglementation, lesquelles sont exposées dans le Plan d'action relatif au processus de réglementation qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1986.

### 3. Principes directeurs

18. Les thèmes énumérés ci-après ressortent des *Principes directeurs de la politique de réglementation fédérale*. Le gouvernement a l'intention de «mieux» réglementer, non pas de réglementer moins. Le gouvernement veut compter sur le marché et sur l'esprit d'entreprise pour stimuler la croissance économique. Le gouvernement compte limiter, autant que possible, la croissance et la prolifération des nouveaux règlements, en mettant l'accent sur l'efficacité économique. On doit accorder la priorité à la réforme des réglementations inefficaces et non productives sur le plan économique, mais il n'y aura pas de déréglementation massive et l'on pourra même réglementer davantage là où la protection du public l'exige. Avant d'aller de l'avant avec de nouvelles propositions, on mesurera les avantages et les coûts afin de s'assurer que les premiers dépassent nettement les seconds. Il doit y avoir un contrôle plus étroit de la réglementation par les représentants élus, un meilleur accès et une plus grande participation du public au processus ainsi qu'une coopération accrue avec les provinces afin de réduire le fardeau global de la réglementation. On doit insister sur la rationalisation du système afin de réduire les coûts, les incertitudes et les retards.

### 4. Plan d'action relatif au processus de réglementation

19. La nouvelle Direction des affaires réglementaires du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires<sup>6</sup> a publié un plan d'action relatif au processus de réglementation qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1986. Deux fonctions caractérisent le processus : la fonction de *catalyseur*, qui «encourage et stimule la simplification du processus de réglementation dans le but de limiter l'intervention gouvernementale», et la fonction de *remise en question*, afin de garantir «qu'aucun

<sup>6</sup> Le BCRR (au Secrétariat du Conseil du Trésor), établi par le gouvernement Clark en décembre 1979, a été remplacé le 6 mars 1986 par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Puis, en août de la même année, on a établi la Direction des affaires réglementaires. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (le Groupe de travail Nielsen) avait recommandé l'abolition du BCRR, puisque celui-ci avait atteint la plupart des objectifs que lui avait fixés le Cabinet en novembre 1980. Le Groupe de travail avait recommandé la mise sur pied d'un nouveau ministère des Affaires réglementaires qui intégrerait les fonctions de plusieurs unités s'occupant de réglementation.



nouveau règlement ni aucune modification [. . .] ne peuvent être approuvés sans qu'ils aient d'abord fait l'objet d'une étude exhaustive visant à en mesurer les effets sur la population»<sup>7</sup>. Le plan d'action englobait cinq éléments :

- **Planification** : Tous les ministères et organismes (qui recommandent des ordonnances législatives au Cabinet ou dont le ministre a le pouvoir de prendre des instruments réglementaires) doivent soumettre au Cabinet des plans annuels en matière de réglementation. Le premier *Plan de réglementation fédérale* a été publié en décembre 1986 pour l'année civile 1987. Il remplaçait les états semestriels des projets de réglementation exigés depuis mai 1983.
- **Étude d'impact** : Tous les ministères et organismes doivent préparer un résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour chaque projet de règlement soumis à l'approbation des ministres et «publié» au préalable dans la *Gazette du Canada* afin d'obtenir les commentaires du public.
- **Consultation et information de la population** : Tous les ministères et organismes doivent adhérer à un processus de consultation comportant d'une part le préavis et la publication préalable de tous les projets de règlement et de modification des règlements existants, d'autre part la nouvelle publication des projets de règlement modifiés.
- **Examen et évaluation de la réglementation** : Cette disposition prévoit l'examen de tous les textes réglementaires sur un cycle de dix ans par des comités parlementaires; l'examen de tous les règlements sur une période de sept ans par un comité du Cabinet; et l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de tous les programmes de réglementation au moins une fois tous les sept ans.
- **Renforcement du rôle du Parlement** : Il s'agit ici de veiller à ce que tous les textes réglementaires restent dans le champ d'application de la *Loi sur les textes réglementaires*.

## 5. Plan annuel en matière de réglementation

20. Présentés annuellement, les nouveaux *Projets de réglementation fédérale* (qui remplaçaient les états semestriels des projets de réglementation) ont un lien avec le *Code du citoyen : Équité en matière de réglementation* en ce sens qu'on donne un avis préalable adéquat des initiatives possibles en matière de réglementation afin que les citoyens puissent communiquer leurs observations aux interlocuteurs indiqués. Le plan fait état des initiatives proposées par les différents ministères pour l'année à venir, y compris (1) les textes législatifs et les politiques ayant des incidences sur le plan de la réglementation; (2) les règlements tels que définis dans la *Loi sur les textes réglementaires* qui sont pris soit par le ministre responsable ou par le gouverneur en conseil; et (3) les autres initiatives gouvernementales qui ont pour effet de réglementer la société ou l'économie canadienne. Les mesures sont qualifiées de majeures, mineures ou courantes, selon leur importance du point de vue des objectifs ministériels et selon leur impact global. Chacune est décrite sous les rubriques suivantes : titre de la proposition; description; autorisation législative; incidence prévue; date prévue de l'avis final; et personne à contacter.

21. On a produit le premier des *Projets de réglementation fédérale* à la fin de 1986, pour l'année civile 1987.

<sup>7</sup> Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, *Stratégie de réforme de la réglementation* (Ottawa, mars 1986), p. 14.



## 6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR)

22. Le REIR «constitue un outil de travail pour les différents ministères et organismes lorsqu'ils ont à considérer et à mener à bien une initiative réglementaire; il est donc utile à la fois aux ministres et au public». D'après la Direction des affaires réglementaires, «le degré d'analyse et de description du REIR varie selon l'importance et la portée de l'impact vraisemblable de la réglementation». En outre, «il incombe au ministère ou à l'organisme responsable du règlement de rédiger le REIR». La Direction des affaires réglementaires fait le nécessaire (soutien et remise en question) pour assurer le respect de la politique gouvernementale.

23. Voici les différents éléments du REIR :

- **Description** : Cette section explique la raison d'être du projet, sa nature et la manière dont il sera exécuté.
- **Solutions de rechange envisagées** : Elles peuvent englober le statu quo ou d'autres instruments comme des impôts, des dépenses directes, des normes consensuelles, ou des permis négociables. On devrait préciser les motifs du rejet de ces options.
- **Compatibilité avec la politique de réglementation et le Code du citoyen** : Il faut donner des précisions à cet égard.
- **Répercussions prévues** : Les principaux points précisés par la Direction des affaires réglementaires (DAR) sont les suivants :
  - On procède à une analyse des coûts et des avantages lorsqu'on s'attend à ce que les nouveaux règlements aient des répercussions importantes. (Chaque ministère décide de ce que constituent des répercussions importantes.)
  - L'impact est mineur «lorsque [...] un ou deux secteurs de l'économie peuvent s'attendre à des coûts marginaux et lorsqu'il n'y a pas de menaces pour l'un ou l'autre des segments de la population ou la viabilité des entreprises».
  - On décrit les effets distributifs sur l'industrie, le gouvernement, la main-d'oeuvre, les consommateurs et le grand public.
  - On décrit séparément les coûts et les avantages.
  - On devrait indiquer les autres impacts qui peuvent intéresser les ministres ou le public.
  - On devrait préciser la méthode envisagée pour le recouvrement total ou partiel des coûts, le cas échéant.
  - La profondeur de l'analyse devrait être fonction de l'importance du règlement et de son impact potentiel.
- **Observation** : Le ministère ou l'organisme explique la stratégie adoptée pour assurer l'observation du règlement et décrit les mécanismes d'application déjà en place ou prévus.
- **Contact** : Le nom de la personne à qui la DAR ou d'autres parties intéressées peuvent s'adresser pour obtenir de plus amples renseignements.
- **Paperasserie administrative et répercussions sur la petite entreprise** : Les ministères et organismes précisent les changements en matière de paperasserie ainsi que les incidences particulières sur la petite entreprise.



- **Consultation** : Le ministère ou l'organisme résume les consultations interministérielles, intergouvernementales et du secteur privé qui ont eu lieu. Les consultations devraient avoir lieu dès les premiers stades de l'élaboration, avant qu'on arrête des mesures précises.

## 7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Conseil privé à la Justice (BCPJ)

24. Au nom du greffier du Conseil privé<sup>8</sup>, les fonctionnaires du BCPJ examinent tous les projets de règlement pour s'assurer qu'ils : (i) sont autorisés en vertu d'une loi habilitante, (ii) respectent la *Charte canadienne des droits et libertés*, (iii) ne constituent pas une utilisation inhabituelle ou non prévue de la mesure habilitante et (iv) respectent les normes de rédaction et de style.

25. Le volume de travail du BCPJ a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie parce qu'on a eu de plus en plus tendance—une tendance qui a débuté avec la législation sur l'énergie au début des années 1980—à adopter des «lois-cadres» qui prévoient l'adoption de règlements pour des dispositions de fond. Souvent, les nouveaux règlements touchent directement aux droits, devoirs et obligations des citoyens. Cette façon de procéder s'éloigne de la démarche classique où l'on ne gardait pour les règlements que les détails et normes techniques.

26. Conformément à une directive du Cabinet de 1986, le BCPJ doit prendre en moyenne trois mois pour examiner les projets de règlement. Le BCPJ respecte généralement cet objectif, mais la moyenne en question ne vise que les «dossiers actifs». En cours d'examen, le BCPJ doit souvent poser à un ministère-client des questions au sujet d'un dossier; si le ministère ne répond pas dans un délai de 30 jours, le BCPJ déclare le dossier «inactif».

27. Le BCPJ signale plusieurs améliorations à ses activités. Premièrement, il a élaboré et diffusé en 1988 un manuel de rédaction et un manuel de révision afin d'aider le personnel de soutien dans les ministères-clients et au sein des Services juridiques ministériels (ministère de la Justice). Deuxièmement, depuis 1987, il affecte aux projets d'envergure des équipes d'avocats expérimentés qui se consacrent exclusivement à cette tâche jusqu'à son achèvement. On procède de cette façon lorsque de nouveaux règlements exigent un effort considérable et qu'on perturberait le flux normal du travail en les examinant selon la filière habituelle. Les affectations durent en moyenne de trois à six mois et, entre-temps, d'autres avocats sont engagés pour veiller aux opérations courantes. Par exemple, on a eu recours à cette approche pour les règlements liés à l'ALE, à la TPS ainsi qu'à la faillite et aux pensions.

28. Troisièmement, le BCPJ a consenti il y a peu de temps à affecter des avocats auprès d'Environnement Canada, afin d'aider ce ministère à rédiger des règlements et à améliorer de façon générale sa capacité de rédiger et de traiter les règlements. Il s'agit d'un projet pilote de deux ans et on s'attendait à ce qu'un projet analogue soit réalisé vers la fin de 1992 avec Transports Canada, cette fois pour les règlements du transport. Ce sont les ministères-clients qui fournissent les ressources pour ces équipes satellites. Le BCPJ est naturellement disposé à tenter l'expérience, mais il est réticent à généraliser la pratique à tous les principaux ministères qui établissent des règlements. Une préoccupation évidente est qu'un système satellite pourrait diluer le contrôle du BCPJ et compromettre la cohérence de forme à laquelle un examen centralisé est censé pourvoir. Qui plus est, un système satellite pourrait s'avérer peu commode à cause du nombre limité de rédacteurs, réviseurs et conseillers juridiques compétents, des ressources qui pourraient ne pas être utilisées de façon optimale.

<sup>8</sup> En vertu de l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, le greffier du Conseil privé doit certifier que les projets de règlement (et les autres instruments subordonnés) sont corrects sur le plan de la forme et conformes à la Constitution.



29. Quatrièmement, le BCPJ et la DAR, par suite d'une recommandation du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, ont arrêté une politique visant la modification de règlements découlant de plusieurs lois au moyen d'un seul règlement omnibus ministériel. Le premier de ces règlements omnibus a été pris en octobre 1992. Il s'agit de modifications non controversées ou d'ordre administratif qui ne seraient pas couvertes par ailleurs.

30. Cinquièmement, le BCPJ a amorcé en 1988 le projet pilote d'*Accès direct aux lois et règlements*. On veut constituer une riche base de données grâce à laquelle les utilisateurs auront accès électroniquement à des versions codifiées et à jour de tous les lois et règlements fédéraux. Ce projet permettra l'automatisation des fonctions du BCPJ, mettra ce dernier en communication avec les différents ministères et rendra possible la transmission électronique des documents au sein du gouvernement fédéral. Il devrait être opérationnel en décembre 1993.

## 8. Changements organisationnels récents

31. Dans son discours du budget de février 1991, le ministre des Finances a aboli le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires et déplacé la fonction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor<sup>9</sup>. L'examen centralisé des nouveaux règlements et l'élaboration d'un plan annuel ont été maintenus (voir l'**Annexe 4**). Puis, en mai, on a apporté certaines modifications au processus de réglementation.

32. Premièrement, le volet informatif et la supervision de l'«intégration» des initiatives de réglementation au programme général du gouvernement sont passés du BPAR au Bureau du Conseil privé. La fonction de gestion de la politique et la responsabilité de l'ensemble du processus sont demeurées à la Direction des affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

33. Deuxièmement, depuis mai 1991, le ministre qui propose un nouveau règlement doit signer le REIR ainsi que le projet de règlement, ce qui renforce son obligation de rendre compte de l'analyse. Auparavant, le REIR était négocié entre des agents de rang relativement inférieur appartenant d'une part au ministère proposant le règlement, d'autre part à la DAR, du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Les documents n'étaient pas signés, mais simplement marqués de l'estampille d'approbation de la DAR.

34. Troisièmement, ce sont les ministres eux-mêmes qui décident maintenant s'il convient de publier au préalable les règlements ministériels (à l'aide des critères du Conseil du Trésor). Toutefois, tous les règlements qui se rendent au gouverneur en conseil doivent être approuvés par le Comité spécial du Conseil pour que la publication préalable ne soit pas nécessaire. En apposant sa signature, le ministre se trouve à recommander le projet de règlement au Comité spécial du Conseil (sous-comité du Cabinet, actuellement composé de douze ministres et présidé par le leader à la Chambre), lequel donnera au règlement force de loi.

## 9. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (et pouvoir de désaveu)

35. En 1986, on a intégré au Règlement de la Chambre des communes une procédure de résolution par la négative, qui est amorcée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Lorsqu'il considère qu'un règlement particulier doit être annulé, le Comité présente

<sup>9</sup> La Direction de la privatisation est passée au ministère des Finances, où se trouve également la Direction générale des sociétés d'État (établie en 1984), qui conseille le Conseil du Trésor et le ministre des Finances sur les sociétés du gouvernement fédéral.



à la Chambre un rapport contenant une résolution à cet effet. Sauf si la Chambre examine le rapport et vote son rejet, la résolution qu'il contient est réputée adoptée lorsque 15 jours de séance se sont écoulés après que la motion d'adoption du rapport a été inscrite au Feuilleton. La résolution est alors considérée comme un ordre de la Chambre portant que le règlement soit annulé.

36. Le pouvoir de désaveu a été invoqué quatre fois depuis son institution en 1986. La dernière fois (le rapport pertinent a été déposé le 19 novembre 1992), il s'agissait du règlement interdisant les démonstrations et la distribution de documents dans un rayon de 50 mètres de l'entrée d'un édifice du Parlement.

## **D. L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TEL QU'IL SE FAIT ACTUELLEMENT<sup>10</sup>**

37. Sur le plan juridique, un règlement peut découler d'une loi adoptée par le Parlement ou d'un instrument législatif pris en vertu d'une loi. Dans la présente section, nous décrivons uniquement le second de ces éléments, moins connu et qui est à l'origine de la grande majorité des règlements en vigueur et des nouveaux règlements adoptés chaque année.

### **1. Prescriptions législatives**

38. La *Loi sur les textes réglementaires* énonce les formalités essentielles de la prise des règlements par le gouvernement fédéral, notamment :

- La section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice doit examiner les projets de règlement afin de s'assurer de leur légalité.
- Les règlements doivent être enregistrés par le Registraire des textes réglementaires dans les sept jours suivant leur approbation.
- Le gouvernement doit publier ses règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, dans les 23 jours suivant leur enregistrement.
- Les règlements ont force de loi dès leur enregistrement. Toutefois, ils n'entrent en vigueur qu'après leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* ou, s'ils sont exemptés de la publication, après que le gouvernement les a notifiés directement aux personnes qui y sont visées.

### **2. Processus administratif**

#### *Objectifs de la politique*

39. Comme on l'a déjà mentionné, le gouvernement a instauré en 1986 un nouveau processus de réglementation. Les principes qui le sous-tendent sont définis dans le Code du citoyen : Équité en matière de réglementation et dans les Principes directeurs de la politique de réglementation, révisés et publiés de nouveau en février 1992 (voir l'**Annexe II**). Le Code et la Politique fixent les modalités que les ministères doivent respecter dans la conduite de leurs activités de réglementation. Voici les principales règles à cet égard :

<sup>10</sup> Adaptation du document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Établissement de la réglementation au Canada* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1992). Voir également l'Annexe I.



- utiliser la réglementation seulement si l'intervention gouvernementale est justifiée et que la réglementation constitue la meilleure solution;
- veiller à ce que la méthode de réglementation choisie maximise les avantages nets;
- établir un cadre et affecter les ressources nécessaires pour la mise en oeuvre des programmes de réglementation;
- pourvoir à un processus de réglementation ouvert, permettant au public de participer à l'élaboration et donnant une explication claire des prescriptions réglementaires;
- établir clairement la responsabilité des fonctionnaires pour ce qui est des mesures de réglementation.

### *Administration du processus*

40. En février 1991, le gouvernement a désigné le président du Conseil du Trésor du Canada comme ministre chargé des Affaires réglementaires.

41. C'est à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qu'il incombe de veiller à ce que les ministères et organismes suivent la politique du gouvernement en cette matière. La DAR vérifie si les projets de règlement établis par les ministères et organismes sont conformes à la politique et elle les aide à soumettre les meilleurs règlements possibles ou à trouver d'autres solutions qui répondent aux mêmes objectifs.

42. La DAR publie également en décembre de chaque année les *Projets de réglementation fédérale*, qui décrivent les initiatives de réglementation pour l'année à venir.

### *Processus d'approbation*<sup>11</sup>

43. a) **Consultation** : Le processus de réglementation débute par la décision de réglementer. À ce moment — et même plus tôt, si possible, à l'étape de définition des problèmes —, le ministère annonce son intention et consulte les parties intéressées. Il peut publier un avis préalable en faisant inscrire son projet dans les Projets de réglementation fédérale que produit chaque année, en décembre, le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il peut également publier un avis d'intention de prendre un règlement dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. En outre, les ministères peuvent utiliser des bulletins, des communiqués de presse, des babillards électroniques, des comités consultatifs et d'autres mécanismes pour joindre le public.
44. b) **Rédaction du règlement** : Le ministère qui prend la décision de réglementer est responsable de la rédaction du règlement. Il rédige également le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), qui explique l'objet du règlement proposé, les solutions de rechange envisagées et les résultats escomptés. En outre, ce document résume les résultats des consultations avec les parties intéressées et expose les réponses du ministère aux préoccupations soulevées.

<sup>11</sup> Les règlements se répartissent en trois catégories : ceux pris par le gouverneur en conseil (GEC); ceux pris par un ministre (qu'un ministre est habilité à prendre sous le régime d'une loi); et ceux pris par le GEC ou par un ministre qui touchent directement les dépenses de l'État. Le processus décrit ici ne s'applique qu'à la première catégorie de règlements, qui constituent la vaste majorité.



45. c) **Présentation** : Le sous-ministre du ministère promoteur du règlement envoie le projet de règlement et la documentation d'appoint au chef de la section du Bureau du Conseil privé au ministère de la Justice (BCPJ). Il en envoie également un exemplaire à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé.
46. d) **Examen par les organismes centraux** : La DAR examine toutes les propositions pour s'assurer qu'elles sont conformes à la politique du gouvernement en matière de réglementation. Le Bureau du Conseil privé examine les propositions pour s'assurer qu'elles cadrent avec les politiques générales du gouvernement. Le BCPJ examine les règlements afin de s'assurer qu'ils sont juridiquement fondés.
47. e) **Approbation par le ministre** : Le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement approuve celui-ci ainsi que la documentation d'appoint et les soumet au Bureau du Conseil privé (section des Décrets) pour examen; le Comité spécial du Conseil se charge de cet examen.
48. Les renseignements dont disposent les ministres pour prendre des décisions sur les projets de règlement comprennent au moins le REIR et un plan de communications.
49. f) **Publication préalable** : Le règlement et le REIR sont publiés au préalable sous forme d'ébauche dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, afin que le public puisse s'exprimer à nouveau.
50. g) **Présentation du texte définitif** : Après la publication préalable, le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement soumet le texte définitif ainsi que le REIR à l'approbation définitive du Comité spécial du Conseil du Bureau du Conseil privé.
51. Si le Comité spécial l'approuve, le règlement est enregistré.
52. h) **Enregistrement et publication** : Le règlement et le REIR sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.
53. i) **Examen du Parlement** : En dernier lieu, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examine tous les règlements. Il peut recommander au gouvernement que des modifications soient apportées, faire rapport au Parlement sur les problèmes que ses membres ont décelés ou proposer au Parlement qu'un règlement soit désavoué.



### RÉSUMÉ DES RÉFORMES DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1972 À 1992

1. **Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, de 1972 à juin 1979**
  - (a) Création du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, 1972
  - (b) Évaluation périodique des programmes de réglementation (tous les 3 à 5 ans, septembre 1977)
  - (c) Étude des répercussions socio-économiques (des nouveaux règlements importants sur la santé, la sécurité et l'équité, 1<sup>er</sup> août 1978 jusqu'en août 1986)
2. **Gouvernement conservateur de Joe Clark, de juin 1979 à mars 1980**
  - (a) Changements institutionnels : Bureau du coordonnateur, Réforme de la réglementation<sup>1</sup>, décembre 1979 (jusqu'en mars 1986)
3. **Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, mars 1980 à septembre 1984**
  - (a) État des projets de réglementation (deux fois par an), mai 1983 (jusqu'en décembre 1986)
4. **Gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney, septembre 1984 à avril 1992**
  - (a) Principes directeurs de la politique fédérale en matière de réglementation, février 1986<sup>5</sup>
  - (b) Code d'équité du citoyen en matière de réglementation, mars 1985<sup>5</sup>
  - (c) Ensemble d'améliorations à apporter au Programme de réglementation (46 initiatives de réforme), mars 1986<sup>5</sup>
  - (d) Mécanismes de consultation publique — publication préalable du REIR dans la partie I de la *Gazette du Canada* pour inviter la population à donner son point de vue, mars 1986<sup>5</sup>
  - (e) Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), septembre 1986<sup>5</sup>
  - (f) Évaluation périodique des règlements, lois et programmes de réglementation
    - Lois à caractère réglementaire soumises à l'examen des Comités parlementaires sur un cycle de dix ans, mars 1986<sup>5</sup>



- Programmes de réglementation à évaluer au moins tous les sept ans, mars 1986<sup>5</sup>
  - Programmes de réglementation à examiner tous les sept ans, novembre 1987<sup>5</sup>
- (g) Annulation de règlements par résolution négative<sup>4</sup> du Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation, 1986<sup>5</sup>
- (h) Projet de réglementation fédérale (annuel), décembre 1987<sup>5</sup>
- (i) Améliorations apportées au processus d'examen de l'ébauche juridique effectué par la SBCP-J 1986-1988
- (j) Changements institutionnels
- Secrétariat du Conseil du Trésor pour le Comité du Cabinet sur la privatisation, les affaires réglementaires et les opérations, de mars 1986 à août 1986
  - Direction des affaires réglementaires (au BPAR)<sup>2</sup>, de septembre 1986 à février 1991
  - Division des affaires réglementaires (au Conseil du Trésor)<sup>3</sup>, de février 1991 jusqu'à maintenant

- 
1. En 1979, le gouvernement conservateur charge le ministre d'État (Conseil du Trésor) de la réforme de la réglementation; en 1980, le gouvernement libéral confie ce mandat au président du Conseil du Trésor.
  2. Un ministre des Affaires réglementaires est nommé en février 1986 (il est aussi président du Conseil privé et leader parlementaire du gouvernement).
  3. En février 1991, la DAR (BPAS) devient la division des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor; le ministre responsable des Affaires réglementaires devient président du Conseil du Trésor.
  4. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation prépare la résolution.
  5. Cette réforme est mise en place en novembre 1992.

Source : Voir la description détaillée dans Stanbury (1992, Ch. 3, 4).



## Figure 2.2

### CLASSIFICATION DES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR RÉFORMER LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1972 À 1992

#### 1. Efforts en vue d'améliorer les projets de réglementation avant qu'ils n'aient force de loi

- Exigence de l'AISE pour l'élaboration de nouveaux règlements importants dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité (à partir d'août 1978)
- «Principes directeurs de la politique fédérale en matière de réglementation» (1986)
- «Code d'équité du citoyen en matière de réglementation» (1986)
- État des projets de réglementation — deux fois l'an (en vigueur en mai 1983)
- Projets de réglementation fédérale annuels (en vigueur à la fin de 1986)
- Résumé de l'étude d'impact de la réglementation obligatoire pour les nouveaux règlements (1986)
  - consultation préalable
  - examen des solutions de rechange
  - impact prévu, plus particulièrement analyse de rentabilité
  - stratégie relative au respect des règlements
  - publication préalable des projets de règlement aux fins d'avis et d'observations

#### 2. Efforts en vue d'améliorer les programmes de réglementation existants ou les règlements

- Évaluation périodique de tous les programmes de réglementation
  - initialement, tous les trois à cinq ans (1977)
  - cycle fixé à sept ans (1986)
  - période laissée à la discrétion du sous-ministre (1991)
- Révision périodique des lois de réglementation, tous les dix ans, par les comités parlementaires (1986)
- Révision par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation des règlements promulgués récemment (mise en place en 1972)
  - l'examen s'attache surtout à la forme et à la légalité
  - le Comité est autorisé à présenter à la Chambre des communes une résolution négative pour rejeter les règlements (1986)

Source : figure provenant du Tableau 2-1.







# Réglementation et compétitivité

---

### A. SOUCI DE COMPÉTITIVITÉ NATIONALE

1. Les pays se soucient de leur compétitivité nationale depuis assez peu de temps et pour diverses raisons. Les États-Unis s'en préoccupent en raison du déficit important et constant de leur balance des paiements et du déficit de leurs échanges commerciaux avec le Japon.

2. Dans d'autres pays de l'OCDE, ce souci est particulièrement important depuis la libéralisation des restrictions internationales au commerce et aux mouvements de capitaux. Les gouvernements ont de plus en plus de mal à protéger les entreprises nationales de la concurrence internationale. Il serait nettement abusif d'affirmer que le protectionnisme est chose révolue, mais les gouvernements en sont venus à la conclusion que la meilleure façon dont les industries menacées par la concurrence étrangère puissent réagir est de s'adapter, soit en devenant elles-mêmes concurrentielles, soit en recanalissant leurs ressources vers des activités où elles pourraient le devenir. Par ailleurs, on a maintenant compris que l'adaptation à des circonstances en perpétuelle évolution n'est pas uniquement l'affaire des entreprises ou des industries qui font face à une perte de leurs débouchés, mais qu'elle passe par un écheveau complexe de liens se renforçant mutuellement entre les établissements d'enseignement, les organismes de recherche, les clients et les fournisseurs et qu'elle est tributaire d'une politique publique souple.

3. Essentiellement, s'attaquer aux problèmes de compétitivité, c'est agir sur les facteurs essentiels à la croissance économique. Pour ce faire, il faut d'abord reconnaître qu'il ne suffit pas d'augmenter les dépenses du gouvernement pour améliorer une performance économique nationale médiocre.

### B. DÉFINIR LA COMPÉTITIVITÉ NATIONALE

4. Il existe de nombreuses définitions de la compétitivité. La plupart la font dépendre d'un certain nombre de facteurs, et les définitions varient selon les facteurs sur lesquels elles insistent le plus. En général, la compétitivité est envisagée sous l'un des deux rapports suivants : celui des résultats commerciaux, et celui de la productivité.

5. Selon la définition du premier type, axée sur les résultats commerciaux, une bonne compétitivité implique à la fois un surplus au compte courant, une part constante ou en croissance des marchés mondiaux et une évolution graduelle de la composition des exportations qui privilégie la valeur ajoutée ou les produits de haute technologie<sup>1</sup>. Par exemple, aux fins de l'examen en cours de l'impact de ses règlements sur la compétitivité canadienne, le ministère fédéral de l'Agriculture définit la compétitivité comme étant «la capacité soutenue d'améliorer sa part du marché et de la maintenir . . . et d'en tirer des gains».

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, Lodge et Scott, *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard University Press, 1985) et D'Cruz et Fleck, *Canada Can Compete!* (Montréal: Institut de recherches politiques, 1985).



6. L'approche axée sur la productivité et sa croissance se fonde sur l'hypothèse voulant qu'en définitive, les gouvernements nationaux aient pour mission de maximiser la richesse par habitant, c'est-à-dire les revenus de leur population actuelle et à venir. L'accroissement de la compétitivité passe donc forcément par la hausse du revenu par habitant. Michael Porter, qui est peut-être l'un des plus éminents experts en matière de compétitivité, épouse cette approche :

La seule notion de compétitivité qui soit valable à l'échelle des pays est fondée sur la productivité nationale. Pour que le niveau de vie s'accroisse dans un pays, la productivité de ses entreprises doit atteindre des niveaux élevés et s'y maintenir avec le temps. . . L'accroissement perpétuel de la productivité n'est possible qu'avec un *perfectionnement* perpétuel de l'économie. Les entreprises du pays doivent sans cesse accroître la productivité des industries en place en fabriquant des produits de meilleure qualité, en leur conférant des caractéristiques convoitées, en améliorant la technologie à laquelle ils font appel ou en rendant leurs méthodes de production plus efficaces. . . Les entreprises du pays doivent aussi acquérir le savoir-faire nécessaire pour concurrencer des segments de plus en plus avancés de l'industrie dont la productivité est généralement élevée. Parallèlement, une économie évolue lorsqu'elle concurrence avec succès des industries tout à fait nouvelles et d'avant-garde<sup>2</sup>.

7. Certaines définitions de la compétitivité tendent à accorder aux résultats commerciaux et à la productivité une importance égale. Par exemple, la Commission présidentielle de la compétitivité industrielle définit la productivité de la façon suivante :

Mesure dans laquelle une nation peut, dans un marché libre soumis à des règles équitables, produire des biens et des services qui répondent aux exigences des marchés internationaux tout en maintenant et en accroissant le revenu net de ses citoyens<sup>3</sup>.

8. Dans sa récente étude de l'économie canadienne (OCDE, 1992), l'OCDE adopte cette définition avec certaines réserves. Selon l'organisme,

. . . la notion de compétitivité comporte un aspect à court terme et un autre à long terme. Le facteur à *court terme* consiste en la capacité de répondre aux exigences des marchés internationaux. Une nation peut difficilement y parvenir si ses coûts par unité de production excèdent ceux des autres pays. Ce type de perte de compétitivité se produit lorsque l'augmentation des coûts salariaux et autres n'est pas compensée par une augmentation de la compétitivité. Le facteur à *long terme* de la définition . . . est celui du revenu net par habitant. Une nation est considérée comme compétitive lorsque le revenu réel de sa population se maintient ou augmente par rapport à celui d'autres pays<sup>4</sup>.

9. L'étude de l'OCDE traite ensuite presque exclusivement de la croissance de la productivité et souligne que « . . . à long terme, la compétitivité d'une nation dépend essentiellement de sa capacité à rendre sa main-d'oeuvre plus productive que celle d'autres pays et, dans une moindre mesure, de la proportion de sa population qui est active<sup>5</sup> ».

10. Le Conseil économique du Canada (1992) adopte une approche similaire en soutenant que la performance commerciale n'est vraiment révélatrice du bien-être économique d'un pays que si elle est attribuable à une productivité accrue :

<sup>2</sup> M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990), p. 6-7.

<sup>3</sup> Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

<sup>4</sup> OCDE, *Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence*, (Paris, 1992), p. 52.

<sup>5</sup> *Ibid.*



... l'augmentation de la part d'exportations ou l'amélioration de la balance commerciale ne sont des indices pertinents de la compétitivité que si elles s'accompagnent d'un accroissement de la productivité et du revenu réel. Ainsi, la croissance de la productivité d'un pays, envisagée comparativement à celle de ses principaux compétiteurs, est le facteur essentiel à considérer pour déterminer dans quelle mesure il réussira à long terme à demeurer concurrentiel sur les marchés mondiaux<sup>6</sup>.

11. L'inquiétude qu'éprouvent public et acteurs politiques à l'égard de la compétitivité est souvent motivée par leur crainte de perdre des emplois en raison des importations ou de se voir évincés sur les marchés d'exportation, mais la prospérité nationale est en définitive une question de productivité. La performance commerciale n'est pas une fin en soi. Elle n'est importante que lorsqu'elle est découlée de la productivité, et il n'y a pas nécessairement de rapport entre les deux. Les déséquilibres de la balance des paiements et l'insuffisance de la productivité n'ont ni les mêmes causes, ni les mêmes solutions.

12. Selon des études statistiques récentes et poussées, les écarts entre les taux de croissance de la productivité de divers pays sont fonction du revenu par habitant de chacun (les pays pauvres connaissent une croissance plus rapide, ce qui implique une convergence des revenus) et du rapport entre leurs investissements et leur PNB. Quelles que soient ces deux variables, force est de constater qu'il n'y a aucune corrélation entre le taux de croissance de la balance commerciale et celui de la productivité (Levine et Renelt, 1992)<sup>7</sup>.

13. L'absence de corrélation entre ces deux taux de croissance est prévisible pour un certain nombre de raisons. Premièrement, le commerce est fondé sur un avantage comparatif et non sur un avantage absolu. La nation la plus productive peut accroître ses revenus en important des biens et des services dont ses fabricants produisent *relativement* moins, tandis que la nation la moins productive peut y arriver en exportant les produits dont ses fabricants produisent *relativement* plus.

14. Deuxièmement, comme l'expression le laisse deviner, la balance des paiements d'un pays a pour rôle d'équilibrer. Ceci a pour implication importante qu'un déficit au compte courant peut découler d'un surplus aux comptes de capitaux, c'est-à-dire d'une entrée nette de capitaux. Il y a entrée nette de capitaux lorsque l'épargne intérieure ne suffit pas à financer l'investissement intérieur et/ou à épouger le déficit du gouvernement.

15. Ainsi, un pays jouissant de perspectives d'investissement exceptionnelles (par exemple les États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle, le Canada dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle) peut accuser un déficit au compte courant, et même si elles sont concurrentielles, ses industries importatrices et exportatrices semblent avoir une piètre performance.

16. De même, un pays aux prises avec de lourds déficits budgétaires peut aussi afficher des entrées nettes de capitaux et les déficits correspondants au compte courant. Un déficit au compte courant est essentiellement la quantité de biens et services que consomme le gouvernement en sus de ce que peuvent financer les contribuables et l'épargne. Par exemple, beaucoup de gens pensent que le

<sup>6</sup> Conseil économique du Canada, *Agir ensemble : productivité, innovation et commerce* (Ottawa, 1992), p. 7.

<sup>7</sup> Quel que soit le rapport investissements/PNB, il n'y a aucune corrélation entre la croissance réelle du PNB par habitant et les rapports exportations/PNB, importations/PNB, échanges globaux/PNB, «importations excédentaires»/PNB ou «exportations excédentaires»/PNB. Il y en a une entre, d'une part, le rapport investissement/PNB et, d'autre part, les rapports exportations/PNB, importations/PNB et échanges globaux/PNB.



déficit au compte courant des États-Unis résulte du déficit budgétaire du gouvernement fédéral et que seules une réduction de ce déficit ou une augmentation de l'épargne intérieure peuvent en venir à bout<sup>8</sup>.

17. En résumé, il semble que la plupart des observateurs préfèrent définir la compétitivité nationale en termes de productivité et de taux de croissance. Ainsi, lorsqu'ils sont élevés, la productivité et son taux de croissance sont synonymes de compétitivité, tandis que lorsqu'ils sont faibles, ils révèlent une insuffisance de la compétitivité.

18. On peut considérer la compétitivité comme un processus perpétuel consistant à *faire de meilleures choses et à faire mieux les choses*. Les décideurs doivent donc déterminer l'influence de la réglementation du gouvernement sur ce processus.

### C. DIRECTION ET CONTRÔLE OU STIMULATION DU MARCHÉ

19. Il existe diverses méthodes de réglementation, mais les récents débats ont surtout porté sur deux d'entre elles : la réglementation de direction et de contrôle et la réglementation de stimulation du marché. Les règlements du premier type prescrivent le rendement à atteindre et les moyens d'y arriver, c'est-à-dire ce qu'il faut faire pour s'y conformer. Prescrire la façon de se conformer aux règlements, c'est prescrire les caractéristiques du produit et celles de son processus de production.

20. Dans son mémoire au Sous-comité, CP Rail a donné des exemples de prescriptions sur la façon d'atteindre les objectifs visés par la réglementation :

Bien que certains règlements prescrivent «quoi faire», par exemple en établissant des normes, beaucoup, plus détaillés, prescrivent «comment faire»; cette dernière approche a été souvent favorisée pour les règlements en matière d'exploitation et de sécurité.

Par exemple, les règlements régissant les méthodes d'essai de frein à même les trains indiquent non seulement comment procéder à ces essais, mais aussi quand et par qui ils peuvent être effectués.

Les trains doivent s'arrêter tous les 1 500 milles pour que tous les wagons puissent être inspectés. Cette distance a peu à voir avec la nécessité d'une inspection.

L'utilisation du parc est réduite par le degré d'entretien précis des locomotives dicté par la réglementation. Une locomotive doit être retirée du service pour être inspectée tous les 90 jours, quelle que soit la distance qu'elle a parcourue pendant cette période. Le processus d'inspection même est aussi prescrit en détail. (p. 8)

21. La réglementation axée sur la stimulation du marché prescrit aussi des objectifs, mais laisse à ceux qui sont chargés de son application une certaine liberté quant à la façon de les atteindre, ce qui peut en réduire les coûts d'application et d'observation. Dans l'exemple ci-dessus, une réglementation axée sur la stimulation du marché obligerait CP Rail à assurer l'intégrité mécanique de son matériel roulant, mais lui laisserait le choix des moyens à employer. Il peut cependant s'avérer plus difficile de surveiller et de vérifier l'application d'une norme fondée sur le rendement.

### D. IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA COMPÉTITIVITÉ

22. La réglementation peut avoir un impact positif ou négatif sur la compétitivité. Pendant longtemps, on a simplement présumé qu'elle protégeait l'intérêt public, car en comblant les lacunes du marché, elle accroissait la productivité. À la fin des années 60, des économistes, à l'instar du

<sup>8</sup> Voir U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *Improving U.S. Competitiveness*, travaux d'une conférence tenue au ministère du Commerce des É.-U., mardi 22 septembre 1987 et Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America : First Annual Report to the President and Congress*. (Washington, 1992).



professeur George Stigler, de l'Université de Chicago, ont commencé à remettre cet a priori en question. Leurs études ont révélé de nombreux cas de règlements et de régimes de réglementation qui ne servaient manifestement pas l'intérêt public<sup>9</sup>.

23. La réglementation est coûteuse. Ce coût englobe ses frais d'administration, d'application et d'observation de même que les frais improductifs attribuables aux perturbations qu'ils entraînent dans les marchés des intrants et des extrants. De plus, en freinant l'adaptation économique et l'innovation, elle réduit le taux de croissance de la productivité et le revenu par habitant. Si ses coûts excèdent ses avantages, pour peu qu'ils soient bien mesurés, la réglementation abaisse la productivité globale et le revenu par habitant. Dans le cas contraire, le taux de productivité et le revenu par habitant augmentent.

24. L'analyse faite par la *U.S. Environmental Protection Agency* des conséquences de l'élimination (quasi totale) du plomb ajouté à l'essence illustre la façon dont un règlement qui répond au critère de l'avantage économique doit aussi améliorer la productivité<sup>10</sup>. Le règlement en question a fait monter le coût de raffinage d'environ 500 millions de dollars par année, ce qui entraîné une baisse de productivité des raffineries. Il comportait aussi les avantages quantifiables suivants :

- **Amélioration de l'état de santé des enfants :** L'abaissement du taux de plomb sanguin chez les enfants entraîne une baisse des coûts des soins de santé et des cours de rattrapage. L'économie en ressources est de l'ordre de 400 millions de dollars par année.
- **Baisse de la tension artérielle chez les adultes :** L'abaissement du taux de plomb sanguin chez les adultes réduit l'incidence de la haute tension et de l'hypertension artérielles, des attaques d'apoplexie et des crises cardiaques. Les frais médicaux ainsi épargnés et les revenus non perdus en raison de la baisse du nombre de décès prématurés s'élèvent, estime-t-on, à environ 5 milliards de dollars par année.
- **Réduction de l'utilisation d'essence contre-indiquée :** On utilise moins souvent de l'essence avec plomb dans des moteurs conçus pour fonctionner à l'essence sans plomb, ce qui réduit la production d'autres matières polluantes (surtout l'ozone troposphérique) et l'encrassement des moteurs. Les dommages ainsi évités s'élèvent approximativement à 700 millions de dollars par année.
- **Réduction des frais d'entretien des véhicules :** La réduction de la corrosion causée par le plomb fait baisser les frais d'entretien et de mise au point, ce qui, avec la réduction de la consommation d'essence, entraîne une économie de 900 millions de dollars par année.

25. L'élimination du plomb dans l'essence a valu à l'économie américaine des avantages **nets** (c'est-à-dire que la valeur des ressources libérées est supérieure à celle des ressources utilisées) de quelque 6 milliards de dollars par année ou, si l'on exclut les avantages que représentent les décès prématurés évités grâce à la baisse de la tension artérielle chez les adultes, de 1 milliard de dollars par année. Se basant sur ce dernier chiffre, l'analyse de l'EPA montre qu'avec la réglementation, le PNB des États-Unis, bien mesuré, est d'environ 1 milliard de dollars supérieur à ce qu'il serait sans elle. Ce gain entraîne des hausses correspondantes du PNB par habitant et de la productivité totale (globale) des facteurs.

26. Cet exemple illustre un point important. Même s'il réduit la productivité de l'industrie qu'il vise, un règlement peut respecter le critère de la rentabilité s'il entraîne des hausses plus qu'équivalentes de la productivité dans d'autres secteurs de l'économie. Dans le cas ci-dessus,

<sup>9</sup> Pour une vue d'ensemble des résultats de ces études, voir Jacobs . La maîtrise de la réglementation publique : une nouvelle autodiscipline, *L'Observateur de l'OCDE*, n° 175, avril-mai 1992, p. 4 à 8.

<sup>10</sup> OCDE, Évaluation des avantages et prises de décisions environnementales, Paris, 1992.



l'élimination du plomb de l'essence affaiblit la productivité de l'industrie réglementée (en augmentant ses coûts), mais l'économie en soins de santé, en cours de rattrapage et en frais d'entretien et coûts de remplacement des moteurs fait plus que compenser cette perte.

27. La réglementation peut aussi libérer des ressources à accès libre et à usage non tarifé. Par exemple, les règlements sur les gaz d'échappement peuvent améliorer la valeur récréative des terres et plans d'eau à accès libre. Cette plus-value peut être mesurée approximativement par des moyens indirects, et si elle excède le coût de la réduction des émissions gazeuses, la réglementation produit un avantage net. Mais comme les usagers de ces ressources y ont accès gratuitement, la hausse de leur valeur récréative ne se traduira pas en termes de PNB mesuré, et l'on aura l'impression que la réglementation réduit le PNB, le PNB par habitant et la productivité.

28. En résumé, un règlement qui satisfait au critère de la rentabilité entraîne aussi une hausse du PNB par habitant ou de la productivité globale, dans la mesure où les ressources réglementées sont tarifées. Quand elles ne le sont pas, le règlement peut être rentable, mais il réduit le PNB par habitant mesuré. Notre PNB par habitant serait plus faible, mais les Canadiens seraient quand même en meilleure posture avec le règlement que sans lui. Par contre, lorsque la somme des avantages tarifés et non tarifés est inférieure aux coûts, le règlement réduit le PNB par habitant et les Canadiens perdent au change.

29. Selon une affirmation récente, la réglementation peut accroître non seulement la productivité globale, mais aussi celle des entreprises auxquelles elle s'applique, si elle les oblige à améliorer leurs produits et leurs procédés de fabrication. Ainsi, ces améliorations, qu'elles apportent afin de se conformer aux règlements visant la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité, leur confèrent sur les marchés internationaux un avantage concurrentiel qui fait tôt ou tard augmenter leurs profits. Ainsi, leur coût net d'observation est nul et, dans les faits, le règlement ne leur coûte rien.

30. Ce que l'on sait de l'effet de la réglementation sur la productivité globale et les taux de croissance de la productivité a surtout trait au rôle joué par la multiplication des règlements à caractère social dans le ralentissement de la croissance de la productivité remarqué dans la plupart des pays industrialisés après 1970. Aux États-Unis, on a attribué de 10 à 15 p. 100 de la baisse du taux de croissance de la productivité aux conséquences directes et indirectes de la réglementation<sup>11</sup>. On semble n'avoir fait aucune estimation de l'effet de la réglementation sur la croissance de la productivité globale au Canada.

31. La présente étude a surtout porté sur le lien qu'il y a entre la réglementation et la productivité, parce que celle-ci est la mesure la plus exacte de la performance économique d'un pays. Pour être une mesure significative de la performance économique nationale, la compétitivité doit être définie en termes de productivité et de croissance de la productivité, ce qui ne veut pas dire que la

---

<sup>11</sup> W. Baumol et K. McLennan, eds., *Productivity Growth and U.S.: Competitiveness*, (New York: Oxford University Press, 1985), p. 9.

Au sujet des études américaines, voir E. Wolff, «The Magnitude and Causes of the Recent Productivity Slowdown in the United States: A Survey of Recent Studies» in Baumol and McLennan, op. cit.

Explications possibles de la baisse de la productivité au Canada : voir G. Stuber, «The Slowdown in Productivity Growth in the 1975-83 Period: A Survey of Possible Explanations» Rapport technique n° 43 de la Banque du Canada (Ottawa, 1986). Stuber laisse entendre que l'incertitude causée par la politique nationale en matière d'énergie pourrait avoir causé la baisse de la productivité dans le secteur des combustibles minéraux (p. 92).



réglementation ne peut influencer sur la balance commerciale d'un pays. Elle le peut, et Kalt<sup>12</sup> a montré de façon concluante que tel a été le cas aux États-Unis. Il a en effet constaté qu'en raison de leurs autres caractéristiques déterminantes (capitalisation, recherche et développement, concentration de compétences), les industries américaines assumant la plus grosse part des coûts directs et indirects de la réglementation à caractère environnemental affichaient des exportations nettes plus faibles que celles qui faisaient face à des coûts environnementaux moins élevés. Il importe de comprendre que si les règlements à caractère environnemental ou autre peuvent entraîner une baisse des exportations et de l'emploi dans certaines industries, ce qu'il s'agit de savoir, c'est s'ils produisent dans d'autres secteurs de l'économie des gains (une baisse de coûts) suffisants pour compenser les frais d'observation, c'est-à-dire s'ils satisfont au critère de la rentabilité.

## E. MESURES RÉGLEMENTAIRES QUI RÉDUISENT LA COMPÉTITIVITÉ

32. La réglementation peut réduire la compétitivité et dissuader d'innover, ce qui réduit le taux de croissance de la productivité. Il est bon de distinguer entre deux catégories de cas. Dans la première, la réglementation vise à remédier à une lacune du marché, mais n'atteint pas son objectif ou l'atteint à un coût excessif. On peut aussi appeler les règlements de ce genre «règlements contraires à l'intérêt public». La réglementation peut être sans effet parce qu'il n'y a pas vraiment de lacune à combler dans le marché ou, s'il y en a une, parce qu'elle ne peut être comblée au moyen du type de règlement adopté, ni, peut-être, d'un autre type. Par contre, il se peut que le coût d'un règlement pris afin de combler une lacune du marché excède soit les avantages que le règlement confère («le remède est pire que la maladie»), soit le coût d'autres solutions.

33. Dans la deuxième catégorie de cas, la réglementation vise à favoriser des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt public. Les règlements de cette nature sont censés transférer la richesse plutôt que l'accroître. Ils éliminent parfois la concurrence et perturbent ainsi les marchés des intrants et des extrants.

## F. RÈGLEMENTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT PUBLIC

34. Les règlements contraires à l'intérêt public réduisent la productivité parce qu'ils coûtent inutilement cher et/ou parce que leur coût excède leurs avantages économiques. On peut ainsi imposer une réglementation à caractère économique (règlement sur les services publics) à une industrie compétitive en croyant à tort qu'elle constitue un monopole naturel. Par exemple, dans son mémoire au Sous-comité, AGT a soutenu que la maintien par le CRTC d'un long processus d'approbation des tarifs de services de télécommunications maintenant fournis par des entreprises rivales met les concurrents à l'abri les uns des autres au lieu de protéger les consommateurs contre les monopoles naturels, ce qu'on avait à l'origine l'intention de faire<sup>13</sup>.

35. Les règlements contraires à l'intérêt public peuvent aussi comporter des normes de sécurité ou de protection de l'environnement abusives ou être axés sur la direction et le contrôle, ce qui peut entraîner des coûts d'observation excessifs. Les coûts d'observation comprennent le coût de

---

<sup>12</sup> J. Kalt, «The Impact of Domestic Environment Regulatory Policies on U.S. International Competitiveness» in A. M. Spence and H. Hazard, eds., *International Competitiveness*, (Cambridge: Ballinger, 1985), p. 221-262.

<sup>13</sup> Mémoire de AGT Limited au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, 27 octobre 1992, pages 5 à 8. Pour de plus amples informations, voir *Regulation and Competitiveness in the Telecommunications Industry* (mémoire de AGT Limited au Groupe directeur de la prospérité du gouvernement du Canada, juin 1992).



modification des produits et des procédés de fabrication, l'administration, les tests, les inspections, le respect des nouvelles exigences de la réglementation, la participation au processus de consultation et l'interjection d'appels à l'égard des exigences abusives. Les coûts d'observation peuvent prendre la forme de coûts au comptant ou de coûts d'opportunité ou des deux. En effet, on a dénoncé :

... l'affectation de techniciens et de gestionnaires à des tâches administratives, ainsi que la confusion, les ralentissements et la perte d'efficacité qui surviennent naturellement dans les entreprises qui assument des responsabilités légales de plus en plus nombreuses et souvent incohérentes<sup>14</sup>.

36. Selon une étude récente, on estime qu'aux États-Unis, l'observation des règlements fédéraux à caractère social et économique a coûté en tout 328 milliards de dollars en 1990<sup>15</sup>. Aussi énormes que ces coûts puissent être, le plus important n'est pas leur ampleur en soi. Il s'agit avant tout de savoir si, dans chaque cas, les avantages de la réglementation excèdent les coûts et s'il est possible de réduire ces derniers. Si les avantages l'emportent sur les coûts, le règlement accroît la productivité. Dans le cas contraire, il faut modifier la réglementation pour sauvegarder la compétitivité, ce qui peut impliquer l'abrogation partielle ou complète du règlement ou un changement au processus de réglementation qui soit propre à réduire les coûts d'observation.

37. Certains règlements bien connus, prévoyant surtout des normes de sécurité, ont un coût d'observation sans commune mesure avec les avantages obtenus<sup>16</sup>. Aux États-Unis (et probablement dans d'autres pays), le coût d'observation d'un certain nombre de règlements de ce genre s'élève à plus (et parfois beaucoup plus) de 100 millions de dollars par vie sauvée. (*Economic Report of the President*, février 1992)<sup>17</sup>. Cela implique que l'on pourrait sauver beaucoup plus de vies en usant de ces ressources autrement.

38. Des études sur la réglementation relative à la sécurité en milieu de travail ont permis de constater que si, dans certains cas, les avantages ont été nuls ou faibles en regard des coûts, ils sont en général à peu près proportionnels aux coûts globaux. Selon Dewees et Trebilcock,

... la réglementation fédérale, d'État et municipale sur la santé et la sécurité au travail a eu un effet positif, mais le programme fédéral de réglementation a été plutôt anémique. On peut dire que la diffusion d'information, l'évolution de la perception de la santé et de la sécurité des travailleurs dans le grand public et les négociations collectives sur ces questions ont eu beaucoup plus d'impact. L'intervention du gouvernement n'est pas tellement nécessaire en milieu de travail, car les travailleurs et, dans une certaine mesure, les employeurs ont directement intérêt à assurer la santé et la sécurité de la main-d'oeuvre. L'indemnisation des accidents du travail semble contribuer grandement à assurer la sécurité sur les lieux de travail, tant en fournissant des incitatifs aux employeurs qu'en les informant implicitement, ainsi que les travailleurs, des risques que comporte leur lieu de travail. Pourtant, les normes gouvernementales renseignent sur les risques et

<sup>14</sup> Mémoire de *Canadian Manufacturing Industries Forum* au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, Chambre des communes, Ottawa, 3 novembre 1992, p. 3 et 4.

<sup>15</sup> R. Hahn and T. Hopkins, «Regulation and Deregulation: Looking Backward, Looking Forward», *The American Entrepreneur*, Vol. 3, no. 4, juillet-août, p. 70 à 79.

<sup>16</sup> En élevant des obstacles à l'importation et au commerce, les normes de qualité auxquelles les produits doivent satisfaire peuvent aussi servir à protéger des intérêts particuliers. Voir OCDE Consommateurs, normes de sécurité et commerce international (1991) et U.S. Congress, Office of Technological Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future* (Washington 1992).

<sup>17</sup> Voir aussi *The Economist* (10 octobre 1992, p. 21 à 24) et John F. Morrall III, «Control of Regulation—a Washington Perspective» in T. D. Hopkins, ed., *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), p. 9-12.



la prévention des accidents et peuvent aider à améliorer le climat des négociations entre employeurs et employés en la matière, de telle sorte que leur abolition pourrait être lourde de conséquences<sup>18</sup>.

39. L'indemnisation des travailleurs fondée sur leur expérience et la diffusion d'information sur les risques en milieu de travail semblent avoir contribué beaucoup plus que la réglementation à réduire le nombre d'accidents de travail<sup>19</sup>. Les règlements de type direction et contrôle exigeant l'installation de matériel «sécuritaire» ont été coûteux et inefficaces.

Les milliards de dollars affectés par les entreprises à l'achat d'équipement conforme aux normes de sécurité à seule fin de passer avec succès les inspections de l'OSHA [*Occupational Health and Safety Administration*] n'ont pas entraîné de réduction du nombre d'accidents de travail. Les dépenses de milliers d'entreprises plus petites ont, quant à elles, eu un effet mitigé sur la réduction du nombre d'accidents de travail dans des milieux où l'on accordait pourtant moins d'importance à la sécurité au travail<sup>20</sup>.

40. Dans le domaine des règlements à caractère environnemental, des études américaines ont permis de constater que les coûts de la réglementation relative à la qualité de l'eau excèdent largement les avantages obtenus. Certains commentateurs concluent que les règlements sur la qualité de l'air ont entraîné une baisse substantielle des émissions de certaines matières polluantes et que, tout compte fait, leurs avantages économiques sont peut-être proportionnels à leurs coûts<sup>21</sup>. D'autres soutiennent que les réductions observées ne résultent pas de la réglementation et que cette dernière n'a pas été efficace<sup>22</sup>.

## G. ATTÉNUER LA BAISSÉ DE PRODUCTIVITÉ DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC

### 1. Analyse de rentabilité

41. L'analyse de rentabilité a aidé les gouvernements à prendre des décisions éclairées à l'égard de ce qu'il y a lieu de réglementer et de la mesure dans laquelle il est indiqué de le faire. Beaucoup de commentateurs sont d'avis qu'on pourrait et, en fait, que l'on devrait y recourir plus souvent. Il importe de comprendre qu'un règlement économiquement rentable ne peut que favoriser la productivité et la compétitivité, et qu'un règlement qui n'y satisfait pas ne peut qu'avoir l'effet contraire. Il est tout aussi important de voir qu'il y a des moyens d'estimer les avantages à tirer d'une amélioration de la qualité des ressources à accès libre non tarifées, comme les terres réservées à des fins récréatives et la faune<sup>23</sup>.

42. Il est prouvé que beaucoup de nos règlements ne sont pas justifiés par des analyses de rentabilité. Les modifications apportées en mai 1991 au règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers démontrent bien que leurs auteurs n'ont pas prouvé qu'elles auraient des avantages

<sup>18</sup> D. Dewees et M. Trebilcock, «The Efficacy of the Tort System and its Alternatives: A Review of the Empirical Evidence», *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 30, No. 1, Spring, p. 129.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 127-8.

<sup>20</sup> P. MacAvoy, P., *Industry Regulation and the Performance of the American Economy*, (New York: Norton, 1992), p. 92.

<sup>21</sup> Dewees and Trebilcock, *op. cit.*, p. 120.

<sup>22</sup> MacAvoy, *op. cit.*, p. 99-104.

<sup>23</sup> OCDE, *Évaluation des avantages et prises de décisions environnementales*, (Paris, 1992).



économiques proportionnels à leurs coûts d'application et d'observation. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (publié dans la *Gazette du Canada*, Partie II, du 7 mai 1992) estime la valeur actuelle nette des dépenses entraînées par le règlement à 4,1 milliards de dollars. Au sujet des avantages, on peut y lire ce qui suit :

Bien que ces avantages soient difficilement quantifiables, ils ne sont pas négligeables pour autant. Cette non-quantification est reliée au fait qu'il n'y a pas assez de renseignements disponibles pour évaluer l'augmentation des revenus tirés des pêches ou pour quantifier l'impact du règlement sur les activités récréatives et les autres secteurs touchés<sup>24</sup>.

43. Les fonctionnaires d'Environnement Canada qui ont comparu devant le Sous-comité ont reconnu que les avantages du règlement ne sont pas quantifiés (6:14-1).

44. D'après les ouvrages traitant d'analyse de rentabilité, les avantages de ce règlement auraient pu être quantifiés avec plus de précision qu'Environnement Canada ne le croyait possible. Il reste que le fait d'affecter au règlement des ressources de 4,1 milliards de dollars sans trop savoir, apparemment, quels avantages on en tirera ne donne aucune idée de l'effet qu'il aura.

45. Une analyse de rentabilité requiert l'accumulation préalable de données scientifiques sur les risques pour la santé et la sécurité que comporte le phénomène à réglementer. Or, il semble, dans certains cas importants, que l'on ait réglementé sans disposer de renseignements de cet ordre. D'après le mémoire d'Inco, les normes proposées par l'Ontario à l'égard de la durée limite d'exposition à 101 substances dangereuses en milieu de travail ont été établies à partir de la durée la plus courte prescrite pour chaque substance dans l'un ou l'autre des cinq pays où l'on ait fait une enquête (à l'exclusion des États-Unis)<sup>25</sup>. Les États-Unis ont été exclus au motif que leurs durées limites d'exposition avaient été établies sans consultation des syndicats. Ainsi, selon Inco, on n'a fait aucune étude des données scientifiques et encore moins d'analyse de rentabilité avant d'établir les durées limites d'exposition.

46. Comme technique analytique visant à mettre en lumière les effets de diverses solutions possibles, l'analyse de rentabilité peut aider les décideurs à faire des choix plus judicieux. On ne peut cependant en user convenablement sans connaître ses limites, qui sont importantes. Pour employer le langage le plus simple, disons que l'analyse de rentabilité requiert a) l'estimation de tous les effets significatifs qu'une mesure est susceptible d'avoir avec le temps, b) leur évaluation en termes financiers et c) l'établissement d'une période d'amortissement fondé sur un taux d'amortissement approprié. Selon le type de règlement dont il s'agit, chacune de ces étapes peut être parsemée d'embûches. Sur le plan des coûts, il faut, pour estimer les effets d'un projet de règlement, non seulement déterminer le coût des mesures que les parties visées devront prendre pour s'y conformer, mais aussi celui des mesures qu'elles auraient prises en l'absence du règlement, afin de calculer la différence de coût à attribuer à ce dernier. Pour estimer les avantages, il faut aussi faire des projections de la réalité avec et sans le règlement. Mais c'est là que les difficultés commencent à apparaître, surtout lorsqu'il s'agit d'un règlement à caractère social. En pareil cas, on n'attribue habituellement pas de valeur monétaire aux avantages — lieu de travail plus sécuritaire, environnement moins pollué, étendues sauvages vierges — puisqu'ils ne font pas l'objet d'échanges dans les marchés établis. Certaines méthodes permettent de le faire, mais en pratique, elles font appel à d'énormes quantités de données. Il est d'autant plus difficile de quantifier les avantages des règlements de ce genre que leur impact sur l'environnement — surtout la possibilité qu'ils causent des dommages irréversibles — est

<sup>24</sup> *Gazette du Canada*, II, Vol. 126, N° 11, p. 2001.

<sup>25</sup> Mémoire de Inco Limited au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, Chambre des communes, octobre 1992, p. 7.



souvent très incertain, tout comme la répartition, entre la génération actuelle et celles de l'avenir, de leur coût d'observation, lequel est implicite dans le taux d'amortissement choisi. Certains des effets les plus importants des règlements sont parfois les plus difficiles à quantifier. Il faut donc absolument résister à la tentation de ne pas tenir compte de ce qui est difficilement quantifiable, sous peine de rendre l'analyse de rentabilité inutile pour les décideurs.

## 2. Utilisation des instruments économiques

47. Il a été abondamment démontré que l'on pourrait réduire les coûts d'administration et d'observation de la réglementation et les coûts assumés par les tiers<sup>26</sup>. Il serait possible de libeller les règlements en langage clair et simple. On pourrait aussi y préciser les objectifs de rendement visés et laisser aux intéressés le soin de choisir le moyen le plus efficace de les atteindre; autrement dit, en langage courant, on pourrait user d'incitatifs économiques plutôt que de chercher à diriger et à contrôler.

48. Le recours aux incitatifs économiques plutôt qu'à l'approche «direction et contrôle» dans la réglementation à caractère environnemental a fait l'objet de nombreuses études<sup>27</sup>. En général, l'approche «direction et contrôle» impose au réglementé une certaine méthode de contrôle des rejets gazeux, fréquemment choisie parmi les meilleures techniques existantes (MTE). La réglementation de direction et de contrôle tend également à exiger que les émissions de toutes origines soient réduites dans la même proportion. Si le coût de la dépollution varie d'un pollueur à l'autre, on peut atteindre l'objectif global établi en concentrant les efforts de réduction des émissions là où ils coûtent le moins cher. En obligeant tous les pollueurs à réduire leurs émissions dans la même proportion, la réglementation de direction et de contrôle rend plus coûteuse l'observation d'une norme de dépollution globale.

49. Les incitatifs économiques présentent l'avantage de permettre, dans certaines circonstances, d'observer la réglementation avec efficacité, c'est-à-dire d'appliquer les méthodes existantes de dépollution les moins coûteuses et d'en concevoir de nouvelles, encore moins onéreuses. Ces incitatifs peuvent consister en des taxes, des subventions ou des droits de pollution négociables. Ils ne constituent pas des «autorisation de polluer». Ils peuvent avoir pour effet de réduire autant la pollution que les règlements de direction et de contrôle. Ils permettent simplement de réduire les émissions de certaines sources plus que celles d'autres sources.

50. Environnement Canada semble favorable à leur utilisation, mais au Canada, on s'est surtout borné jusqu'à maintenant à prescrire des frais relatifs aux effluents municipaux. Aux États-Unis, la *Environmental Protection Agency* y a davantage recours et privilégie les droits de pollution négociables. L'expérience a été concluante en ce sens que ces droits ont plus contribué à réduire la pollution que la réglementation de direction et de contrôle. S'ils ne sont pas encore la solution idéale, c'est avant tout parce que leur utilisation est limitée par le gouvernement, lequel craint, assez paradoxalement d'ailleurs, qu'ils ne soient perçus comme un «droit de polluer».

51. Les permis relatifs à la teneur de l'essence en plomb, octroyés pendant la phase d'élimination graduelle de l'essence avec plomb aux États-Unis, illustrent bien l'efficacité de ces droits négociables. Au lieu d'exiger de tous les raffineurs qu'ils réduisent la teneur en plomb de leur essence dans la même proportion, on a accordé à chacun l'autorisation, négociable, de produire de

<sup>26</sup> Voir Jacobs (1992) pour une vue d'ensemble de la question.

<sup>27</sup> R. Hahn, «Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders», *Journal of Economic Perspectives*, printemps 1989.



l'essence contenant un certain pourcentage de plomb, pourcentage qui diminuait avec le temps jusqu'à l'élimination complète du plomb. Les permis ont été négociés, les raffineurs capables de réduire la teneur en plomb de leur essence le plus facilement vendant leur permis à ceux pour lesquels l'élimination du plomb était plus coûteuse. Cela a réduit le coût global d'observation de la réglementation, car les raffineurs capables de réduire la teneur en plomb de leur essence à meilleur coût l'ont fait les premiers.

52. Le recours aux instruments économiques dans d'autres secteurs de la réglementation à caractère social se présente sous diverses formes. Comme nous l'avons déjà dit, on favorise davantage la sécurité en milieu de travail par un régime d'indemnisation des accidents du travail fondé sur l'expérience des travailleurs qu'en spécifiant dans chaque cas ce qu'il faut faire pour que le lieu de travail soit sécuritaire. Il s'agit de prévoir une mesure incitant à éviter les accidents et de permettre aux employeurs et aux employés d'user, pour y arriver, des moyens qui conviennent le mieux à leur situation particulière.

53. Après avoir étudié les moyens employés aux États-Unis et au Canada pour rendre les produits sécuritaires, Dewees et Trebilcock concluent ce qui suit :

En général, il semble que les vignettes signalant les risques et communiquant les renseignements obligatoires sur l'utilisation sécuritaire des produits ne soient pas utilisées autant que l'exigent les normes de sécurité minimales<sup>28</sup>.

54. Il s'agit ici encore de savoir s'il est nécessaire d'indiquer les caractéristiques des produits pour atteindre l'objectif visé, à savoir que les produits soient sécuritaires, qu'ils fonctionnent bien et qu'il soit facile de les comparer. Devrait-on imposer aux fabricants d'isolant en fibre de verre les facteurs d'isolation thermique prescrits, ou suffirait-il que les isolants portent une vignette indiquant les facteurs d'isolation requis par le code du bâtiment<sup>29</sup>? La réglementation devrait-elle spécifier le nombre de mouchoirs de papier que doit contenir chaque boîte, ou suffirait-il d'indiquer sur chaque boîte combien de mouchoirs elle contient et leur taille<sup>30</sup>? En général, les règlements devraient être conçus pour laisser aux parties visées une mesure raisonnable de liberté dans le choix des moyens à employer pour atteindre leurs objectifs.

55. Dans certains cas, la réglementation d'application volontaire peut être plus efficace que la réglementation imposée. Il peut être préférable de soumettre les produits à des normes du premier type dans des domaines où les produits sont appelés à changer fréquemment, car elles peuvent être établies et remplacées plus rapidement que les règlements du gouvernement. Leur désavantage tient au fait qu'elles peuvent aussi aider à réduire la concurrence entre les entreprises existantes du secteur ou à désavantager celles qui font leur apparition. La souplesse des normes d'application volontaire a donc peut-être un prix : en effet, elles ne tiennent pas compte de l'intérêt des consommateurs et des autres parties visées.

### 3. Accélérer la procédure

56. Selon un représentant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la procédure de modification des règlements relatifs à la qualité des produits dont l'administration incombe au ministère comporte 30 étapes distinctes, et la documentation afférente à une modification

<sup>28</sup> Dewees et Trebilcock, op. cit. p. 103.

<sup>29</sup> Mémoire du *Canadian Manufacturing Industries Forum*, p. 8.

<sup>30</sup> Mémoire de Kimberley-Clark Canada Inc. à Consommation et Affaires commerciales Canada au sujet du règlement sur le comptage des mouchoirs pris aux termes de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, p. 6-7.



même mineure atteint les 400 pages. Ce processus lent et coûteux découle de l'ampleur des consultations tenues dans chaque cas. Donc, si le processus de consultation était plus efficace, les règlements pourraient engendrer des avantages supérieurs. À cet égard, il a notamment été suggéré de tenir les consultations dès les premières étapes de l'élaboration des règlements, lorsqu'il s'agit de savoir si et comment on va réglementer.

#### 4. Limiter la réglementation des monopoles aux monopoles

57. Des règlements à caractère économique peuvent s'avérer superflus lorsqu'il y a concurrence. AGT a insisté sur ce point dans son mémoire.

58. On peut aussi adopter des règles afin de ne pas décourager l'innovation<sup>31</sup>. Cela s'applique à la réglementation à caractère social et à caractère économique. Dans ce dernier cas, le *Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation* a recommandé de remplacer la réglementation fondée sur le taux de rendement par une autre fondée sur l'incitation par les gains dans les segments de l'industrie des télécommunications qui font toujours l'objet de monopoles<sup>32</sup>. La réglementation axée sur l'incitation par les gains permet à l'entreprise réglementée de conserver une partie des gains excédant le taux de rendement qui lui est consenti, ce qui l'incite à abaisser ses coûts et réduit le nombre de démarches réglementaires. L'Association canadienne des producteurs pétroliers est disposée à appuyer toute réglementation du transport par pipeline axée sur l'incitation financière que pourrait prendre l'Office national de l'énergie<sup>33</sup>.

## H. RÈGLEMENTS FAVORISANT DES INTÉRÊTS PARTICULIERS

59. La réglementation favorisant des intérêts particuliers a principalement pour objet de transférer la richesse d'une partie de la société à une autre. Elle peut prendre la forme de règlements à caractère social ou économique. Des normes de sécurité ou des normes environnementales ayant pour effet de désavantager des compétiteurs éventuels et de réduire la concurrence constitueraient une réglementation favorisant des intérêts particuliers déguisée en réglementation à caractère social<sup>34</sup>. Un règlement restreignant l'entrée dans un marché ou facilitant l'établissement conjoint des prix, s'il visait des industries dans lesquelles la concurrence, actuelle ou éventuelle, disciplinerait normalement le marché, serait une réglementation favorisant des intérêts particuliers ayant l'apparence d'une réglementation à caractère économique. Il pourrait notamment s'agir des industries de l'énergie, de l'intermédiation financière, des télécommunications, pour ne nommer que celles-là.

---

<sup>31</sup> Par exemple, on peut prévoir dans la réglementation des prix des monopoles naturels des dispositions autorisant les monopoles à conserver les profits tirés de gains en efficacité supérieurs à la moyenne. Voir E. Lacey Dérégulation : conséquences sectorielles, L'Observateur de l'OCDE n° 175, avril-mai 1992, p. 9-12 et The Economic Report of the President (1992, chap. 5 Washington : U.S. Government Printing Office).

<sup>32</sup> Rapport du *Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation*, annexe C au mémoire abrégé de AGT Limited au Comité permanent des finances, 27 octobre 1992.

<sup>33</sup> Témoignage de l'Association canadienne des producteurs pétroliers devant le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, 2 novembre 1992.

<sup>34</sup> Voir, par exemple, A. Bartel et L. Thomas, «Predation Through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency», *The Journal of Law and Economics*, Vol. 30, No. 2, Octobre, p. 239-64; et L. Thomas, «Regulation and Firm Size: FDA Impacts on Innovation», *The Rand Journal of Economics*, vol. 21, No. 4, Winter, p. 497-517.



60. Les mesures de déréglementation prises dans les pays de l'OCDE consistaient pour la plupart sinon toutes à abroger les règlements favorisant des intérêts particuliers qui avaient pour effet de supprimer la concurrence. Elles ont touché quatre grands secteurs économiques : l'énergie, les transports, les télécommunications et l'intermédiation financière. Un certain nombre d'études traitent des conséquences de la déréglementation<sup>35</sup>.

61. L'analyse de rentabilité peut contribuer à réduire la réglementation favorisant des intérêts particuliers, car par définition, ce type de réglementation ne satisfait pas au critère de la rentabilité. Il s'agit donc en somme de réduire l'influence qu'ont les intérêts particuliers sur le processus démocratique. Les réformes de la procédure qui ont pour effet de conférer une plus grande transparence au processus réglementaire seraient vraisemblablement d'une certaine utilité sous ce rapport<sup>36</sup>.

## I. MESURES DE RÉGLEMENTATION FAVORABLES À LA COMPÉTITIVITÉ

62. Certains observateurs, largement inspirés par Porter, estiment que la réglementation de l'État, lorsqu'elle prend la forme de normes de qualité et de sécurité ou de normes environnementales plus sévères, peut favoriser la compétitivité en obligeant les entreprises à s'améliorer<sup>37</sup>. Elles peuvent soit fabriquer des produits de meilleure qualité ou employer des procédés de fabrication plus efficaces. Quant aux normes environnementales, Porter écrit ce qui suit :

Même dans l'économie au sens large, des normes plus strictes en matière environnementale peuvent vraiment stimuler la compétitivité. À première vue, des normes très sévères semblent faire monter les coûts de production et rendre les entreprises moins compétitives, surtout si leurs concurrents se trouvent dans des pays où la réglementation est moins stricte. C'est peut-être vrai si l'on part du principe que rien ne changera, mis à part l'ajout de coûteux équipements de contrôle de la pollution.

Mais les choses vont changer. Des normes réglementaires bien conçues et élaborées, axées sur les résultats et non sur les méthodes à employer, incitent les entreprises à repenser leur technologie. Il en résulte souvent des procédés qui non seulement polluent moins, mais qui réduisent les coûts de production ou améliorent la qualité<sup>38</sup>.

63. Le même raisonnement vaut pour le rendement et les normes de sécurité exigés par règlement, et surtout les normes de sécurité établies *en prévision* de règlements qui seront tôt ou tard appliqués à l'échelle internationale. L'argument repose tout entier sur la prévision des tendances à venir de la réglementation internationale, ce qui peut amener à déréglementer autant qu'à réglementer. En fait, cela peut aussi obliger à prévoir de quelle façon l'on harmonisera les réglementations des divers pays. Voilà une autre façon de jouer le bon cheval, sauf qu'il s'agit de miser sur les «bons» régimes de réglementation plutôt que sur les entreprises gagnantes ou les meilleurs créneaux du marché.

<sup>35</sup> Elles révèlent que la déréglementation a eu des avantages significatifs en accroissant la production et en réduisant le coût des services. Voir A. Khan, «Deregulation: Looking Backward and Looking Forward», *Yale Journal on Regulation*, Vol. 7, No. 2, été, p. 25-54; et OCDE, *Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence*. (Paris, 1992); et *Economic Report of the President*, op. cit.; et E. Lacey, op. cit.

<sup>36</sup> L'OCDE a reconnu l'importance de la transparence de la procédure réglementaire dans la réduction de la réglementation favorisant des intérêts particuliers. Voir OCDE, *Transparence dans l'adaptation positive : déterminer et évaluer l'intervention du gouvernement* (Paris, 1983).

<sup>37</sup> Voir aussi Stevens, L'industrie de l'environnement, *L'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992, p. 26 à 28.

<sup>38</sup> M. Porter, «America's Green Strategy», *Scientific American*, Vol. 264, No. 4, p. 168.



64. Selon le raisonnement de Porter, les exigences supérieures de la réglementation en matière de normes de sécurité et de rendement profitent aux entreprises d'un pays en les obligeant à fabriquer des produits de meilleure qualité qui séduiront les clients étrangers exigeants et en les préparant en vue des normes plus sévères qui finiront par être adoptées sur les marchés étrangers. Des normes très strictes peuvent aussi créer une demande pour de nouveaux produits et services. Les entreprises du pays qui sera le premier à adopter de telles normes auront donc une longueur d'avance dans cette industrie naissante. Il en va de même de celles des pays qui prévoiront soit la déréglementation internationale de certains secteurs, soit la façon dont les règlements des divers pays seront harmonisés.

65. Après avoir examiné la mesure dans laquelle le Canada adopte par anticipation des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à l'environnement, Porter en vient, sous ce dernier rapport, à la conclusion suivante :

... on peut affirmer que la plupart des normes, tant fédérales que provinciales, imposées par règlement par le passé ne dénotent pas le genre d'anticipation qui aurait pu inciter plus vigoureusement les entreprises canadiennes à faire preuve d'innovation dans le choix de leurs procédés de fabrication et de leurs stratégies<sup>39</sup>.

66. Quant aux normes canadiennes de sécurité, Porter constate que le Canada a été le plus avancé au monde au début des années 70 en établissant un ensemble exhaustif de normes de sécurité pour les jouets<sup>40</sup>. Il ne dit pas si cette promulgation anticipée de normes réglementaires a conféré à l'industrie canadienne du jouet un avantage concurrentiel sur les marchés étrangers. En fait, cette industrie est très peu développée au Canada. Les trois principaux vendeurs de jouets du pays appartiennent à des intérêts étrangers. Leur production canadienne est relativement limitée. Quelques entreprises appartiennent bien à des intérêts canadiens, mais elles sont petites, et certaines sont avant tout des importateurs. Quelques-unes exportent sur des marchés à créneaux, notamment celui des jouets, jeux et puzzles en bois. Il y a aussi celui des objets d'artisanat. Ces créneaux ne sont pas apparus à la suite de l'adoption par anticipation de normes de sécurité sévères. À certains égards, les normes canadiennes sont plus exigeantes que les normes américaines, et les fabricants américains les appliquent. Elles ont évité des blessures et même des décès chez les enfants, mais elles n'ont conféré aucun avantage concurrentiel au Canada.

67. Porter cite le cas de deux de nos réglementations qui ont rendu des entreprises canadiennes plus compétitives. Le premier est celui des exigences en matière de réserves imposées à nos compagnies d'assurance-vie, dont on dit qu'elles leur ont conféré une solide réputation de stabilité financière, atout important pour d'éventuels titulaires de polices. Porter ne dit rien de leur effet sur la pénétration des marchés étrangers.

68. L'autre cas est celui des normes régissant les produits biopharmaceutiques. Elles comptent parmi les plus exigeantes au monde, dit-on, et sont appliquées dans de nombreux pays. Porter laisse entendre qu'elles ont permis à Connaught Laboratories (Connaught BioSciences) d'augmenter ses ventes aux États-Unis<sup>41</sup>.

69. Lorsqu'il a témoigné devant le Sous-comité, M. Peter Rideout, de l'Association canadienne de normalisation (ACS) a cité les normes sur le contreplaqué comme exemple de réglementation améliorant la compétitivité. Il a dit ce qui suit :

---

<sup>39</sup> M. Porter, *Le Canada à la croisée des chemins* (Ottawa: Conseil canadien des chefs d'entreprise et Approvisionnement et Services Canada, p. 245.

<sup>40</sup> Lorsqu'elle a témoigné devant le Sous-comité (le 2 juin 1992, p. 5), M<sup>me</sup> Nancy Hughes Anthony, sous-ministre à Consommation et Affaires commerciales Canada, a également fait état de cette conclusion de Porter.

<sup>41</sup> Porter, *Le Canada à la croisée des chemins*, p. 251.



Dans le Code national du bâtiment, qui est élaboré par le Conseil national de recherche, on renvoie à la norme de l'ACNOR pour ce qui est du contreplaqué. Cette norme est très exigeante. C'est pour cette raison que nous pouvons offrir un meilleur prix pour le contreplaqué canadien, au Japon et en Europe. Si le contreplaqué domine plus ou moins dans ce marché, c'est précisément en raison de sa qualité supérieure. Comme un peu tout le monde le sait, ce pourquoi les États-Unis tenaient tant à modifier leur norme, ce n'était pas tellement pour avoir accès au marché canadien, mais bien pour avoir la possibilité d'apposer les marques canadiennes sur leurs produits, afin de s'accaparer une plus grande partie des marchés européens et japonais. (16 juin 1992, p. 33)

70. Selon d'autres sources, les producteurs canadiens (agissant collectivement par l'intermédiaire du *Council of Forest Industries (COFI)*) se sont gagnés ce que certains considèrent comme un bon marché européen du contreplaqué de qualité supérieure, que l'on emploie lorsque l'apparence compte. Certains producteurs canadiens de contreplaqué (travaillant de concert avec le COFI) ont également réussi à respecter la norme agricole japonaise. La part canadienne du marché japonais est très faible. Nos exportations totales de contreplaqué sur l'ensemble de la planète représentent environ 15 p. 100 de notre production.

71. La différence entre les contreplaqués canadien et américain tient à la taille des *noeuds* et aux défauts cachés. Les États-Unis tolèrent des noeuds plus gros et des défauts cachés plus importants. Cela tient en partie au type de bois qui entre dans la fabrication du contreplaqué américain.

72. Les deux pays diffèrent aussi sous le rapport du type de normes qu'ils ont appliqué. Les producteurs canadiens sont soumis depuis de nombreuses années à une norme prescriptive (qui détermine les produits et leurs procédés de fabrication) (la norme CSA 0151), tandis que les producteurs américains appliquent depuis dix ans une norme davantage axée sur le rendement. En 1988, le Canada a élaboré par consensus la norme CSA 0325, axée sur le rendement. Environ 65 p. 100 du contreplaqué extérieur (CDX) américain aurait été conforme à la norme CSA 0325 s'il avait été trié, mais comme ce n'était pas le cas, il a été considéré comme inférieur aux normes canadiennes du bâtiment, et pour cette raison, les constructeurs canadiens ne l'ont pas employé.

73. Les États-Unis ont alors reporté la réduction des tarifs sur tous les types de panneaux de lambrissage prévue à l'Accord de libre-échange de 1989 jusqu'à ce que le Canada trouve un moyen acceptable de permettre la présence dans le contreplaqué de noeuds plus grands (3 pouces) que la taille maximale autorisée dans la norme CSA 0325 (2 pouces). Le Canada a réagi en proposant de charger un comité binational d'entreprendre un programme de recherche et développement (R & D) afin de déterminer les conséquences qu'aurait sur le rendement le fait d'autoriser des noeuds plus grands, entre autres choses. À l'issue de ces recherches, le Canada a révisé la norme CSA 0325 de manière à permettre la présence de noeuds plus grands dans les panneaux, et les États-Unis ont appliqué une nouvelle norme d'application facultative, la norme PS292, considérée comme l'équivalent de la norme CSA 0325. Grâce à cette entente, tous les tarifs sur le commerce des panneaux de lambrissage entre les deux pays seront éliminés soit le 1<sup>er</sup> janvier 1993, soit au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

74. Cet épisode illustre la complexité des effets sur le commerce international des normes régissant les produits. Elles ont permis aux producteurs canadiens de vendre du contreplaqué de qualité supérieure dans les marchés à créneaux outre-mer. Dans le contexte nord-américain, cependant, elles ont été harmonisées, au prix de longs et pénibles efforts, et pourraient ne plus constituer une entrave au commerce.



75. Les exemples cités par Porter et d'autres suffisent à peine à étayer sa théorie, qui comporte d'ailleurs plusieurs lacunes sur le plan de la logique. Elle n'est valable que si les organismes de réglementation prévoient correctement les normes réglementaires qui seront ultérieurement adoptées à l'échelle internationale. Porter admet que lorsqu'il s'agit des normes de qualité et de rendement, les autorités sont susceptibles d'être devancées par le marché. En effet,

Habituellement, les clients raffinés exigent avant les gouvernements que les produits soient plus sécuritaires, plus propres et moins bruyants<sup>42</sup>.

76. Les deux pays qui ont les normes réglementaires les plus sévères, l'Allemagne et le Japon, ont également les clients les plus exigeants. S'ils ont des normes aussi élevées, c'est peut-être moins pour dominer le marché que pour satisfaire à ses exigences.

77. Pour que cette théorie se vérifie, il faut aussi que la capacité de respecter les normes réglementaires soit un apanage exclusif. Sinon, le fait d'être les premières à se conformer aux normes ne confère aux entreprises du pays en tête de peloton aucun avantage sur celles des pays retardataires, qui peuvent facilement copier leurs produits.

78. La théorie de Porter oblige par ailleurs à se demander pourquoi il faut forcer les entreprises à améliorer leurs produits et à user de procédés de fabrication plus efficaces en les soumettant à une réglementation si cela est en soi rentable. Les faits observés jusqu'à maintenant montrent que si le respect des normes environnementales (surtout celles qui font appel à la dépollution «en amont» plutôt qu'«en aval») comporte certaines compensations, ce type de réglementation a généralement pour effet net de réduire les profits.

79. Cette théorie pêche aussi à un autre égard, à savoir que l'imposition stratégique de normes réglementaires est propice à l'abus. On a beaucoup écrit, aux États-Unis, sur l'utilisation des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement comme moyen de bloquer des compétiteurs marginaux ou éventuels<sup>43</sup>. Cette approche procure effectivement des avantages sur tous ces plans, mais au lieu de rendre les procédés de production plus efficaces, comme Porter le prédit, elle peut avoir pour effet d'affaiblir la concurrence. Appliqué à l'échelle internationale, ce phénomène nous fait courir le risque très réel que des normes réglementaires qui ne seraient pas justifiées sur les plans de la protection de l'environnement ou de la santé et de la sécurité soient quand même adoptées et servent à limiter la concurrence en général et celle des pays moins développés en particulier. Le différend relatif au contreplaqué qui a opposé le Canada et les États-Unis montre bien que les normes de qualité régissant les produits peuvent servir à entraver le commerce.

80. En dépit de ses faiblesses, la théorie de Porter permet de tirer certaines conclusions éclairées sur la forme que nous devrions donner à la réglementation pour qu'elle favorise un tant soit peu la compétitivité. Comme nous l'écrivions plus haut, les normes de qualité, de sécurité et de protection de l'environnement devraient être axées sur les résultats et ne pas prescrire les moyens à employer pour y arriver. De façon générale, à défaut d'être d'avant-garde, les normes réglementaires nationales devraient au moins ne pas être anachroniques (comme c'est le cas, par exemple, des règlements de direction et de contrôle qui imposent l'emploi de techniques dépassées). Les normes devraient être appliquées avec diligence, efficacité et cohérence. Une application lente ou hésitante retarde l'innovation. Le processus de réglementation canadien est déjà lent, en tous cas dans certains domaines, par rapport à la moyenne internationale. (1991a, p. 251) Il sera très difficile dorénavant de concilier la nécessité d'appliquer rapidement les normes, d'une part, et celle, presque incontournable maintenant, de «consulter les parties visées».

---

<sup>42</sup> M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990).

<sup>43</sup> Voir, par exemple, Thomas, op. cit., et les ouvrages qu'il cite.



## J. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

81. Il est préférable de définir la compétitivité d'un pays en termes de niveaux de productivité et de taux de croissance. La réglementation peut aussi bien accroître la compétitivité que la réduire.

82. On a confondu les effets sur la productivité des règlements relatifs à la santé, à la sécurité, à la qualité des produits et à la protection de l'environnement avec ceux de règlements dont les avantages excèdent largement le coût global, d'une part, et ceux d'autres règlements qui ne confèrent presque aucun avantage, d'autre part. En outre, le jeu est faussé par des cas patents de réglementation abusive et de mécanismes de réglementation boiteux. Il y a aussi les cas de règlements à caractère social qui servent avant tout à réduire la concurrence. Jusqu'à maintenant, ces facteurs ont relativement peu ralenti la croissance de la productivité globale des économies nationales, mais avec la multiplication des règlements de protection de l'environnement, la réglementation abusive et mal conçue pourrait alourdir considérablement le déficit à ce chapitre.

83. Si l'évaluation des projets de réglementation comportait plus souvent une analyse de leur rentabilité, la réglementation abusive serait plus rare. L'analyse de rentabilité n'est certes pas une panacée, mais elle peut contribuer à discipliner le processus d'élaboration des règlements en faisant constater à ceux qui les proposent l'importance et l'incidence des coûts d'observation et en les obligeant à décrire et à quantifier avec plus de précision la nature et l'ampleur des avantages qu'ils espèrent en tirer.

Le Comité recommande par conséquent :

### **3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants.**

84. Les témoignages donnent à penser que l'on peut améliorer considérablement la conception de notre système de réglementation en recourant moins aux mesures de direction et de contrôle. Il suffit pour cela de prescrire des objectifs de rendement et de laisser aux parties concernées le soin de trouver les moyens les plus économiques de les atteindre.

Le Comité recommande par conséquent :

### **3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer.**

85. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, la réglementation à caractère économique est de plus en plus considérée comme contraire à la concurrence et ennemie de la productivité. Compte tenu de la fréquence avec laquelle on y a recouru par le passé, il n'est pas impossible qu'elle ait eu dans certains pays un effet assez marqué sur la productivité et le taux de croissance économique. On commence seulement à mesurer les avantages de la déréglementation des prix et de l'élimination des règlements d'entrée, mais dans certains pays, ils semblent avoir été considérables dans divers secteurs.

86. Il y a de nombreuses raisons de continuer à déréglementer les prix et à abroger les règlements d'entrée dans les industries où la concurrence est possible. Une concurrence même imparfaite peut être préférable à la réglementation. La concurrence déloyale peut être limitée par les lois sur la concurrence. Dans les secteurs qui constituent de véritables monopoles naturels, les techniques de réglementation peuvent être conçues de manière à encourager l'innovation et l'efficacité.



# Évaluation du processus de réglementation fédérale et changements proposés

---

## A. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre consiste en une évaluation des initiatives prises par le gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de réglementation fédérale. Voici comment il se présente. La section B fait une évaluation des exigences en matière de préavis et de consultation, la section C décrit les faiblesses du système de réglementation actuel sous le rapport du calcul du coût des mesures proposées, la section D porte sur l'analyse économique nécessaire à l'élaboration des règlements, la section E fait une évaluation du principe de l'examen périodique de la réglementation, et la section F traite de la valeur du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et du travail de la Direction générale des affaires réglementaires.

## B. ÉVALUATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION

### 1. Préavis

2. Les *Projets de réglementation fédérale* publiés chaque année ne constituent nullement un plan en tant qu'ensemble coordonné et cohérent de mesures que le gouvernement fédéral se propose de prendre. Il s'agit simplement d'une compilation de listes d'initiatives réglementaires que les ministères pourraient tenter de faire adopter au cours de l'année.

3. Ce recueil a une autre faiblesse digne de mention. Un projet de règlement, même s'il n'est pas absolument nécessaire en raison d'une urgence ou d'un événement imprévu, peut être soumis au Comité spécial du Conseil sans paraître dans les *Projets*. En fait, on estime que 40 p. 100 seulement des règlements pris en 1991 avaient déjà figuré dans une édition des *Projets de réglementation fédérale*. Aux États-Unis, le fait de ne pas faire inscrire un projet de règlement d'abord dans le programme de réglementation (*Regulatory Agenda*), puis dans le plan de réglementation annuel (*Regulatory Plan*) entraîne presque à coup sûr son rejet par le Bureau de la gestion et des budgets (*Office of Management and Budget*), lequel a pour mandat, aux termes de la Directive de l'exécutif n° 12291 de 1981, d'examiner les projets de règlement.

### 2. Processus de consultation

4. On semble s'entendre sur le fait que l'obligation de consulter les parties concernées, adoptée en 1986, a eu un effet positif considérable sur la qualité et la fréquence des consultations relatives aux projets de règlement. Ces consultations prolongent l'élaboration des nouveaux



règlements et en font monter le coût, mais la plupart des fonctionnaires de la Direction générale sont convaincus qu'elles leur permettent de «réglementer à meilleur escient». Ceux des ministères à l'origine des règlements signalent toutefois qu'il leur serait plus facile de faire en sorte que leurs consultations soient conformes à la politique du gouvernement quant à la forme et à la portée s'ils avaient des directives du Conseil du Trésor.

5. Une très forte proportion de nos témoins ont indiqué que tous les groupes visés par les mesures réglementaires devraient pouvoir participer à leur élaboration et à leur application, ce qui n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle. Beaucoup d'entre eux nous ont dit que la consultation manque de constance, qu'elle est tantôt sérieuse, tantôt superficielle, pour ne pas dire inexistante. L'Association des consommateurs du Canada a suggéré d'obliger chaque ministère à adopter un «modèle de consultation publique» conçu pour faciliter la participation de toutes les parties visées au processus réglementaire. D'autres témoins ont fait des suggestions similaires. À notre avis, cette idée est très valable et il serait utile que le Conseil du Trésor fasse connaître son avis sur le sujet. Par exemple, une politique énonçant un certain nombre de méthodes bien adaptées au cas où la consultation s'impose fournirait aux ministères une norme traduisant la politique du gouvernement et indiquerait aux parties visées ce qui constitue une forme de consultation raisonnable, compte tenu des règlements proposés. De plus, certains ministères ont fait preuve de créativité et ont mis au point, dans le cadre du système actuel, une procédure qui semble bien fonctionner. D'autres ministères pourraient mettre leur expérience à profit.

6. Des témoins ont par ailleurs déploré le fait que fréquemment, les responsables de la réglementation ne donnent pas suite aux suggestions des parties visées et ne disent pas pourquoi. Un REIR peut donner l'impression que presque toutes les parties importantes ont été consultées et qu'elles sont toutes «d'accord», alors qu'en fait, il se peut que ce ne soit pas le cas ou que l'on ait «maquillé» une forte dissidence. Notre propos n'est pas d'affirmer que le ministère aurait dû modifier ses règlements en fonction des opinions dissidentes, mais simplement qu'il aurait dû les énoncer ainsi que ses raisons de ne pas y donner suite.

7. Enfin, les règlements peuvent subir de nombreux amendements en cours d'élaboration. Il y aurait donc lieu de prévoir dans le cas de chaque règlement un code permettant de l'identifier tout au long du processus afin d'aider les parties intéressées à en suivre l'évolution du début à la fin.

Nous recommandons par conséquent ce qui suit :

- 4.1 **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de «lignes directrices» pour les ministères.**
- 4.2 **Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les *Projets de réglementation fédérale* de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil.**
- 4.3 **Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés.**
- 4.4 **Que l'on apporte les changements suivants aux *Projets de réglementation fédérale* :**
  - **Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.**
  - **Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).**



- Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le *Budget des dépenses*, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la *Gazette du Canada*, Partie I).

## C. CALCUL DU COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

### 1. Inefficacité du système actuel

8. En dépit des exigences relatives au REIR, le Cabinet fédéral ne dispose d'aucune estimation des coûts annuel et cumulatif que les règlements imposent à l'économie canadienne. Un budget de réglementation serait la solution idéale<sup>1</sup>, mais une méthode beaucoup moins ambitieuse permettrait quand même de mieux calculer les coûts de chaque nouvelle initiative et d'en garder le compte exact, de manière à permettre au Cabinet d'avoir une bonne idée du poids économique de la réglementation<sup>2</sup>.

9. Envisagé sous l'angle de l'efficacité avec laquelle il permet d'affecter les ressources et de la responsabilité politique des décideurs, l'actuel processus de réglementation comporte un certain nombre de failles fondamentales. Premièrement, il n'est soumis à aucune forme de «supervision» indépendante. Deuxièmement, le Comité spécial du Conseil, qui prend chaque année des centaines de règlements, et ses conseillers, qui sont des fonctionnaires, ne savent presque rien de ce qu'il faut savoir pour affecter judicieusement les maigres ressources que la société peut consacrer aux règlements actuels et nouveaux<sup>3</sup>. Troisièmement, le programme de réglementation du gouvernement fédéral ne fait pas l'objet d'une coordination ou d'un contrôle centralisés; chaque ministère ou organisme établit ses *propres* priorités. Comme nous l'écrivions plus haut, les *Projets de réglementation fédérale* ne constituent nullement un plan d'action. De plus, même comme système de «première alerte» annonçant les nouveaux règlements, ils ne sont pas parfaits, loin de là, même lorsqu'il n'y a pas d'imprévu et d'urgence inopinée. Quatrièmement, le processus actuel est inefficace dans la mesure où l'on ne peut atteindre les objectifs de la réglementation sans y affecter plus de ressources qu'il n'est nécessaire (surtout sous forme de frais d'observation imposés au secteur privé), et il est d'autant plus inefficace que les ressources sont limitées. Nos règlements pourraient nous procurer les mêmes avantages — même s'ils ne sont pas actuellement mesurés — tout en étant moins onéreux.

10. Le processus réglementaire actuel entraîne l'inefficacité pour plusieurs raisons. Premièrement, les décideurs ne sont pas tenus de choisir parmi des règlements concurrents celui qui est le plus indiqué, compte tenu du budget disponible, comme ils doivent le faire dans la préparation

<sup>1</sup> Voir l'excellent exposé sur le sujet dans John F. Morrall III, *Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting, Regulatory Management and Reform Series, Public Management Occasional Papers*, n° 2 (OCDE, 1992).

<sup>2</sup> Si la réglementation du gouvernement du Canada coûte dix fois moins cher que celle des États-Unis, son coût annuel est de 50 milliards de dollars. (Voir le témoignage de Thomas D. Hopkins devant le Sous-comité, le 15 septembre 1992, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 15).

<sup>3</sup> Litan et Nordhaus soulignent que «Du point de vue économique, les règlements du gouvernement fédéral sont comparables à ses programmes de dépenses. Dans les deux cas, il doit affecter des ressources à des objectifs que le pays dans son ensemble juge importants. La seule différence est que dans le cas des dépenses, le gouvernement perçoit d'abord les ressources dont il a besoin sous forme d'impôts et de taxes pour ensuite les dépenser directement. Dans le cas des règlements, il ordonne aux particuliers et aux entreprises du secteur privé de faire eux-mêmes les dépenses nécessaires; c'est en quelque sorte un programme de dépenses à budget équilibré. Ce tableau économique de la situation met rapidement en évidence la nécessité d'établir un processus centralisé de coordination de la réglementation qui fasse pendant à celui auquel les programmes de dépenses sont soumis . . . et de faire un *examen systématique et continu* des objectifs nationaux concurrents visés par la réglementation.» Voir Robert E. Litan et William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven, Yale University Press, 1983), p. 4.



du budget des dépenses traditionnel. Chaque ministère ou organisme réglemente de façon cloisonnée, par étapes et, dans la plupart des cas, sans égard aux initiatives, réglementaires ou non, des autres ministères ou organismes. Cet état de choses est largement attribuable à la spécialisation et à la division du travail, inévitables dans un organisme aussi gigantesque que le gouvernement fédéral. Deuxièmement — et presque paradoxalement —, les organismes de réglementation créent souvent des déséconomies externes importantes parce que, abstraction faite des frais d'administration, l'observation de leurs règlements n'entraîne pas de ponction dans leurs ressources, ni même dans celles de leur ministère, ces frais incombant plutôt aux entreprises, aux particuliers et aux autres intervenants du secteur privé. Ainsi, «à défaut d'un mécanisme les obligeant à internaliser ces déséconomies, les organismes de réglementation prendront des initiatives dont les résultats ne vaudront pas ce qu'ils coûteront au secteur privé»<sup>4</sup>.

11. La troisième cause d'inefficience tient au fait que les organismes de réglementation ne sont pas tenus — en pratique — de n'intervenir que lorsque, et dans la mesure où, les avantages de leurs initiatives pour la société en excèdent le coût. Ils ne sont même pas tenus — en pratique — de choisir le mode de réglementation le plus rentable — et encore moins l'instrument directeur le plus rentable.

12. Quatrièmement, dans la plupart des cas, les ministères et organismes trouvent contraignant d'adopter des modes d'intervention plus efficaces ou rentables. L'une des raisons évidentes à cela est que les lois confèrent aux ministres ou au Cabinet, ou aux deux, le pouvoir de créer divers types de législation déléguée (règlements). Pour percevoir un impôt, créer une dépense fiscale ou verser une subvention, il faut l'autorisation du ministre des Finances, du Cabinet et, enfin, du Parlement. Les règlements constituent donc un moyen d'action plus souple parce qu'ils sont encore considérés aujourd'hui comme de simples moyens «techniques» d'exécuter les lois, alors qu'une levée d'impôts ou une augmentation des dépenses plongent presque invariablement les ministres dans un débat sur les principes en cause.

13. Pour que la réglementation s'accompagne d'une affectation plus efficace des ressources, le gouvernement doit répondre dans l'ordre aux questions suivantes : a) doit-on ou non réglementer (ou, plus généralement, intervenir), b) comment doit-on procéder (ou, plus généralement, quel instrument directeur doit-on employer) et c) avec quelle rigueur doit-on intervenir? Litan et Nordhaus expliquent que

Pour atteindre à l'efficience, l'on doit à chaque étape comparer les avantages globaux et les coûts. Il s'ensuit que l'on ne doit réglementer que quand les avantages globaux excèdent les coûts totaux. Il faut donc retenir uniquement les règlements qui comportent l'avantage net le plus grand. De plus, l'on ne doit donner plus de rigueur à un règlement que si cela comporte des avantages cumulatifs supérieurs aux coûts cumulatifs<sup>5</sup>.

14. Pour optimiser l'affectation des faibles ressources que notre société affecte à la réglementation, le gouvernement fédéral doit

- déterminer dans quelle mesure globale il doit réglementer (en tenant compte, par exemple, des coûts sociaux de chaque forme d'intervention) au cours d'une période donnée, disons au cours d'une année,
- établir des priorités de réglementation applicables à l'ensemble de ses nombreux ministères et organismes,

<sup>4</sup> Litan et Nordhaus (1983), p. 89.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 90.



- établir les critères que tous les nouveaux règlements doivent respecter, notamment celui voulant que leurs avantages globaux excèdent leur coût total pour la société ( $A \geq C$ ),
- mettre en oeuvre une procédure d'évaluation et de modification des règlements existants.

## 2. Calcul et compte rendu des coûts

15. Les ministres doivent réaliser que les sommes que la société affecte aux nouveaux règlements ou aux lois réglementaires ont des effets micro-économiques semblables à ceux des dépenses budgétaires. Ils ont aussi les mêmes effets macro-économiques (production, emploi, évolution des prix). Le gouvernement fédéral fait surtout dévier des ressources privées vers des fins publiques de trois façons : a) en levant des impôts et des taxes, b) en empruntant et c) en prenant des règlements obligeant les entreprises et les particuliers du secteur privé à déboursier de l'argent. Selon le *General Accounting Office* des États-Unis<sup>6</sup>, l'impact économique des coûts de la réglementation serait davantage assimilable à celui des taxes d'accise ou des frais aux usagers qu'à celui de l'impôt sur le revenu, mais il serait lui aussi très important. Donc, pour pouvoir tenir compte des effets micro-économiques et macro-économiques des quelque 800 nouveaux règlements qu'ils prennent chaque année, les ministres doivent connaître non seulement le coût de chacun (grâce au REIR), mais aussi la somme de leurs dépenses réglementaires globales.

16. Le gouvernement fédéral pourrait éliminer certaines des faiblesses mises en lumière dans l'analyse qui précède en exigeant la publication du coût de chaque règlement et du coût cumulatif de l'ensemble de la réglementation et en s'efforçant ensuite de contrôler ce dernier. Idéalement, il adopterait un budget de réglementation, mais il pourrait dans un premier temps prendre les mesures beaucoup plus simples qui suivent.

- Avant chaque année financière, la Direction générale des affaires réglementaires dresserait, au nom du Cabinet, la liste des principaux projets de réglementation dont chaque ministère ou organisme prévoirait demander l'adoption au Cabinet au cours de l'année. Presque tous auraient déjà figuré dans des éditions antérieures des *Projets de réglementation fédérale*.
- Les «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale» (CAERF) seraient déposés à la Chambre des communes en même temps que le *Budget des dépenses*.
- Les CAERF seraient soumis à l'examen du Comité permanent des finances de la Chambre des communes qui, dans son rapport à la Chambre, informerait le Cabinet de leur ampleur et de leur croissance approximatives.

17. En procédant ainsi, le Cabinet se ferait très doucement à l'idée qu'il doit commencer à tenir compte du coût social de la nouvelle réglementation, tout comme il songe à celui de ses dépenses traditionnelles et des impôts et taxes. Les CAERF seraient en fait le compte global des coûts sociaux estimatifs des nouveaux règlements (a) adoptés au cours des quelques années précédentes et (b) prévus pour l'année suivante, compte tenu des principaux projets de réglementation proposés. Ils pourraient être ventilés par année, par ministère ou organisme, selon les frais d'administration occasionnés au gouvernement. Quant à eux, les coûts d'observation du secteur privé pourraient être répartis entre les grands secteurs industriels.

<sup>6</sup> U.S. General Accounting Office, 1992.



18. Ces statistiques seraient au début de simples «renseignements de base» que le Président du Conseil du Trésor fournirait aux ministres, au Parlement et au public et s'inscriraient dans le cadre plus large dont tous seraient incités à tenir compte dans l'élaboration des nouveaux règlements. Nous pourrions peut-être passer de l'approche du «compte global» à celle que nous décrivons ci-après en quelques années seulement.

19. L'étape suivante vers l'élaboration d'une réglementation permettant d'améliorer l'efficacité économique consisterait en ce qui suit :

- Le Cabinet ou l'un de ses comités examinerait soigneusement les CAERF afin, d'une part, d'établir le plafond des coûts que la société est en mesure d'assumer<sup>7</sup> (exprimés en valeur actuelle, en valeur actualisée ou autrement) et, d'autre part, d'indiquer quels règlements il recommande au Parlement de prendre. On pourrait appeler ce budget «budget des projets de réglementation» (BPR).
- Après avoir été déposé en même temps que le *Budget des dépenses*, le BPR serait soumis à l'examen du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, qui tiendrait des audiences au sujet des principales mesures recommandées et des ressources totales à y consacrer et rédigerait un rapport contenant ses recommandations.
- Avant l'examen du rapport du comité par la Chambre, le ministre responsable des Affaires réglementaires (actuellement le Président du Conseil du Trésor) consulterait ses collègues au sujet de modifications possibles au BPR.
- La Chambre des communes serait invitée à se prononcer par vote sur le BPR, lequel lui serait soumis par le ministre compétent après réception du rapport du Comité permanent des finances.
- Après l'adoption du BPR, aucun ministère ou organisme ne pourrait plus soumettre au CSC un projet de réglementation majeur ne figurant pas dans le BPR<sup>8</sup>.
- Par la suite, le vérificateur général procéderait à une vérification des coûts estimatifs des principaux règlements et ferait rapport à la Chambre des écarts décelés entre les coûts figurant au BPR et les coûts réels. Si cette méthode était adoptée, le Canada contrôlerait beaucoup mieux le coût total de sa réglementation et pourrait affecter plus judicieusement les ressources qu'il y consacre.

Le Comité recommande la procédure suivante pour le calcul du coût des règlements :

**4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le *Budget des dépenses*. Cela obligerait les**

<sup>7</sup> Litan et Nordhaus (1983, p. 150) affirment que «Sur le plan notionnel, il est simple de définir les coûts de la réglementation : il s'agit des coûts *marginiaux* de son observation pour l'économie. Certains d'entre eux sont faciles à délimiter; en effet, lorsqu'une entreprise de services publics doit munir une usine existante d'un épurateur, il est assez simple d'estimer le coût de l'opération. Par contre, dans un cadre dynamique, les choses sont moins claires. Il peut être difficile de prévoir comment la technologie et, par conséquent, les coûts d'observation évolueront avec le temps.» Par ailleurs, «Un autre problème méthodologique consiste à savoir si le budget devrait couvrir non seulement le coût des ressources et les frais improductifs, mais aussi les paiements de transfert. . . Il faut aussi tenir compte d'un troisième élément dans la définition des coûts, à savoir si les coûts mesurés figurant dans le budget consistent uniquement en coûts «directs» ou s'ils tiennent aussi compte des coûts «indirects»» (p. 151)

<sup>8</sup> Litan et Nordhaus (1983, pages 149-150) soulignent que «Les difficultés que pose la conception de sanctions efficaces à l'égard de la non-observation des règlements tiennent surtout au caractère curieusement pécuniaire des dépenses privées exigées, lesquelles sont uniquement exprimées en dollars et ne figurent jamais dans le solde bancaire de l'organisme (ou de qui que ce soit). D'où l'absence totale de moyens précis de mesurer les coûts et d'empêcher systématiquement l'organisme d'épuiser les crédits affectés à la réglementation.»



ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'il prévoirait prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance «moyenne» prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants, les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel.

20. Les CAERF comporteraient une version à jour et enrichie des renseignements publiés dans les *Projets de réglementation fédérale* annuels. Ils situeraient les coûts et avantages de chaque projet de réglementation important dans le contexte voulu. Certains projets pourraient même comporter un résumé de la définition du problème visé et un sommaire des solutions de rechange envisagées.

## D. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALE

### 1. Le projet de règlement doit-il satisfaire au test $A \geq C$ ?

21. L'un des principes de la réglementation, qu'on retrouve à la fois dans la *Politique de réglementation* adoptée en février 1992 et dans le *Code du citoyen de l'équité en matière de réglementation* en vigueur depuis 1986, c'est que l'État veille à ce que les bénéfices découlant de la réglementation soient supérieurs aux coûts que celle-ci entraîne. Le *Guide de rédaction du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* précise par ailleurs que les avantages d'un règlement doivent être supérieurs à son prix de revient mais que le règlement doit être formulé de manière à maximiser les gains par rapport aux coûts. Autrement dit, les avantages de l'action réglementaire retenue doivent être supérieurs à ceux de toute autre action réglementaire ou non<sup>9</sup>.

22. Ces déclarations fournissent en théorie un critère bien établi ( $A \geq C$ ) pour évaluer le rendement des pouvoirs publics quant aux nouveaux règlements. En pratique cependant, ces déclarations sont restées lettre morte, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, les ministères ne sont obligés de préparer une analyse de rentabilité que pour les projets de règlement importants quoique la définition du mot clé «importants» demeure vague. Ensuite, il est courant que les nouveaux règlements prennent effet sans qu'il y ait eu une estimation de la rentabilité économique ni même une mesure des quantités, par exemple le nombre des morts prématurées qui ont été évitées, même si le REIR l'exige. En outre, exception faite du ministère des Transports, aucun ministère ni organisme fédéral ne mesure la valeur économique des vies sauvées (morts prématurées qui ont été évitées) lorsqu'il s'agit d'un nouveau règlement touchant la santé ou la sécurité. Le mieux qu'ils puissent donc faire dans un résumé est de préparer une analyse de rentabilité. Enfin, ni les Affaires réglementaires et la Privatisation (au BPAR), ni son successeur, la Division des affaires réglementaires (au Secrétariat du Conseil du Trésor) ne s'efforcent de déterminer a) si un nouveau règlement est majeur ou mineur et b) le nombre de règlements majeurs pour lesquels une véritable analyse de rentabilité est effectuée. Les ministres ignorent donc si le critère  $A \geq C$  est respecté, même pour les nouveaux règlements majeurs.

### 2. Valeur économique des morts prématurées évitées

23. De nombreux règlements visent à prévenir des morts prématurées. Sans définir la valeur économique de la vie, on ne peut analyser la rentabilité d'un projet de règlement dont l'objectif premier est d'éviter des morts prématurées. Pourtant, seul le ministère des Transports utilise un

<sup>9</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, Direction générale des affaires réglementaires, *Guide de rédaction du REIR*, Ottawa, juin 1992, p. 22.



chiffre précis pour définir la valeur économique de la vie. D'autres ministères font une analyse de rentabilité quelconque qui évite de chiffrer en argent la vie humaine, car cette question est très délicate sur le plan politique. Un examen de la réglementation fédérale révèle que les règlements en matière de santé et sécurité donnent à la vie une valeur qui varie énormément d'un règlement à l'autre.

24. Le *Economic Report of the President* de février 1992 publie, à la page 190, un graphique qui illustre les coûts encourus pour éviter des morts prématurées aux termes de chaque règlement fédéral américain en matière de santé et sécurité de 1967 à 1991. Entre 1967 et 1987, le coût pour chaque mort évitée était d'un million de dollars ou moins pour près de la moitié des nouveaux règlements et ne dépassait en aucun cas 100 millions de dollars. Par contre, entre 1987 et 1991, ce coût demeurait en dessous d'un million de dollars pour très peu de règlements nouveaux. Pour la plupart de ceux-ci, ce coût se situait en effet entre 5 et 100 millions de dollars. En revanche, pour sept nouveaux règlements, le coût dépassait les 100 millions de dollars et pour quatre nouveaux règlements, il dépassait même 10 000 millions de dollars!

25. Certes, personne ne peut chiffrer avec exactitude la valeur économique de la vie humaine, mais il est évident que davantage de morts prématurées pourraient être évitées pour le même coût total à la nation si le Cabinet rejetait les nouveaux règlements dont le coût par mort prématurée est énorme et en adoptait d'autres qui sont beaucoup plus rentables (coût moindre par mort évitée). Aux États-Unis, les intervenants considèrent qu'il est très utile de connaître le coût par mort évitée que représentent pour la société des projets de règlement touchant la santé, la sécurité et l'environnement. Le REIR canadien ne fournit que très rarement de tels renseignements. La règle devrait être qu'ils y figurent.

### 3. Des analyses de qualité élevée

26. Il est facile pour les services publics de faire des économies de bouts de chandelles quand ils décident de leurs dépenses relativement aux bases de données nécessaires et aux évaluations des répercussions pour des projets de règlement. Pour la plupart des fonctionnaires, et surtout pour les dirigeants politiques, un million de dollars afin d'évaluer le fondement scientifique d'une intervention publique possible en vue de résoudre un problème de santé, de sécurité ou d'environnement semble être une somme d'argent très importante. Mais ne pas dépenser cette somme pourrait entraîner l'adoption hâtive d'un règlement et laisser bien des regrets.

27. Le ministère de l'Environnement indique que l'évaluation économique a coûté environ 400 000 dollars pour chacun des trois ensembles de règlements majeurs au cours des deux ou trois dernières années. Ce chiffre exclut le coût des données et de l'analyse fournies dans le cadre de l'évaluation scientifique portant sur la nature et la portée du problème environnemental que chaque projet de règlement cherchait à résoudre. Il semble que «l'analyse scientifique» ait coûté bien moins que l'analyse économique. Cependant, dans le cas des règlements régissant les fabriques de pâtes et papiers, le coût social a été estimé à 4,1 milliards de dollars actuels. On aurait pu justifier de dépenser un million de dollars de plus pour obtenir davantage de données et d'analyses de meilleure qualité si cela avait permis de réduire le coût total de seulement une fraction d'un pour cent. Puisqu'aucune estimation des bénéfices n'a été préparée ni physiques ni économiques, il est difficile de prétendre que, si l'on avait doublé ou triplé les dépenses consacrées aux analyses, cet argent n'aurait pas été employé à bon escient. Il faut souligner qu'il est souvent délicat de dépenser un million de dollars pour une analyse quand on décide ensuite d'abandonner le projet de règlement. Pourtant s'il n'y avait pas eu d'analyse, on aurait peut-être décidé d'adopter un règlement tout à fait inefficace.

28. Le gouvernement fédéral doit donner aux ministères davantage de moyens pour effectuer des analyses de politique et d'économie de grande qualité. Il serait peut-être souhaitable que les ministères créent un organe centralisé qui serait chargé d'effectuer les analyses et les résumés, surtout



l'analyse de rentabilité, plutôt que de confier ces travaux de façon décentralisée aux fonctionnaires chargés des programmes. Autrement dit, il s'agirait d'embaucher ou de transférer dans un service centralisé des gens déjà compétents au lieu d'essayer de former à ces tâches les responsables de programmes. Les petits ministères pourraient quant à eux faire exécuter leur analyse de rentabilité par un service centralisé, par des conseils de l'extérieur ou par le Bureau des conseillers en gestion.

29. Enfin, si l'on veut améliorer les décisions dans la filière réglementaire, il faut renforcer le personnel de la DAR en embauchant au moins cinq ou six autres analystes de politique ou économistes possédant la formation et l'expérience nécessaire pour exécuter des évaluations économiques des programmes publics. Ces personnes seraient en quelque sorte les filtres du CCN et augmenteraient la crédibilité du REIR transmis au CCN.

30. Il ne suffit pas cependant d'ajouter davantage de personnes compétentes. Le Cabinet, en la personne du président du Conseil du Trésor, doit s'attacher concrètement à augmenter l'efficacité des nouveaux règlements sur le plan des ressources, des techniques et de la dynamique.

#### **4. Rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale**

31. Un rapport de ce genre vise essentiellement a) à accroître la connaissance de la réglementation fédérale, à la tenir à jour et à en faciliter l'accès; b) à susciter davantage de travaux analytiques sur les règlements qui sont l'un des moyens de gouverner les plus importants et à mieux faire connaître ces travaux; c) à informer les ministres, les fonctionnaires, le Parlement, la presse et la population et d) à aider les assemblées législatives et surtout la population à rendre les ministres responsables des mesures qu'ils prennent en matière de réglementation.

32. Il existe déjà certaines formes de rapport annuel de ce genre, par exemple le rapport sur l'état des forêts canadiennes et le rapport sur l'état de notre environnement. Depuis le milieu des années 80, le gouvernement fédéral américain publie une déclaration annuelle sur son programme réglementaire, intitulée *Regulatory Program of the United States Government*.

33. L'annexe IV expose ce que pourrait contenir un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale.

5. Dans le but d'éclaircir la politique de réglementation fédérale, nous recommandons ce qui suit :

**4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté.**

**4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits.**

#### **E. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION**

34. Ainsi qu'il est noté au chapitre 2, la première mesure visant à améliorer la filière réglementaire fédérale a eu lieu en septembre 1977 : le Conseil du Trésor a alors adopté une politique qui exigeait que tous les programmes fédéraux — y compris les programmes de réglementation — soient évalués tous les trois à cinq ans. Le Bureau du Contrôleur général (BCG) a été chargé d'appliquer cette politique peu après la création de l'organisme en 1978.



35. Cette responsabilité est cependant très limitée. Elle consiste à élaborer et appliquer un cadre de politique, à fournir une aide technique, à prier les ministères de fixer des délais, à évaluer des études et à surveiller les activités des ministères — mais l'administrateur général demeure toutefois pratiquement responsable de toute la filière, c'est-à-dire que l'administrateur général est le propriétaire de l'évaluation et de sa réalisation. Le *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* de 1981 précise trois objectifs : «fournir . . . des renseignements dignes de foi, . . . et objectifs, dans des délais raisonnables, afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration du programme et l'imputabilité.»

36. Le Contrôleur général a récemment déclaré devant le comité sénatorial permanent des finances que l'évaluation de programme est une fonction ministérielle à l'intention de l'équipe de gestion du ministère. C'est un système au service de la direction, qui ne vise pas à alimenter la confrontation des débats dans l'arène politique (Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1991, 46:15). Il a signalé ensuite que le BCG établit certes un cadre de politique pour la fonction d'évaluation, mais que «nous ne contrôlons pas les ministères. Nous ne leur disons pas ce qu'ils doivent faire. Nous veillons simplement à ce qu'ils se conforment à la politique en question.» Puisque celle-ci vise de façon intrinsèque à répondre aux besoins des administrateurs généraux en matière de mesure du rendement, et ce, en vue de faciliter l'imputabilité interne, le BCG ne présente pas au Parlement ses critiques de ces évaluations, ni ne les rend publiques. Il n'est même pas certain que le ministre responsable obtienne une copie des évaluations du BCG.

37. Ce sont les cadres intermédiaires des ministères dont les programmes sont évalués qui effectuent ces évaluations. Leur carrière dépend fortement du degré de satisfaction de l'administrateur général à leur égard, lequel reçoit leur rapport et, en théorie, gère le programme évalué. Le BCG prépare avec lenteur les documents d'analyse et de méthodologie qui vont aider les fonctionnaires à effectuer leur évaluation. Par exemple, bien que le BCG ait reçu la responsabilité en matière de politique des évaluations régulières de tous les programmes fédéraux, ce n'est qu'en mars 1985 qu'il a rendu publique une ébauche du *Guide d'évaluation des programmes de réglementation*. La version définitive est parue un an plus tard.

38. Les évaluations de programme sont en quelque sorte une auto-évaluation de la part des ministères fédéraux<sup>10</sup>. Cela contredit l'axiome d'après lequel nul ne peut être juge et partie. Les fonctionnaires du BCG avancent que si l'on respecte les principes rigoureux de l'évaluation de programme, il importe peu que l'analyste appartienne ou non au ministère évalué. Ce qui importe, ce sont les données concrètes et la rigueur de l'analyse. De telles études ne jugent pas l'administrateur général. Une telle perspective semble plutôt idéaliste.

39. Bien que la politique de 1977 du Conseil du Trésor précise que tous les programmes fédéraux devraient être évalués tous les trois à cinq ans, seuls sept de la centaine de programmes de réglementation avaient été évalués sous la conduite du BCG en 1984, si l'on en croit une compilation de la DAR datant de 1986. En mai 1986, dans le cadre de son plan d'action réglementaire, le gouvernement a annoncé son engagement d'évaluer, tous les sept ans, tous les programmes de réglementation fédéraux. Cet objectif n'a pas été atteint non plus. Environ 77 programmes de

---

<sup>10</sup> Des évaluateurs de l'extérieur seraient plus indépendants, mais connaîtraient probablement moins le programme, les intervenants et le contexte politique plus vaste dans lequel fonctionne le programme. D'autre part, ils apporteraient peut-être une variété de connaissances qui seraient très utiles pour l'évaluation. Ils risqueraient cependant de ne pas faire grand cas des répercussions de leurs recommandations car ils n'auraient pas à appliquer celles-ci ni à en subir les conséquences.



réglementation semblent donc avoir été évalués entre 1977 et le milieu de 1992<sup>11</sup>. Selon la liste des 93 programmes de réglementation que la DAR a établie en 1986, il est évident qu'un grand nombre de programmes n'ont pas encore été évalués ou l'ont été seulement une fois en quinze ans. Si l'on se fonde sur la liste des 146 programmes de réglementation ou programmes connexes préparée par le groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes, l'écart entre les exigences de la politique de 1977 et la réalité est encore plus impressionnant.

40. La politique en matière d'évaluation de programme adoptée en 1977 a été modifiée en août 1991. Ces modifications ont eu pour effet de réduire encore davantage l'influence de l'organisme central relativement à l'évaluation régulière de tous les programmes fédéraux. Par exemple, c'est l'administrateur général qui décide à présent de la fréquence des évaluations. Auparavant, tous les programmes devaient être évalués au moins tous les sept ans. Le changement correspond à l'esprit de FP 2000 et «permet aux gestionnaires de gérer» en leur accordant plus d'autonomie. Il n'est toutefois pas précisé si l'administrateur général doit ou non rendre davantage de comptes.

41. Nous concluons de ce qui précède que la méthode actuelle d'évaluation de programme, qui peut certes plaire aux administrateurs généraux, n'est guère utile au Parlement ni aux citoyens, car elle n'oblige pas l'État à rendre compte de ses programmes de réglementation. Le chapitre suivant expose des suggestions pour corriger cette lacune.

## **F. ÉVALUATION DU REIR ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES**

### **1. Présentation des lacunes du REIR**

42. Les lacunes du REIR sont fondamentales et gênent son objectif principal : accroître l'efficacité des textes législatifs corrélatifs et l'imputabilité de l'État. En premier lieu, très peu d'analyses de rentabilité ou d'autres sortes d'analyse économique détaillée sont effectuées, malgré l'obligation à cet effet que crée le REIR. Dans certains cas, la qualité est discutable (par exemple, le règlement régissant les fabriques de pâtes et papiers pris en mai 1992 ne quantifie pas les avantages de ce règlement coûteux). Il semble que de nombreux responsables de programmes qui sont généralement chargés de préparer le REIR soient souvent incapables d'effectuer une analyse de rentabilité convenable. Ils doivent se faire aider par des économistes (mais ces derniers ne sont pas tous des experts dans le domaine de l'analyse de rentabilité, laquelle exige des compétences particulières). En outre, il arrive souvent que les responsables de programmes ne comprennent pas l'utilité de l'analyse économique dès les premières étapes de l'élaboration d'un nouveau règlement.

43. En deuxième lieu, rien dans l'énoncé de principe n'indique que les avantages pour la nation doivent dépasser les coûts sociaux que celle-ci doit assumer ainsi que le précise les Principes de 1986. En troisième lieu, la DAR n'est pas compétente pour obliger les ministères à préparer de bonnes

---

<sup>11</sup> Stanbury, 1992, Chapitre 7.



analyses de rentabilité et ses ressources ne lui permettent pas d'aider les ministères dans cette tâche. En quatrième lieu, le REIR ne peut traiter convenablement des règlements qui visent essentiellement à redistribuer des revenus, parce que, de par leur nature même, ils constituent une perte de poids mort pour l'économie ( $C \geq A$ )<sup>12</sup>.

44. Enfin, des fonctionnaires signalent que des solutions à des problèmes de politique sont souvent retenues avant que soit réalisée l'analyse économique. Le résumé est donc souvent considéré comme une formalité administrative, qui s'effectue après que la décision de proposer un nouveau règlement a été prise, voire après la rédaction de celui-ci. Ainsi, l'outil qui avait été conçu pour aider les ministères à décider s'ils devaient intervenir et, dans l'affirmative, quand et comment en leur apprenant à cerner les problèmes, à proposer des solutions et à les évaluer est devenu dans bien des cas un exercice vide qui rationalise a posteriori des décisions prises pour d'autres motifs. Il importe de noter que des fonctionnaires de certains ministères estiment que le résumé n'est pas un rapport, mais une sorte d'analyse préalable qui peut aboutir à un ensemble de spécifications pour le nouveau règlement. C'est-à-dire que l'utilité première du REIR réside peut-être dans le fait qu'il permet de déterminer que le véritable problème est beaucoup moins grave que ce qui avait été perçu au départ et qu'aucune action n'a lieu d'être prise («le jeu n'en vaut pas la chandelle»). Il se peut aussi que le résumé incite l'État à prendre des mesures non réglementaires moins coûteuses et moins coercitives, par exemple un ensemble de lignes directrices engageant divers intervenants.

## 2. Définition de projet de règlement «majeur»

45. On reconnaît un projet de règlement «majeur» au fait que, ayant des conséquences majeures<sup>13</sup> (comme le *Guide de rédaction du REIR* l'établit bien clairement), il exige une analyse de rentabilité complète. Dans ces cas, il devient nécessaire de quantifier la rentabilité<sup>14</sup>. Le manuel provisoire des lignes directrices de 1991 pour les nouveaux règlements précise qu'il y a répercussion majeure lorsqu'il y a une incidence majeure sur tout secteur de l'économie ou une incidence mineure sur un vaste segment de l'économie ou de la population. Par comparaison, il y a répercussion mineure lorsqu'il risque d'y avoir des répercussions financières marginales pour un ou deux secteurs de l'économie et que la population ou la prospérité économique ne risquent pas d'en souffrir<sup>15</sup>.

46. L'on peut remarquer que les deux définitions sont a) vagues et b) peu rigoureuses, c) qu'elles contiennent des expressions importantes et mal définies, surtout «incidence majeure» et «vaste segment de l'économie ou de la population» et, enfin, d) qu'elles ne sont pas complémentaires, c'est-à-dire que la définition d'une répercussion mineure fait état du fait «que la population ou la prospérité économique ne risquent pas d'en souffrir». Cette idée ne se retrouve pas dans la définition de «majeure». Dans la langue courante, les adjectifs «majeur» et «mineur» sont des antonymes<sup>16</sup>.

47. Un examen de la définition américaine d'un règlement majeur, adoptée en février 1981, permet de dégager le contraste entre l'imprécision de la démarche canadienne et la rigueur de la démarche américaine :

<sup>12</sup> Aux États-Unis, les lignes directrices des politiques en matière de réglementation («Regulatory Policy Guidelines») ont condamné en août 1983 un règlement contrôlant les prix, la production et les entrées au motif qu'il violait le décret d'exécution américain n° 12291. Voir Presidential Task Force on Regulatory Relief, *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, 11 août 1983) (1983) et De Muth (1984).

<sup>13</sup> Le *Guide de rédaction du REIR* distingue à la page 23 trois catégories de règlement et de modification d'après l'importance de leurs répercussions : majeures, moyennes et moindres.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>15</sup> Conseil du Trésor du Canada, *Le processus de réglementation fédérale*, 1991, p. 64.

<sup>16</sup> D'après le petit Robert de 1989, majeur se dit de ce qui est «plus grand, plus important» et mineur, de ce qui est «d'importance, d'intérêt secondaire».



48. «Règlement majeur» s'entend du règlement qui aura vraisemblablement les répercussions suivantes :

- (1) Un effet annuel d'au moins 100 millions de dollars sur l'économie;
- (2) Une augmentation majeure des coûts et des prix pour le consommateur, l'industrie, les institutions fédérales, municipales ou des états, ou pour des régions;
- (3) D'importantes répercussions négatives sur la concurrence, l'emploi, les investissements, la productivité, les innovations ou la capacité des entreprises américaines de soutenir la concurrence des entreprises étrangères sur les marchés domestique et extérieur<sup>17</sup>.

49. Il est absolument nécessaire de définir clairement le règlement majeur et les deux autres catégories, petit/technique et moyen. Il a été proposé d'établir qu'un règlement majeur entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts minimaux incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

### 3. Situation du problème dans le REIR

50. Il serait très utile d'obtenir une analyse plus complète de la situation du problème dans le REIR, ou même avant que celui-ci ne soit rédigé, puisque cela permet souvent d'arriver à une solution efficace. On a certes beaucoup écrit sur l'analyse de rentabilité, mais bien moins sur la façon de cerner les problèmes qu'une politique gouvernementale pourrait engendrer. Une analyse de ce genre comporterait une évaluation des éléments suivants :

- Quelle est la durée prévue du problème? Est-il cyclique?
- Quelle est la portée du problème? Quelle fraction de la population affecte-t-il?
- Quels sont les symptômes du problème?
- Quelles personnes jugent qu'il y a problème? Quels sont leurs intérêts à cet égard? (Ne pas sous-estimer les motifs non financiers.)
- Peut-on dégager des tendances d'après des données concrètes?
- Qui «pousse» les pouvoirs publics à prendre des mesures à ce sujet?

### 4. Différentes options

51. On affirme souvent que les ministères n'étudient pas sérieusement d'autres formes de réglementation ou de mesure gouvernementale, par exemple le fait de sanctionner la pollution plutôt que de réglementer le volume des effluents. On devrait obliger les ministères à démontrer qu'ils ont étudié d'autres possibilités, et ce, à deux niveaux : a) celui des moyens portant sur les grandes orientations, par exemple les taxes, les règlements, les subventions, les sociétés d'État, et b) celui de la réglementation proprement dite, notamment les codes de pratique, les lignes directrices et la conception de règlements. Cependant, le recours à d'autres moyens de gouverner soulève d'autres

---

<sup>17</sup> Voir le décret d'exécution américain n° 12291, 17 février 1981, article 1.



questions : s'il existe d'autres solutions outre la réglementation, les ministres peuvent-ils légalement y recourir? En outre, il y a conflit entre des mesures de restriction fiscales et la possibilité de recourir à des mesures économiques d'encouragement, par exemple les taxes, les subventions ou les dépenses fiscales.

52. Ainsi que le précise la section C.1 ci-dessus, il est évident que l'évaluation de la situation du problème, la définition et l'évaluation d'autres options et l'évaluation économique des diverses formes d'intervention sont liées. En outre, il faut y recourir dès que possible quand on détermine si l'intervention de l'État est nécessaire. Le Comité suggère les mesures générales suivantes :

- Analyser les autres options plus tôt dans le processus de consultation;
- Creuser l'analyse afin de sélectionner la meilleure option.
- Examiner le pouvoir des principaux ministères réglementants de recourir à d'autres moyens de gouverner;
- Faire exécuter davantage de travaux par les organismes centraux (notamment le SCT, la DAR, les Finances) en vue d'élaborer des mécanismes susceptibles de se substituer avantageusement à la réglementation traditionnelle de contrôle et de contrainte.
- Que les ministères précisent clairement (même de façon brève) les autres options par rapport à la réglementation envisagée, en déclarant avec concision pourquoi elles ont été rejetées.

## **5. Limites de la DAR (anciennement BPAR) dans sa fonction de contrôle**

53. La Division démontre quelques faiblesses dans sa fonction d'organisme central ou de contrôle :

- Son mandat est vague, surtout depuis mai 1991;
- Son personnel ne suffit pas à contrôler les REIR et les autres volets de la filière réglementaire, car la DAR n'est pas en mesure de fournir une évaluation critique des REIR;
- Il est fort improbable que le personnel de la DAR soit récompensé pour avoir critiqué fortement les actions réglementaires des ministères;
- Le pouvoir de la DAR dépend de celui de son ministre (le président du Conseil du Trésor) et de son attachement à promouvoir une réglementation plus efficace.

54. Le manuel des procédures des projets de règlement pour 1991 établit clairement que le ministère ou l'organisme qui parraine le règlement est responsable du contenu du REIR et que l'administrateur général devra rendre des comptes à ce sujet (p. 60). Selon le manuel, la DAR est chargée d'examiner le résumé afin de déterminer si les répercussions possibles d'un projet de règlement et les autres aspects de la politique réglementaire fédérale ont bien été envisagés. Le manuel ne précise pas les critères que la DAR emploie, ni surtout les conséquences négatives d'un rejet du résumé par la DAR. Et pourtant, les organismes fédéraux ont en général plus de difficultés à contrôler d'autres organismes publics que des organismes privés.

55. Des impératifs politiques dominant en général la filière réglementaire à Ottawa. À moins que le président du Conseil du Trésor ne prenne franchement leur parti, les fonctionnaires de la DAR peuvent tout au plus retenir des projets de règlement pour permettre aux ministères de les remanier.



Les résultats dépendent ensuite largement du pouvoir relatif dans la question en cause du président du Conseil du Trésor et de celui du ministre qui propose le texte réglementaire. En général, cependant, la DAR est probablement plus forte, puisqu'elle relève du Secrétariat du Conseil du Trésor, que ne l'était son prédécesseur qui dépendait du BPAR.

56. Les caractéristiques fondamentales d'un gouvernement de cabinet restreignent obligatoirement les réformes de la filière réglementaire, qui prennent la forme de directives administratives puisqu'elles constituent une auto-réglementation du Cabinet par lui-même. Dans la pratique, les ministres répugnent très souvent à limiter leur pouvoir réglementaire. Ils affirment pourtant leur attachement à une réglementation plus intelligente. Il est évident que pour en accroître l'efficacité (c'est-à-dire  $A > C$ ), le Cabinet devra imposer des restrictions plausibles à ses propres actions. Nos recommandations ont été en grande partie influencées par cette conclusion.

6. Le Comité recommande les modifications suivantes au REIR et aux attributions et pouvoirs de la Division des affaires réglementaires :

4.8 Les notions de règlement majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un «règlement majeur» entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement.

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées.

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure.

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement.

4.13 La *Loi sur les textes réglementaires* devrait être modifiée de façon qu'elle prévoie l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes.

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas au *Projet de réglementation fédérale* annuel, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations du Projet de l'année précédente.







# Le rôle du Parlement dans la création et l'examen des Règlements

---

1. À l'heure actuelle, le Parlement semble jouer un rôle très modeste dans le processus de réglementation fédéral, parce qu'il s'occupe de l'examen des règlements une fois qu'ils sont établis. Peu d'attention est accordée aux pouvoirs que le Parlement confie si couramment à l'exécutif. Or, ces pouvoirs constituent l'essence même de la réglementation. Tous les programmes de réglementation reposent sur des lois.

### A. EXAMEN DES DISPOSITIONS HABILITANTES DES PROJETS DE LOI

2. Les dispositions habilitantes des projets de loi en vertu desquels des règlements sont établis revêtent une importance primordiale, d'autant plus que la tendance à adopter des lois schématiques semble fermement implantée. Même si les programmes de réglementation prennent naissance au Parlement, leur gestation et leur évolution deviendront tout à fait incontrôlables si le Parlement ne s'occupe pas des dispositions habilitantes. Ces dispositions, pas plus que les autres dispositifs des projets de loi (par exemple les articles traitant des sanctions et ceux ayant trait aux perquisitions et saisies) ne reçoivent l'attention qu'elles méritent. C'est donc dans le cadre de la loi habilitante qu'il faut évaluer les répercussions de tout programme de réglementation, que ce soit sous l'angle de la compétitivité ou de la liberté individuelle.

3. Au Canada, il est rare qu'une loi renferme un régime réglementaire détaillé ou même en esquisse les éléments fondamentaux. La méthode courante consiste à conférer à l'exécutif, habituellement en la personne de Son Excellence le gouverneur général en conseil, le pouvoir de légiférer pour donner suite à un problème vaguement défini à l'aide d'un mécanisme tout aussi imprécis. On délègue des pouvoirs très vastes d'élaboration de lois et on finit par se retrouver avec tout un ensemble de règlements qui, parfois, étonnent de par leur contenu, leur mode d'application mais dont les répercussions sont très rarement considérées *ultra vires*.

4. En règle générale, les gouvernements canadiens ne se sont pas distingués par leur retenue en matière d'élaboration de lois par délégation. Une chose est sûre pourtant : on se prévaudra pleinement des dispositions habilitantes prévues dans les lois et ce, dans toute la mesure où leur libellé le permette, même si l'on aboutit ainsi à des mesures législatives que peu avait envisagées lorsque la loi habilitante n'était qu'un projet de loi.

5. Il n'est donc pas étonnant que l'on accorde si peu d'attention aux dispositions habilitantes des projets de loi. Certains membres du monde des affaires et de l'industrie reconnaissent l'importance réelle et virtuelle des dispositions habilitantes et tiennent, avec raison, à participer à la formulation des dispositions destinées à régler certains problèmes. Ils savent qu'une fois que le projet de loi sera adopté, on aura jeté les bases du règlement à venir et qu'il sera alors difficile d'influencer la structure qui sera mise en place.

6. Comment le Parlement peut-il concentrer son attention sur les dispositions habilitantes? Les mécanismes sont sans doute nombreux, dont entre autres, celui des comités permanents. L'expérience australienne a toutefois démontré que même au sein d'un Parlement où l'élaboration des



lois est traditionnellement moins schématique et où le Sénat est véritablement un Sénat triple E, il faut constituer une tribune consacrée à l'examen des dispositions habilitantes des projets de loi. Le Sénat australien a créé un Comité de l'examen des projets de loi à cette fin, chargé, il est vrai, de s'occuper surtout de questions relatives à la liberté individuelle. Cependant, rien ne s'oppose à ce que l'on adopte ce modèle pour procéder à l'examen des répercussions d'ordre économique.

7. Que l'examen des dispositions habilitantes relève d'un comité distinct, du Comité mixte permanent actuel de l'examen de la réglementation, à titre d'organe informé des résultats des dispositions habilitantes, ou encore des comités permanents, l'important, c'est que ces dispositions soient examinées en comité. Les comités permanents semblent se prêter davantage aux considérations d'ordre politique et les comités mixtes permanents aux questions relatives à la liberté individuelle, comme celles dont s'occupe le Comité sénatorial de l'examen des projets de loi en Australie.

8. Tout comité parlementaire saisi d'une multitude de dispositions habilitantes précises ou de quelques articles d'une vaste portée, devra, pour mener sa tâche à bien, connaître l'intention de ceux qui ont donné des directives aux rédacteurs de ces lois. Il est donc essentiel que chaque projet de loi qui renferme des dispositions habilitantes soit accompagné d'un mémoire énonçant avec précision, d'une part les raisons pour lesquelles on cherche à obtenir les pouvoirs d'établissement de règlements prévus dans le projet de loi et d'autre part la forme que le ministre qui parraine le projet de loi veut donner à ces règlements, à savoir les interdictions et prescriptions traditionnelles, le recours à des normes acceptées à l'échelle internationale et ainsi de suite. Ces renseignements serviront de point de départ au comité permanent ou au comité mixte permanent, ou aux deux, pour l'examen efficace et rapide des dispositions habilitantes.

## **B. EXAMEN DES RÈGLEMENTS AVANT LEUR ÉTABLISSEMENT**

9. L'idée d'examiner les règlements avant qu'ils soient établis (ou entrent en vigueur) est très intéressante. Le Canada a d'ailleurs pris de nombreuses initiatives en ce sens par le biais de consultations, de publications préalables, d'avis et du REIR. Étrangement, la participation du Parlement à l'examen des projets de règlement n'a pas été activement encouragée. Il faut donc revoir cette réticence parlementaire.

### **1. Examen des règlements proposés dans le cadre du projet de loi habilitant**

10. Il arrive que l'on réclame que les règlements devant être établis en vertu d'une loi soient disponibles au moment où le projet de loi est étudié en comité. On a également proposé de ne promulguer une loi qu'une fois que les règlements devant être établis en vertu de cette loi aient été examinés par un comité parlementaire. Mises à part les difficultés susceptibles de surgir lorsque les pouvoirs prévus par une loi ne peuvent être exercés jusqu'à ce que ladite loi soit promulguée, ces propositions soulèvent la question de l'intégralité et de l'immuabilité des projets de règlement.

11. On se trouve également face à un dilemme. Si le règlement peut être prêt en même temps que le projet de loi, ou peu après son adoption, pourquoi ne pas inclure les énoncés de principes qu'il renferme dans le projet de loi et procéder au débat de la manière habituelle? Bien qu'à de rares occasions, des projets de règlement aient été prêts en même temps que les projets de loi, c'est loin d'être chose facile. Les projets de loi peuvent être amendés au moment de leur examen par le Parlement. Il est probablement plus efficace, sur le plan de la gestion des ressources, d'en attendre la version finale avant d'établir la version définitive du règlement. Étant donné la plus grande



importance accordée de nos jours à la consultation véritable, le fait d'accélérer l'établissement de règlements risque d'aller à l'encontre du but recherché. Par ailleurs, qu'advient-il de tous les efforts consacrés à l'étude d'impact de la réglementation et à la publication des projets de règlements dans la Gazette? Si, après consultation, les règlements établis diffèrent de ceux dont a été saisi le comité permanent en même temps que le projet de loi, la Chambre aura été dupée. Si l'on décide de garder le règlement tel qu'il a été présenté au comité permanent lorsqu'il accompagnait le projet de loi, parce que le projet de loi a été étudié en fonction de ce règlement, on porte atteinte à l'intégrité de la procédure de consultation publique.

## 2. Procédure de résolution de ratification

12. La meilleure solution consisterait sans doute à appliquer la procédure de résolution de ratification aux règlements majeurs et à prévoir que cette résolution ne peut être amorcée avant que le comité permanent intéressé ait remis un rapport sur le règlement. La procédure de résolution de ratification présente également l'avantage qu'une fois qu'elle est rattachée, dans la loi habilitante, à l'exercice d'un pouvoir en particulier, elle pourra être appliquée chaque fois que ce pouvoir sera utilisé. On n'en restreindra pas l'utilisation à la première fois, comme c'est le cas pour le renvoi *ad hoc* à un comité d'un projet de règlement qui accompagne un projet de loi. Cette procédure permettrait l'examen du bien-fondé des règlements, par le comité mixte approprié, et l'examen de la légalité et de la pertinence du règlement par le Comité mixte permanent.

13. On utilise très rarement la procédure de résolution de ratification au Canada bien que son utilisation ait été prévue lors de l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires* en 1972. Cette loi prévoit dans la *Loi d'interprétation* une procédure détaillée de résolution de ratification chaque fois que l'expression «sous réserve de résolution de ratification du Parlement» ou «sous réserve de résolution de ratification de la Chambre des communes» est utilisée dans une loi à l'égard d'un règlement.

14. L'utilisation de la procédure de résolution de ratification a été recommandée par le Comité mixte permanent des règlements et autres instruments réglementaires dans ses premier et dixième rapports, lorsque l'exercice de pouvoirs prévus par les dispositions habilitantes risque

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
- d'établir une politique qui n'est pas définie clairement dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Cette procédure n'est pas moins nécessaire en 1992 qu'elle ne l'était en 1977 et en 1980.

15. Si le Parlement veut affirmer son intérêt à l'égard des règlements majeurs et son autorité sur ceux-ci, deux dispositions s'imposent. D'abord, l'expression «sous réserve de résolution de ratification du Parlement» doit être insérée dans les dispositions habilitantes des projets de loi. Deuxièmement, des règles devront permettre à la Chambre de s'assurer que la résolution de ratification d'un règlement n'est pas mise aux voix avant que le comité permanent et le comité mixte permanent intéressés ne les aient examinées et en aient fait rapport, ou qu'une période raisonnable ne se soit écoulée sans qu'il y ait eu rapport.



### 3. Examen général ex ante des projets de règlements non assujettis à la procédure de résolution de ratification

16. Les règlements importants, en raison des conséquences économiques possibles ou autres qu'ils comportent, pourraient être de toute façon examinés par les comités permanents de la Chambre des communes.

17. En général, les comités permanents de la Chambre des communes sont « autorisés à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déférées par la Chambre. . . » conformément à l'article 108 du *Règlement* de la Chambre des communes. Ce même article prévoit également que les comités permanents peuvent « convoquer des personnes et exiger la production de documents et dossiers » (sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement). Par conséquent, un comité permanent pourrait décider d'examiner de nouveaux projets de règlements émanant des ministères qui relèvent de sa compétence. Il pourrait par exemple décider de tenir des audiences sur des projets de règlement peu après leur publication dans la *Partie I de la Gazette du Canada*, tel que l'exige depuis 1986 la politique relative au REIR. Une telle « publication préalable » sert à aviser les parties intéressées et à leur donner l'occasion (dans les 60 jours) de présenter leurs commentaires sur les projets de règlement avant qu'ils entrent en vigueur. Cela ne devrait pas manquer d'intéresser le Parlement puisqu'il leur permet de formuler des commentaires par l'entremise d'un comité permanent ou devant un comité permanent, commentaires qui peuvent entraîner des changements au règlement avant qu'il soit présenté au gouverneur en conseil.

18. Cette méthode pourrait comporter les principaux éléments suivants :

- Il appartiendrait à chaque comité spécialisé de la Chambre des communes de décider ou non de procéder à l'examen ex ante des projets de règlements, puisqu'ils connaissent déjà bien les activités d'un ministère ou d'un certain nombre de ministères connexes.
- Les comités devraient mettre l'accent sur les projets de règlements majeurs, qui font appel à de nouvelles techniques de réglementation mais pourraient examiner tout projet de règlement qui semble revêtir une importance particulière.
- Le comité disposerait de 30 jours pour décider de l'opportunité de procéder à un examen.
- Le principal rôle du comité consisterait à effectuer un examen de la politique sur laquelle est fondé le projet de règlement. Il pourrait tenir des audiences et inviter des groupes et des spécialistes intéressés à témoigner ou à présenter des mémoires.
- Le comité disposerait de 60 jours pour présenter son rapport à la Chambre.

19. Il importe de signaler un dernier point lorsque l'on propose toute forme d'examen de projets de règlements par le Parlement. Bien qu'un nombre important de règlements soient établis chaque année, il s'agit en majeure partie de modifications et de changements mineurs. Le nombre de règlements majeurs n'est pas suffisamment considérable pour que l'on ne choisisse pas soigneusement les règlements à étudier.

### C. EXAMEN DES RÈGLEMENTS UNE FOIS QU'ILS ONT ÉTÉ ÉTABLIS

20. Une fois qu'une loi habilitante est adoptée, il est difficile à court terme d'en modifier l'apport au régime réglementaire qui y est prévu. L'attention se porte alors inévitablement sur les règlements à établir en vertu de la loi. Si le Parlement ne participe pas à l'examen des projets de



règlements, il peut et il doit participer à leur examen une fois qu'ils ont été établis. C'est là un usage accepté de longue date dans la mesure où il s'agit de déterminer la légalité et la pertinence du règlement.

## **1. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation**

21. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (auparavant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires) a été créé au début des années 70. Ce comité ne s'occupe pas de la politique qui sous-tend les nouveaux règlements. Dans son travail, le comité privilégie la formule du consensus et tient à préserver son impartialité politique. Son rôle est d'examiner les textes réglementaires, ce qui englobe l'ensemble des règlements.

22. Dire qu'il est peut-être temps d'élargir quelque peu le rôle du comité ne signifie pas que l'on veuille déprécier ses travaux et ses réalisations, particulièrement lorsqu'il s'est heurté, à ses débuts, à l'hostilité du pouvoir exécutif et a toujours dû effectuer un travail considéré fastidieux.

## **2. Droit d'annulation**

23. L'expérience de la procédure d'annulation prévue maintenant dans le Règlement de la Chambre des communes est restreinte et il est trop tôt pour en déterminer l'utilité. Elle comporte toutefois de graves lacunes, par exemple :

- Elle n'est pas prévue par la loi. Il s'agit d'un compromis. Comme elle est incorporée dans le Règlement, son application se restreint aux instruments que le gouverneur en conseil ou un ministre a le pouvoir d'annuler. Elle ne s'applique pas à l'ensemble des textes réglementaires et ne s'applique pas notamment aux règlements établis par des organismes. Par ailleurs, l'annulation n'entre pas en vigueur automatiquement. Le gouverneur en conseil ou le ministre doit prendre les mesures ordonnées par la Chambre.
- Un rapport recommandant l'annulation doit être présenté par le Comité mixte permanent. Comme son examen doit se limiter à la légalité et à la pertinence du règlement, il ne peut jamais invoquer l'annulation pour des raisons de politique, ou pour des raisons concernant le bien-fondé général ou la nécessité d'un texte réglementaire.
- Le débat sur l'avis de motion est limité à une heure et aucun député ne peut prendre la parole pendant plus de dix minutes.

24. La procédure d'annulation prévue aux articles 123 à 128 du Règlement renferme également trois caractéristiques très intéressantes :

- La Chambre peut annuler un texte réglementaire en tout temps et n'est pas contrainte par un certain délai, au cours d'une session, suivant l'établissement ou la présentation du texte.
- La résolution d'annulation peut être présentée à l'égard d'une partie d'un texte réglementaire, ce qui évite d'avoir à choisir entre accepter une disposition contestable d'un règlement ou abroger le règlement dans sa totalité.
- Si la résolution n'est pas présentée à des fins de débat et mise aux voix dans un délai limité, elle est réputée avoir été adoptée et on considérera que la Chambre a ordonné l'abrogation. La notion «d'annulation réputée» est un élément essentiel de toute procédure rationnelle d'annulation; autrement un gouvernement pourrait tout simplement empêcher la mise aux voix de la résolution.



25. Il est souhaitable que ces éléments positifs, qui reflètent de façon appropriée la primauté du Parlement, soient inscrits dans les dispositions conférant à la Chambre des communes le pouvoir d'annuler des règlements. Il faudrait éliminer les restrictions dont fait l'objet le pouvoir de proposer une motion d'annulation.

### 3. Une nouvelle démarche en matière d'examen?

26. Le mandat confié aux comités permanents en vertu du Règlement pourrait leur permettre d'examiner les répercussions, les coûts et l'application des règlements. On peut toutefois faire valoir autrement la nécessité de constituer une tribune consacrée à l'examen plus général des règlements.

27. L'article 26 de la *Loi sur les instruments statutaires* existe depuis presque plus de vingt ans. Il se lit comme suit :

Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes parlementaires.

28. Chaque règlement constitue un texte réglementaire et bien que le Comité mixte permanent et le ministère de la Justice n'arrivent toujours pas à s'entendre sur la définition précise de ce que constitue un *texte réglementaire*, à des fins pratiques, la grande majorité des décrets-lois relèvent de l'article 26.

29. Il importe de signaler la portée de cette disposition. Elle vise la plupart des décrets-lois et l'ensemble des règlements. Elle ne comporte aucune restriction quant aux critères devant régir l'examen des règlements. Elle permet l'examen par plus d'un comité, qu'il appartienne à une Chambre ou aux deux. Son libellé est suffisamment général pour permettre l'examen du fonctionnement ou de l'application de textes réglementaires. Les textes réglementaires peuvent être soumis en permanence à tout comité; ils peuvent être examinés en tout temps ou de temps à autre; ils peuvent être examinés plus d'une fois; aucun délai n'est imposé pour l'examen.

30. Il est vrai que lorsque le Comité mixte permanent a été constitué en 1972, il a décidé de délimiter étroitement son rôle. Les critères qu'il s'est donné pour régir ses travaux ont été approuvés par les deux Chambres et on a pris l'habitude de soumettre ces critères, parfois désignés assez librement par l'expression «attributions», à l'approbation des deux Chambres au début de chaque session. Cependant, ses véritables attributions sont celles prévues par l'article 26 de la *Loi sur les instruments statutaires* et les critères régissant cet examen représentent une forme d'autocensure. Ils ont été rédigés et adoptés en premier lieu comme mécanisme de défense ou de protection précisément pour éviter qu'un nouveau comité aux prises avec un énorme arriéré de travail soit submergé de plaintes formelles à propos de la teneur et de l'application des règlements. C'est pour des raisons d'ordre pratique, ainsi que pour se conformer à la tradition établie des comités chargés d'examiner la législation subordonnée, qu'il a été décidé de restreindre cet examen à des questions relatives à la légalité, à la pertinence et aux droits et libertés individuelles. Ces critères ont été quelque peu modifiés au fil des ans mais le principe de base reste le même : aucun examen portant sur le bien-fondé.

31. Il existe au moins quatre raisons pour lesquelles on a généralement désapprouvé l'examen du bien-fondé d'un règlement par des comités parlementaires.



32. Tout d'abord, il y avait la crainte qu'en s'aventurant dans le domaine des politiques, les comités perdraient les avantages de l'objectivité politique qui avait traditionnellement présidé à leurs efforts pour vérifier la légalité et la pertinence des règlements ainsi que le respect des règles juridiques.

33. Deuxièmement, on considérerait qu'il ne fallait pas prêter des intentions à l'instance à qui le Parlement avait délégué le pouvoir d'élaborer des lois, mais simplement s'assurer qu'elle observe les limites des pouvoirs lui ayant été délégués, les règles juridiques et nos grands principes constitutionnels.

34. Troisièmement, il y a l'hypothèse, qui est d'ailleurs loin de correspondre à la réalité canadienne, selon laquelle le Parlement a établi ses orientations dans la loi habilitante et que les détails administratifs relèvent principalement de ceux à qui les pouvoirs ont été délégués.

35. Quatrièmement, l'examen du bien-fondé d'un règlement est une tâche trop vaste. Si le Parlement délègue ses pouvoirs en la matière parce qu'il n'a pas le temps d'arrêter les détails d'un régime réglementaire, il est inconcevable qu'un comité parlementaire ait le temps d'en examiner les détails par la suite. Cette proposition semble confondre les pressions du calendrier parlementaire et le temps et les méthodes dont dispose un comité permanent moderne.

36. Le moment est-il venu d'examiner à nouveau la situation au Canada? La tâche serait relativement simple. Il suffirait d'une décision confiant au Comité mixte permanent actuel ou à un autre comité l'examen de règlements en fonction de critères plus généraux que ceux utilisés à l'heure actuelle. Serait-ce toutefois une bonne idée?

37. Ceux qui sont partisans de limiter l'examen parlementaire des règlements à des questions de légalité et de pertinence, estiment qu'il n'existe aucun lien entre un tel examen et un examen des politiques ou des intentions. Cela n'est pas forcément le cas. Si l'examen d'un texte réglementaire visait à en déterminer les répercussions sur l'économie ou sur la compétitivité, ou à en établir le bien-fondé, il s'agirait d'un processus d'enquête dans le cadre duquel pourraient être exprimés les doutes et les doléances concernant ces règlements. Le Comité n'aurait pas à formuler de recommandations quant à l'orientation ou à l'avenir de ce texte. Les témoignages, résumés ou non, seraient suffisamment éloquents.

38. Si l'on considère que l'élargissement de la portée de l'examen effectué par le Comité mixte permanent risque de nuire à son efficacité dans son cadre actuel ou à ses fonctions nécessaires consistant à déterminer la légalité et la pertinence des règlements établis ainsi que le respect des règles juridiques, pourquoi ne pas constituer alors le Comité permanent actuel en un comité «aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires» conformément à l'article 26 de la *Loi sur les textes réglementaires*?

39. Le Sous-comité conclut qu'il faudrait reconsidérer cette réticence marquée à examiner les politiques qui sous-tendent les règlements. En adoptant des lois habilitantes schématiques, le Parlement a *délégué* ses pouvoirs d'établissement de politiques et de décision en la matière; il n'y a pas *renoncé*. L'examen risque fort d'être partial mais il en est de même dans notre régime parlementaire lorsque des politiques sont arrêtées au moyen de projets de loi déposés en Chambre.

40. Quoi qu'il en soit, il faudrait encourager le Comité mixte permanent actuel à examiner de plus près les règlements pour en dégager les aspects qui se prêtent le mieux à des mesures parlementaires et pour entendre des témoins qui tiennent à souligner les difficultés causées par le fond d'un règlement. On pourrait également inciter le Comité à revoir ses critères d'examen pour qu'il puisse examiner les conséquences et l'application de règlements, sinon des politiques qui les sous-tendent.



#### **4. L'examen d'un règlement en comité est-il réaliste?**

41. Ce chapitre renferme un certain nombre de propositions visant à accroître le champ d'action du Comité. Dans un premier temps, il faut se demander si un comité parlementaire sera disposé à assumer ce genre d'activités, et dans un deuxième temps, si les parties touchées par les règlements seront prêtes à témoigner.

42. C'est là un sujet délicat. Malgré le travail solide accompli par le Comité mixte permanent ces vingt dernières années, il est loin d'avoir fait des étincelles. C'est un comité qui n'attire pas les parlementaires. Les entreprises ou les particuliers désireux de contester un règlement nouveau ou existant y font rarement appel et ce, bien qu'à maintes reprises au fil des ans, on ait encouragé de telles interventions.

43. Il serait facile de prétendre qu'un examen moins technique des règlements encouragerait la participation et le recours à un comité d'examen. Peut-être, mais certains facteurs militent contre cet argument :

- Le travail du Comité est fastidieux et peu prestigieux.
- L'examen de règlements quels qu'ils soient est un travail ardu. Il n'est pas facile de lire et de maîtriser toute une série de règlements. Ce n'est pas une tâche dont un législateur peut facilement se décharger sur ses collaborateurs. Le temps dont disposent les parlementaires est limité de même que le temps dont ils disposent pour écouter les doléances et les témoignages.
- Les entreprises en particulier hésitent souvent à exposer certains problèmes avant d'avoir épuisé tous les recours administratifs et politiques à leur disposition, par crainte de ce qu'il adviendrait s'ils dénonçaient publiquement la bêtise et l'obstination.

44. Chacun de ces facteurs est important, en particulier le troisième. Les témoins, particulièrement ceux du milieu des affaires, qui ont comparu devant le présent Sous-comité s'en sont surtout tenu à des généralités. Il faudra beaucoup d'efforts pour persuader ce genre de personnes qu'un comité parlementaire d'examen de la réglementation est une tribune efficace à laquelle il vaut la peine de faire appel. Ce travail de persuasion doit commencer quelque part.

45. En raison des pressions dont font l'objet les députés de la Chambre des communes, il est fort possible que l'on confie au Sénat, à nouveau confirmé dans ses fonctions, et à ses comités, la mission de servir de tribune où seront exprimées les préoccupations que soulèvent certains règlements.

#### **5. Pouvoir du Parlement de modifier ou de remplacer des règlements**

46. Le pouvoir du Parlement de modifier des règlements, plutôt que de les annuler, en partie ou dans leur totalité, ou de les remplacer par de nouveaux règlements assure au Parlement un véritable contrôle sur l'élaboration des lois par le pouvoir exécutif. Il reconnaît également l'essence même de la délégation de pouvoir, à savoir qu'elle n'empêche pas l'exercice de ce même pouvoir par la personne qui le délègue.

47. Il y aurait lieu d'examiner de façon plus approfondie ce pouvoir inédit, prévu dans la législation sur les textes réglementaires de 1989 de la Nouvelle-Zélande, afin d'en envisager l'application dans un pays doté d'un régime parlementaire. Le Comité mixte permanent est l'organisme tout indiqué pour examiner nos mécanismes de contrôle parlementaire des décrets-lois et en faire rapport.



## D. ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

48. Tout comme dans le cas des projets de règlement, où leur examen doit tenir compte des lois en vertu desquelles ils sont établis, il doit en être de même pour l'examen des programmes et régimes de réglementation.

### 1. Examen des lois et programmes

49. Le «Plan d'action relatif au processus de réglementation», publié en mai 1986 dans le cadre de la stratégie gouvernementale actuelle de réforme de la réglementation, précisait que «les comités parlementaires examineront l'ensemble des textes réglementaires sur un cycle de dix ans et recommanderont des mesures de temporisation au gouvernement.» Six années et demie plus tard, ce processus n'a toujours pas débuté. De plus, le Plan d'action énonçait qu'«un comité du Cabinet sera chargé de réexaminer tous les sept ans l'ensemble des règlements et de recommander des mesures de temporisation au Cabinet.» Or, ce n'est qu'en février 1992 que le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement procédait à l'examen, ministère par ministère, des règlements existants afin de s'assurer qu'ils contribuent à améliorer la prospérité des Canadiens.

50. Le Bureau du contrôleur général (BCG) procède effectivement à des examens. Comme nous l'avons indiqué dans la chapitre précédent, dès le départ, ces examens ont été conçus comme un outil destiné à aider la haute direction d'un ministère à s'acquitter de ses responsabilités. Ils n'ont jamais été considérés comme des moyens par lesquels ceux qui ne font pas partie de ces ministères, (c'est-à-dire le Parlement ou les citoyens) pourraient obtenir des renseignements sur le rendement des programmes de réglementation, dont ils se serviraient par la suite pour tâcher de tenir ces personnes (entre autres, le ministre) responsables.

51. L'évaluation systématique des programmes est un élément nécessaire pour améliorer l'obligation de rendre compte et permettre la prise de décisions plus rationnelles en matière de réglementation. Il est toutefois essentiel de créer des procédures pour l'examen ou l'évaluation externe des rapports d'évaluation. Cet examen externe pourrait s'effectuer de trois façons : par la publication et l'examen public des rapports du contrôleur général, par la vérification de certains rapports d'évaluation, et par l'examen parlementaire général des programmes de réglementation avec ou sans rapport d'évaluation du Bureau du contrôleur général. Le premier mécanisme se passe d'explication. Le deuxième pourrait être assuré par le comité permanent approprié et le troisième fait appel aux comités permanents ou spéciaux.

52. Le Sous-comité constate que le vérificateur général évalue également les programmes de réglementation et fera désormais tenir copie de ses évaluations au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation.

53. L'important, ce n'est pas la tribune proprement dite où se déroule l'examen, mais bien le fait qu'elle se tienne de façon systématique et offre à ceux qui ploient sous le fardeau d'une réglementation qu'ils considèrent inutile, intolérable ou mal administrée, l'occasion de s'exprimer ouvertement.

54. Dans chaque cas, les évaluations devraient aborder les aspects suivants :

- Quels sont les objectifs actuels du programme?
- Les objectifs initiaux sont-ils toujours pertinents?



- Quels sont les priorités et les compromis s'il existe des objectifs multiples?
- Quels sont les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs?
- Quelles sont les répercussions, délibérées ou non, du programme? (Cela inclurait les considérations d'ordre économique et non économique)
- Le programme devrait-il se poursuivre?
- Quels autres moyens pourraient être utilisés pour atteindre les mêmes objectifs?
- Comment peut-on améliorer l'administration du programme?

55. Il faut reconnaître que ces évaluations soulèveront des questions essentiellement politiques (par ex. de vastes jugements de valeur), semblables à celles qui ont été ou qui auraient dû être abordées par les législateurs au moment de l'adoption de la loi en vertu de laquelle chaque programme est établi. L'examen des programmes de réglementation s'inscrit dans le cadre des fonctions des représentants élus.

56. Tous les rapports d'évaluation du BCG devraient être déposés devant le Parlement et renvoyés automatiquement aux comités permanents intéressés qui devraient également être libres de procéder à des évaluations de leur propre initiative. Les comités devraient être habilités à tenir des audiences, à recevoir des mémoires et à commander leurs propres analyses en ce qui concerne les programmes de réglementation qu'ils décident d'examiner de façon détaillée. Une fois une évaluation terminée, un comité permanent devrait présenter son rapport au Parlement, où il y recommanderait les mesures à prendre.

Voici les recommandations étudiées dans le présent chapitre.

## RECOMMANDATIONS

- 5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir.**
- 5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque**
  - d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
  - d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
  - de comporter des considérations d'une importance particulière.

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la *Loi d'interprétation* devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule sans rapport.



- 5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la *Partie I de la Gazette du Canada*. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen.
- 5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée.
- 5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le *Budget des dépenses*.
- 5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le *Manuel du Conseil du Trésor*; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée.







## CHAPITRE 6

### Normes

---

1. Les normes et leurs liens avec la réglementation ont joué un rôle très important dans les délibérations du Sous-comité. De nombreux témoins ont proposé l'adoption de normes non obligatoires au lieu de règlements, l'utilisation de normes de rendement plutôt que de normes d'entrée et de normes d'assurance de la qualité pour améliorer le processus de réglementation. Le Sous-comité a donc abordé la question des normes en se posant trois questions fondamentales :

- les normes relatives aux produits et aux procédés élaborés dans le secteur privé pourraient-elles se substituer aux normes ou aux règlements promulgués par le gouvernement;
- les normes réglementaires devraient-elles être axées sur le rendement, et les détails laissés à l'industrie et aux entreprises par l'intermédiaire du processus de consensus; et
- pourrait-on appliquer les normes de gestion et d'assurance de la qualité aux programmes de réglementation?

2. Nous avons entendu les témoignages d'un groupe qui a parlé exclusivement de la première question : Peter Ridout et Robin Haighton de l'Association canadienne de normalisation (ACN), un organisme indépendant à but non lucratif, de rédaction de normes, d'accréditation, d'essai et d'inspection. L'ACN est tout à fait partisane d'adopter le processus de consensus «volontaire» du secteur privé pour l'élaboration de normes et de règlements qui s'appliquent «aux exceptions plutôt qu'à la majorité». (10:31) Au nombre des témoins qui ont abordé la deuxième question se trouvaient le Canadian Manufacturing Industries Forum et l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (16:12) qui privilégiaient le recours à des normes axées sur le rendement. La troisième question, et les commentaires des témoins à ce sujet, sont présentés au chapitre 7.

#### A. QU'EST-CE QU'UNE NORME?

3. Dans l'ensemble, les économistes considèrent les normes comme une série approuvée de spécifications qui définissent un produit ou un procédé particulier. Souvent, les hauts fonctionnaires considèrent les normes comme un moyen de donner suite à une préoccupation de la société ou à atteindre un objectif social. Ils considèrent souvent les normes comme des règlements. Les normes peuvent être toutefois décrites et catégorisées de diverses façons.

##### 1. Diversité des objectifs visés

4. On peut catégoriser et décrire les normes selon ce qu'elles définissent. En voici un exemple :

- *Les normes de produits* précisent les caractéristiques d'un produit.



- *Les normes de contrôle* définissent toute une gamme de caractéristiques acceptables en matière de conception, de rendement et d'utilisation d'un produit. Elles prennent souvent la forme de règlements.
- *Les normes d'entrée* précisent souvent les moyens à utiliser pour atteindre des objectifs.
- *Les normes de rendement* précisent les objectifs de rendement mais non les moyens de les atteindre.
- *Les normes relatives aux processus* facilitent et appuient les transactions et les rapports socio-économiques. Elles définissent les rôles et les liens et établissent les règles pour l'interprétation du comportement.
- *Les normes de service* précisent les politiques, les procédures et les méthodes concernant l'exécution d'un service.
- *Les normes de qualité* désignent les systèmes qui produisent les produits ou assurent le service plutôt que les spécifications techniques des produits ou des procédures que comporte le service. La série de normes ISO 9000 est un exemple générique de ce type de normes.

## 2. Diversité des processus d'élaboration

5. On peut également catégoriser et décrire les normes selon la façon dont elles sont élaborées. Il existe trois façons d'établir des normes :

- spontanément, par le jeu des forces du marché (processus d'établissement de normes de facto);
- au moyen de processus organisationnels (processus d'accord volontaire) qui comprennent :
  - des lignes directrices établies par les associations intéressées ou par un ministère gouvernemental avec la coopération des associations intéressées;
  - l'élaboration de normes consensuelles au sein du secteur privé;
  - l'élaboration de normes consensuelles par un organisme public.
- au moyen de décisions politiques (processus bureaucratique).

## 3. L'application volontaire par rapport à l'application obligatoire

6. Les normes peuvent être obligatoires ou volontaires. Cependant, d'après les témoignages entendus, le sens que l'on donne à l'adjectif volontaire est relativement élastique. Bien qu'il désigne des accords consensuels, axés sur le marché, entre les participants d'un secteur ou d'une industrie, il s'agit souvent aussi de normes volontaires ou de directives promulguées ou décidées par le gouvernement. Dans ce dernier cas, ces normes doivent être respectées par le secteur privé au même titre que des règlements puisque le gouvernement peut toujours prendre des mesures pour les faire respecter.

7. Les témoins ont donné des exemples de telles normes volontaires, entre autres en ce qui concerne les marchettes (lesquelles doivent être construites de façon à empêcher les enfants d'accéder aux portes menant au sous-sol) et l'utilisation des cartes de débit. Dans chaque cas, le ministère responsable a bien précisé que faute d'accord entre les participants, le gouvernement réglerait (4:16 et 4:18).



8. Par conséquent, toutes les normes obligatoires ne sont pas forcément établies par la voie législative; certaines normes non établies par la voie législative peuvent aussi être obligatoires. Prenons par exemple les Normes nationales du Canada. Le Conseil canadien des normes a été établi pour coordonner «la normalisation volontaire» au Canada. Cependant, il est clair que bien que le processus d'élaboration et de formulation des normes soit volontaire, l'application de normes «volontaires» élaborées par le processus de consensus devient obligatoire si le gouvernement peut les faire respecter par la voie législative. Il semble donc que par norme «volontaire», on entend simplement une norme élaborée dans le cadre d'un processus de consensus.

## B. CONJONCTURE DE LA NORMALISATION

### 1. Le système national de normes au Canada

9. Le Conseil canadien des normes (le Conseil) rend compte de son activité au Parlement par l'entremise du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales du Canada. Le Conseil est une société d'État créée par loi fédérale en 1970. Il établit sa propre politique et prend ses propres décisions, bien qu'il soit financé en partie par des crédits votés par le Parlement. Le Conseil comprend 57 membres : 41 sont issus du secteur privé et 16 représentent le gouvernement fédéral et les provinces<sup>1</sup>. Les objectifs du Conseil canadien des normes, tels que formulés dans la *Loi sur le Conseil canadien des normes* sont les suivants :

Encourager et promouvoir la normalisation là où elle n'est pas obligatoire, dans les domaines suivants : construction, fabrication, production, qualité, rendement et sécurité des bâtiments, ouvrages, produits manufacturés et autres marchandises, y compris leurs composantes, en vue de faire progresser l'économie nationale, d'améliorer la santé, la sécurité et bien-être du public, d'aider et de protéger les consommateurs, de faciliter le commerce intérieur et extérieur et de développer la coopération internationale en matière de normalisation. (p. 992)

10. Le Conseil, examinant la meilleure manière de remplir son mandat, a créé une fédération nationale, le Système national de normes (SNN). Les lignes directrices du Conseil sont établies par consensus par les participants au SNN. Le Conseil s'est vu confier<sup>2</sup> l'accréditation de trois types d'organismes (les éléments opérationnels du SNN) :

- *les organismes rédacteurs de normes*; ces organismes rédigent des normes dont certaines sont approuvées par le Conseil en tant que Normes nationales du Canada. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie cinq organismes rédacteurs de normes.
- *les organismes de certification*; ces organismes ont des marques déposées certifiant que les produits ou les services répondent à une norme. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie sept de ces organismes.
- *les organismes d'essai*; ces organismes mettent à l'essai des produits ou des services pour déterminer s'ils satisfont à la norme correspondante et publient les résultats de leurs tests. Ils analysent aussi des substances pour en déterminer le contenu ou les attributs, vérifient

<sup>1</sup> CCN-CAN - P. 2E (janvier 1992), p. i.

<sup>2</sup> Le rapport annuel de CCN 1991-1992 indique qu'au cours de l'année financière 1991-1992, un programme d'homologation a été lancé pour les entreprises qui accréditent les systèmes de qualité des compagnies canadiennes.



des produits pour en déterminer les différents paramètres, etc. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie 86 de ces organismes. Les nombreuses publications du Conseil expliquent les critères, les procédures, les conditions et les directives qui s'appliquent à ces organismes. On y indique aussi les mesures prises pour faire appliquer les normes. Ainsi, le Conseil procède régulièrement à des vérifications parmi ses membres pour s'assurer qu'ils répondent toujours aux critères d'accréditation.

## 2. Activités de normalisation chez nos principaux partenaires commerciaux

11. Bon nombre de nos principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis et la Communauté européenne, sont en train de revoir leurs activités de normalisation afin de s'adapter à un environnement mondial en pleine évolution<sup>3</sup>.

12. Aux États-Unis, le système de normes est axé sur le marché. En règle générale, les participants américains doivent assumer les frais de l'établissement des normes. Les participants des autres pays sont en général subventionnés par l'État, du moins en partie. Par exemple, tous les gouvernements européens continuent de subventionner systématiquement l'élaboration de normes nationales jusqu'à un certain point et sous une forme quelconque. Cependant, la relation entre le gouvernement et le secteur privé, ainsi que le rôle joué par le gouvernement, diffèrent d'un pays à l'autre. Par exemple, au Danemark, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni, les organismes de normalisation sont constitués en vertu de lois privées, mais l'État leur reconnaît une fonction de service public. En Allemagne et aux Pays-Bas, les organismes de normalisation sont des organismes privés<sup>4</sup>.

13. Assez récemment, la Grande-Bretagne et la France ont établi des stratégies nationales basées sur la normalisation et la gestion de la qualité. Plusieurs pays appliquent des programmes de normes dans les pays en développement afin d'y améliorer la qualité des exportations qui s'y font.

14. Au Japon, le système de normes est centralisé au gouvernement. Le système fonctionne par consensus entre les parties, mais le consensus est atteint sous la direction, la supervision et avec l'approbation finale du gouvernement, pour que les normes favorisent les objectifs du système lui-même et de tout le Japon<sup>5</sup>.

## C. ÉVALUATION DES ASPECTS DE LA NORMALISATION

### 1. Plan d'évaluation

15. En établissant son plan pour évaluer les aspects de la normalisation, le Sous-comité a tenu compte d'une analyse<sup>6</sup> canadienne du SNN et de l'utilisation de normes volontaires en tant qu'instrument de réglementation. En dépit des nombreuses améliorations apportées au SNN durant les dix années qui ont suivi l'étude, certaines recommandations demeurent très pertinentes.

<sup>3</sup> Voir l'excellente analyse des changements structurels de l'environnement de normalisation dans : US Congress... mars 1992 chapitre 4.

<sup>4</sup> Pour analyse de l'élaboration de normes aux É.-U. et en Europe, voir *Ibid.*, chapitres 2 et 3.

<sup>5</sup> Voir Lecraw, D.J., "Voluntary Standards as a Regulatory Device," *Working Paper No. 23*, Conseil économique du Canada, juillet 1981, Appendix B pour analyse du système japonais - voir aussi *Ibid.*, p 17, 23, 34, 84 et 90.

<sup>6</sup> Lecraw, op. cit..



16. Le Sous-comité a aussi examiné la situation dans les pays avec lesquels le Canada commerce régulièrement et a étudié à fond un rapport récent (mars 1992)<sup>7</sup> de l'*Office of Technology Assessment* du Congrès des États-Unis. Voici les principales conclusions<sup>8</sup> qui ressortent de cette étude (au sujet du système américain de normes) :

- les normes sont de plus en plus importantes pour le pays;
- la normalisation n'est pas suffisamment soutenue;
- la coopération doit remplacer les conflits;
- un meilleur équilibre doit être atteint entre le secteur public et le secteur privé;
- le gouvernement fédéral n'est pas assez présent au chapitre de la coordination et de l'orientation;
- il faut étudier plus attentivement comment les autres États se servent des normes pour créer des marchés pour leurs industries.

17. La majorité de ces conclusions peuvent être instructives pour le Canada. Le Sous-comité a évalué ses propres stratégies et options par rapport au lien souhaité entre le système de réglementation et le système de normalisation, en se fondant sur les critères suivants<sup>9</sup> :

*Cohérence*: La viabilité politique veut que les normes et les procédés qui en découlent reflètent les conditions et les contraintes économiques et culturelles.

*Équivalence* : Pour qu'un pays profite pleinement de l'expansion des marchés, il faut que ses critères, ses méthodes et ses mécanismes de normalisation soient équivalents, mais pas forcément identiques à ceux de la communauté internationale.

*Souplesse*: Le processus de normalisation doit prévoir une marge de manoeuvre pour répondre aux besoins; pour ce faire, il doit :

- arriver en temps opportun;
- tenir compte de différents procédés de normalisation;
- permettre une forme quelconque de promotion et de participation gouvernementale.

*Capacité, légitimité et survivance* : Les organes de normalisation doivent toujours être capables d'évaluer leur performance et de planifier leurs activités s'ils veulent être efficaces dans une conjoncture nationale et internationale en constante évolution. Pour y arriver, le système de normes doit être bâti sur de solides bases de légitimité. Outre cela, pour que les normes survivent, la normalisation doit être un procédé ouvert, engageant la participation de toutes les parties intéressées et donnant lieu à des normes qui profitent au plus grand nombre possible.

## 2. Orientation du marché

18. Les organismes rédacteurs de normes dans le système canadien ont des visées commerciales. Les principaux intéressés, y compris le gouvernement, doivent consentir à payer les frais de préparation de la norme par l'organisme rédacteur. À cause de cela, c'est presque uniquement

<sup>7</sup> U.S. Congress, op. cit..

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 7 à 18.

<sup>9</sup> Adaptation *Ibid.*, p. 20 et 21.



du marché qu'émanent les demandes relatives à l'établissement de normes. Cette situation a probablement engendré une surabondance de normes pour certains produits (par exemple, lorsqu'une entreprise, un groupe d'entreprises ou l'industrie peut y trouver un avantage du point de vue de la concurrence) et une pénurie pour d'autres (lorsque la concentration de consommateurs est peu élevée ou que des producteurs ayant le monopole d'un marché risquent de perdre leur avantage concurrentiel).

19. Bien que le système de consensus volontaire empêche jusqu'à un certain point la surnormalisation, cet avantage risque d'être affaibli par la forte prédilection pour la normalisation affichée par les organismes dans le SNN. Le fait de dépendre des demandes de la base comporte des avantages comme des dangers. En effet, cela crée une plus grande sensibilité à la demande de normes émanant du marché, mais favorise l'économie dans l'élaboration et l'administration des normes<sup>10</sup>.

### 3. Intégration des normes par référence dans le règlement<sup>11</sup>

20. Lorsque des normes sont mentionnées dans une loi ou un règlement, nous avons constaté que des normes par ailleurs volontaires devenaient exécutoires en vertu de l'autorité des gouvernements fédéral, provincial et municipal ou d'une autre entité réglementante. Il appartient à l'organe qui exécute la loi de faire appliquer la norme ou encore aux organismes qui invoquent une norme dans le libellé d'un contrat, et non à l'organe rédacteur de normes ou à une section quelconque du SNN. Même lorsqu'un organisme de certification détermine si un produit ou une activité répond ou non à une norme, l'application de la norme continue de relever de l'organe de réglementation ou signataire d'un contrat.

21. La référence aux normes est devenue très controversée dans le monde de la normalisation. On constate, en Europe et aux États-Unis, que le gouvernement se reporte de plus en plus à des normes dans les lois et les règlements et que cette pratique a été recommandée par la CEE et l'ISO. Les organismes de normalisation au Canada et à l'étranger sont déterminés à encourager le gouvernement à en faire autant, une fois que des normes auront été établies par consensus par les organismes de normalisation. Le Conseil canadien des normes a même un document à cette fin, qui donne des lignes directrices aux autorités de réglementation sur l'incorporation des normes par référence dans les règlements<sup>12</sup>. Les autorités gouvernementales éprouvent toutefois certaines réticences à adopter cette pratique, et ce, pour trois raisons :

- Les normes établies par consensus ne représentent pas nécessairement les intérêts du public;
- Elles prennent parfois trop de temps à établir;
- La délégation des responsabilités à l'égard des normes pose parfois des problèmes d'ordre juridique<sup>13</sup>.

22. Une référence plus fréquente aux normes établies au sein du SNN devrait améliorer la coordination des activités de réglementation et de normalisation entre les ministères et entre les trois paliers de gouvernement. La forme exacte que doit prendre cette référence n'a pas encore été abordée. La référence peut être ouverte, datée, précisée dans le règlement ou dans la loi. Il faut se rappeler que :

<sup>10</sup> Voir Lecraw, op. cit. chapitre IV et p. 92 et 93.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 9, 37 à 45, 94 et 95.

<sup>12</sup> CCN, CAN-P-104, décembre 1987.

<sup>13</sup> La tenue à jour des normes peut aussi être améliorée grâce au fait que les organismes rédacteurs assument de strictes responsabilités à cet égard.



- *Une référence ouverte* permet une mise à jour permanente et rapide de la norme mentionnée dans la loi, mais elle peut aussi affaiblir le contrôle gouvernemental de la norme ainsi formulée.
- *Une référence datée à une norme* rend cette norme plus précise, mais elle est plus restrictive et empêche d'adapter la norme aux conditions changeantes.
- *Une norme écrite dans le règlement* peut être modifiée plus facilement par le ministère, mais elle coûte plus cher à rédiger et à corriger.
- Enfin, *une norme écrite dans la loi* donne au Parlement un contrôle absolu, mais la modification et l'amélioration peuvent être retardées.

23. On voit que, dans ce domaine, on perd en souplesse et en progrès ce qu'on gagne en certitude et en contrôle. La préférence de l'ISO pour une référence claire aux normes est la méthode à retenir si la compétitivité est le premier objectif visé<sup>14</sup>.

#### 4. Procédure équitable

24. La procédure équitable est une autre question controversée. Dans une économie mondiale, il faudra décider qui participe à l'élaboration des normes et quels organismes centralisent les activités de normalisation<sup>15</sup>. La participation coûte plus cher à l'échelon international que national. À mesure que davantage de normes seront fixées à l'échelon international, de nombreuses associations de défense des intérêts publics et petites entreprises ne pourront plus participer à l'élaboration des politiques, ni à l'échelon national ni à l'échelon international.

### D. RÉGLEMENTER PAR LA NORMALISATION VOLONTAIRE

25. Le fait que les normes jouent un rôle important dans l'économie ne signifie pas que c'est automatiquement à l'État de les établir. Ainsi qu'il a été souligné précédemment, il existe d'autres moyens d'établir des normes et, de fait, la plupart des normes en vigueur aujourd'hui ont été créées par le secteur privé (que ce soit par les sociétés, les industries ou par consensus). Il est fait appel à l'État dans les situations suivantes :

- les risques relatifs à un produit ou à un procédé sont élevés;
- les conditions pour que les consommateurs ou d'autres parties concernées puissent juger de façon éclairée sont difficiles à établir.

26. On trouve des normes établies par l'État relativement à la préparation des aliments, car les conséquences de négligences pourraient y être désastreuses. On en trouve aussi pour l'emballage des aliments, mais leur raison d'être est moins évidente. Le ministre de l'Agriculture, par exemple, a dit au Comité qu'il existe un règlement sur le format des sacs à utiliser pour la vente des pommes de terre : ceux-ci doivent avoir une capacité d'une, deux, cinq ou dix livres. (11:11)

#### 1. Effets de la normalisation

27. Les effets de la normalisation volontaire dépendent, au bout du compte, de l'utilisation qui est faite des normes, de leur stipulation, du système de vérification et de certification des produits en fonction de la norme, des mécanismes d'administration des normes, et du contexte économique,

<sup>14</sup> Lecraw préfère aussi cette approche, estimant que les avantages de la souplesse et du progrès l'emportent sur les désavantages d'une certitude et d'un contrôle moindres.

<sup>15</sup> U.S. Congress, op. cit. p. 19.



politique, social, technologique et international<sup>16</sup>.

28. Il ne fait aucun doute, d'après les témoignages reçus que, à l'instar des règlements, les normes (volontaires ou non) peuvent avoir un effet sur les coûts d'administration et d'exécution, l'efficacité technique et l'allocation optimale des ressources, la structure, la conduite, la performance, le progrès et l'équité dynamique. L'existence de normes peut restreindre le développement et l'amélioration d'un produit, voire couper l'accès à un nouveau produit ou une technique innovatrice, privant ainsi les consommateurs d'un choix varié et allant même jusqu'à exclure du marché des produits de moindre qualité mais de prix plus abordable.

29. Vernon Smith a fait remarquer qu'il arrive souvent que l'industrie privée établit des normes (qui peuvent plus tard accéder au statut de règlement) comme tactique de vente : pour positionner un produit sur le marché, on établit les critères qui permettent de vendre ce produit sur le marché. (13:5-7) Le Conseil canadien du commerce de détail estime que les normes de produits ou de procédés donnent au consommateur une garantie de qualité, surtout lorsque la sécurité est primordiale et où il serait difficile ou onéreux pour le consommateur de faire lui-même la détermination de qualité. Le Conseil ajoute cependant que :

Les normes peuvent être à double tranchant. De par leur nature, elles risquent de freiner les progrès et les améliorations; d'enlever une partie de leur récompense à ceux qui sont vraiment novateurs et qui ont le sens de l'entreprise, en les obligeant à divulguer des ingrédients ou des procédés manufacturiers; et enfin de priver les consommateurs d'un produit nouveau ou amélioré. (Mémoire, p. 4) (. . .) De façon générale, je pense que cette décision (de régir les formats) devrait être laissée au marché. (17:11)

30. Une norme peut être tout aussi efficace qu'un règlement, et en avoir aussi tous les inconvénients. De plus, lorsque la norme n'a pas force de règlement, elle semble privée d'une bonne partie des avantages de procédure conférés par un règlement en bonne et due forme. Le vérificateur général l'a d'ailleurs souligné dans son témoignage devant le Comité :

Contrairement aux règlements officiels, rien n'exige que de telles ententes (volontaires) entre le gouvernement et un secteur d'activité ou entre les parties intéressées soient divulguées au Parlement, inscrites dans le plan annuel de réglementation ou dans la *Gazette du Canada* ni qu'elles fassent l'objet d'une étude d'impact.(7:6)

31. Afin d'atténuer ces inconvénients, l'Association des consommateurs du Canada a conseillé que les normes soient établies :

d'après un mécanisme permanent de participation publique équilibrée et d'examen détaillé pour en déterminer la pertinence et pour voir si elles concordent avec les autres instances et si elles sont appliquées.(19:21 et Mémoire, p. 14-15)

32. Les systèmes de normalisation par consensus semblent répondre aux exigences soulevées par l'Association des consommateurs du Canada.

## 2. Souplesse, qualité et considérations financières

33. De nombreux témoins ne pensent pas que le gouvernement devrait intervenir chaque fois que l'intérêt du public est en cause. Bon nombre des témoins ont affiché une nette préférence pour la normalisation volontaire à la place de la réglementation. Pour sa part, l'ANC défend énergiquement cette solution parce qu'elle est plus souple et s'appuie sur un consensus, contrairement aux règlements qui sont naturellement rigides et coercitifs (10:28 et mémoire p. 2).

<sup>16</sup> Lecraw, op. cit. p. 89.



34. D'après des hauts fonctionnaires de Consommation et Affaires commerciales Canada, ce ministère mise davantage, pour l'atteinte de ses objectifs, sur des codes volontaires que sur des règlements, dans la mesure du possible. L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a fait remarquer que l'établissement de règlements est une procédure rigide et onéreuse en temps et en argent et que le gouvernement devrait encourager les approches volontaires face à la prévention des risques, comme l'initiative dite de la gestion responsable lancée par l'industrie canadienne des produits chimiques. De son côté, le Conseil national de l'industrie laitière estime que, dans la mesure du possible, il faut privilégier les bonnes pratiques de fabrication sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire (12:5).

35. D'après certains témoins, la méthode consensuelle utilisée par les organismes rédacteurs de normes est un moyen efficace pour représenter différents intérêts et pour réunir les compétences techniques nécessaires pour rédiger les normes avec un minimum de gaspillage d'argent et de ressources. M. Haney, directeur des politiques de recherche de l'Association des consommateurs du Canada, a indiqué au cours d'entretiens suivant son témoignage que l'ACC préfère le consensus multilatéral au processus réglementaire bilatéral souvent mené à la hâte.

36. Le processus consensuel multilatéral risque cependant d'être sous-financé si le gouvernement confie davantage d'activités au système de normalisation volontaire ou compte davantage sur l'ACC pour défendre les intérêts des consommateurs auprès du gouvernement. (En ce moment, l'ACC obtient le remboursement de certaines dépenses par des organismes rédacteurs de normes, bien qu'un certain nombre seulement versent des honoraires *per diem* en raison de leurs propres contraintes budgétaires. Les études confirment qu'un système consensuel peut être discriminatoire pour les groupes sous-financés qui ne sont pas orientés techniquement<sup>17</sup>.

37. Les témoins ont expliqué que la normalisation par consensus prend plus de temps, mais qu'elle donne de meilleurs résultats (aussi plus techniques et plus précis). Les études révèlent aussi que les normes volontaires (non prescrites par la loi) sont en général plus efficaces, pertinentes et souples et moins coûteuses que la réglementation obligatoire (normes statutaires). Comme le fait remarquer Lecraw, la formulation de normes par procédé bureaucratique peut souffrir de deux lacunes :

- les sources d'information et de compétences ne sont pas nécessairement connues, utilisées ou prises en considération;
- il n'est pas toujours tenu compte des intérêts des personnes touchées par la norme.

38. Lecraw conclut donc que les normes bureaucratiques seront plus facilement saisies par un groupe de pression et risquent davantage d'être en conflit avec d'autres normes (ou elles manqueront d'uniformité d'une zone de responsabilité à une autre. Le système consensuel sera davantage à l'abri de ces problèmes étant donné les directives et les pratiques<sup>18</sup> du CCN destinées à les prévenir.

### 3. Équilibre entre le secteur public et le secteur privé

39. Nous avons vu que les normes répondent à des fonctions publiques et privées et que la répartition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé diffère d'un pays à l'autre. Nous avons vu aussi qu'il existe toutes sortes de mécanismes pour élaborer les normes et pour les faire respecter, chacun comportant ses propres faiblesses. Le cheminement d'une norme depuis son

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 33.



absence jusqu'à la norme statutaire, en passant par la règle et la normalisation volontaire, est très important dans le système de normalisation, d'autant plus que l'établissement de normes, que ce soit pour des questions de santé, de sécurité ou de qualité, semble être la force agissante derrière la promulgation de nouveaux règlements. (Vernon Smith, 13:4-5). La question est de savoir à quel moment du cheminement il convient d'en freiner la progression. La réponse dépend de différents facteurs.

40. Par exemple, il faudra prendre en considération les facteurs influençant l'adhésion à la norme si celle-ci doit être exécutoire et non seulement informative. D'après le Conseil canadien du commerce de détail, les conditions suivantes sont présentes dans un régime facultatif (non prescrit) efficace :

- les entités visées ne sont pas nombreuses au point de compromettre la connaissance qu'elles ont l'une de l'autre et la saine émulation entre elles;
- les infractions peuvent être détectées rapidement;
- le contrevenant subit un préjudice ou un stigmate quelconque;
- la réglementation peut prendre appui sur les forces du marché;
- la dissémination des informations facilite le processus;
- les différends peuvent être réglés par des parties autres que le contrevenant et ses concurrents;
- les sanctions sont administrées par un tiers impartial;
- les enjeux liés au respect ou non-respect de la norme ne sont pas excessivement élevés (17:5 et mémoire p. 5 et 6).

41. Il faudrait considérer ces conditions chaque fois que l'on envisage d'adopter des lignes directrices ou des normes promulguées par le gouvernement mais non prescrites par la loi. Cependant, même en réunissant toutes ces conditions, ce qui laisserait présager un bon niveau de conformité, on ne saurait pas encore si la démarche est la bonne. Pour savoir s'il est justifié d'opter pour un procédé non obligatoire, il faut se demander si ce procédé permet au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités (sociales et juridiques). Voici un modèle pour évaluer les cas où une approche non statutaire devrait être encouragée et les cas justifiant une approche exécutoire :



## MODÈLE DE DÉTERMINATION DE RESPONSABILITÉ

Absence de norme	Règle	Norme volontaire	Norme statutaire*
<b>Facteurs</b>			<b>Facteurs</b>
Produit fini.			Le produit doit être interchangeable avec d'autres.
Prix d'achat peu élevé.			Prix d'achat élevé.
Renouvellement fréquent.			Achat peu fréquent.
Information facilement accessible à peu de frais.			Information peu accessible ou coûteuse.
Faibles conséquences sur la santé, la sécurité ou l'environnement.			Conséquences importantes sur la santé, la sécurité ou l'environnement.
Technologie nouvelle et en rapide évolution.**			Technologie relativement statique.

\* If faut subdiviser la norme statutaire en quatre catégories : la référence ouverte à la norme, la référence datée à la norme, la norme intégrée dans un règlement, la norme intégrée dans une loi.

\*\* Contrairement aux facteurs ci-dessus qui concernent la demande de réglementation, ce facteur influence l'offre. En général, plus la technologie est statique, plus il est facile d'établir et d'imposer une norme pour le produit.

42. Lorsque tous les facteurs à gauche sont présents, la conclusion qui s'impose normalement est de laisser agir les forces du marché sans intervenir, que ce soit à titre volontaire ou statutaire. Lorsque tous les facteurs à droite sont réunis, il faudrait plutôt envisager une norme statutaire. Lorsque les facteurs sont mélangés, il faudrait intervenir quelque part entre les deux pôles.

43. Le Comité recommande l'utilisation d'un modèle comme celui-ci pour déterminer quand des normes volontaires privées sont préférables à des normes ou des règlements édictés par le gouvernement, et il conclut de procéder par consensus partout où c'est possible et d'utiliser les comités du CCN pour formuler les normes nécessaires, que celles-ci deviennent exécutoires ou non. Le gouvernement devra peut-être fixer une norme temporaire ou créer un règlement temporaire si le processus consensuel échoue et s'il est impossible d'arriver à un consensus véritable dans les délais fixés, mais il se peut bien que la menace en soi d'une norme bureaucratique très restrictive incite les intervenants à adopter par consensus une norme qui reflète tous les intérêts en jeu.

44. Le Comité estime que le Canada a un système exemplaire et que ce système volontaire doit être appuyé et utilisé le plus souvent possible. Cependant, le gouvernement doit exercer une surveillance si les normes établies deviennent exécutoires (soit par référence dans la loi ou menace en ce sens). Le Comité recommande par conséquent :

**6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées**



dans le cadre du Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN.

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe.

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.
- Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes.

6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi ou par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité.

## E. HARMONISATION BILATÉRALE ET INTERNATIONALE

45. L'Association canadienne de normalisation (ACN) a indiqué que plus de 80 p. 100 des exportations canadiennes à nos cinq principaux partenaires commerciaux sont visées par une évaluation normative quelconque. Reconnaissant qu'une mauvaise application des normes peut nuire



au commerce, ACN, a affirmé que le Canada, qui dépend beaucoup du commerce, doit contribuer de façon active à la normalisation internationale, «en s'assurant la satisfaction des besoins des Canadiens et l'harmonisation des exigences techniques, dans la mesure du possible». (Mémoire, p. 3) Le rapport entre la normalisation et l'impact du commerce international sur la compétitivité et la prospérité canadienne a aussi été mentionné par le Conseil canadien des normes dans son rapport annuel 1991-1992 :

L'élan vers la libéralisation du commerce international, qui aboutira finalement à la création d'un marché global, part tout d'abord de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des normes et des procédures relatives à l'évaluation de la conformité, expression au sens large du terme englobant des processus tels que les essais, la certification, l'inspection et l'enregistrement des systèmes qualité. La normalisation et l'évaluation de la conformité représentent des facteurs d'importance majeure dans l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* (ALE) et les négociations en vue du règlement d'un *Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA). Ces facteurs occupent également une place prépondérante parmi les éléments qui entrent en ligne de compte dans la création du marché unique européen (Europe 1992), de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et dans la tentative du Canada de développer des échanges commerciaux avec le Japon et l'Asie. (p. 5)

46. Des porte-parole de l'industrie ont aussi parlé de la nécessité d'une harmonisation bilatérale et internationale. Ainsi, le Conseil canadien du commerce de détail a indiqué que ses membres souscrivent aux objectifs du respect mutuel et de l'harmonisation des normes visés par l'ALE et l'ALENA. En effet, les importateurs canadiens trouvent souvent que les coûts des tests et les modifications qu'on fait subir à un produit pour le rendre conforme aux normes canadiennes gonflent trop les prix des marchandises destinées au marché canadien compte tenu de notre économie plus petite. (17:9-10 et mémoire p. 6) Le Conseil national de l'industrie laitière encourage aussi l'harmonisation internationale, déclarant que les règlements ou les lignes directrices régissant les normes de qualité des aliments devraient s'inspirer des Lignes directrices du *Codex Alimentarius* (12:5 et mémoire p. 1). Le Conseil a ajouté toutefois :

Le Canada a la réputation d'approuver les normes Codex pour ensuite les modifier, de sorte que les nôtres diffèrent toujours un peu des autres. (12:9)

47. L'ACN estime que le Canada devrait et pourrait adopter davantage de normes internationales; cependant, «le Canada a intérêt à intensifier ses efforts dans la plupart des secteurs industriels». (Mémoire, p. 1). Elle a mentionné :

(. . .) La participation de l'industrie canadienne à la normalisation internationale n'a pas été bien coordonnée, ni appuyée facilement par la plupart des secteurs industriels. (. . .) Le Canada et les États-Unis n'étant pas bien représentés à ces réunions (internationales), la plupart des normes ISO/CEI reflètent d'abord et avant tout les exigences européennes. Conscients de cette réalité, les États-Unis s'appuient sur un récent rapport pour prendre la bonne voie et aller de l'avant pour influencer davantage les organismes de normalisation internationaux. (Mémoire, p. 2 et 3)

48. Le CCN, dans son rapport annuel 1990-1991, indique aussi que le gouvernement et l'industrie devraient appuyer plus largement le Système national de normes (SNN) du Canada pour affronter les marchés régionaux et mondiaux. (p. 17) Dans son rapport annuel 1991-1992, le CCN mentionne :



Les contraintes budgétaires ont, ces dernières années, entraîné une réduction de l'aide financière accordée par le CCN pour la représentation à des comités internationaux de normalisation. Comme nous l'avons expliqué l'année dernière, cependant, le soutien accru de la part du milieu industriel et des particuliers agissant à titre bénévole aide à conserver cette participation (p. 14).

49. D'après le rapport annuel du CCN de 1991-1992, on a approuvé cette année-là 192 normes nouvelles en tant que Normes nationales du Canada (NNC), ce qui porte à 1 749 le nombre total de NNC. L'adoption de NNC semble être la première étape à franchir pour le Canada pour améliorer son influence dans le domaine de la normalisation internationale.

50. Tout lent qu'il soit, le processus d'harmonisation fait néanmoins des progrès. Bien que le rapport annuel du CCN en 1990-1991 indique que deux normes internationales seulement ont été adoptées en tant que NNC (sur 185), le rapport de 1991-1992 indique que 65 des 192 nouvelles NNC approuvées sont des adoptions de normes ISO et CEI (normes internationales) et que 14 autres s'appuient sur des normes ISO et CEI. C'est une amélioration significative, qui donne lieu à l'observation suivante dans le rapport de 1991-1992 :

L'augmentation du nombre de normes internationales soumises et sanctionnées en tant que normes du NNC témoigne du très haut niveau de sensibilisation des membres et des utilisateurs du SNN, niveau qui sera de plus en plus exigé des sociétés canadiennes pour que celles-ci se conforment aux normes acceptées partout dans le monde afin de maintenir les marchés existants ou d'étendre de nouveaux marchés à l'étranger. (p. 12)

51. À côté de cette constatation positive, il convient de citer un extrait du mémoire de l'ACN. Faisant état de la nécessité pour le Canada de jouer un rôle actif dans l'arène de la normalisation internationale, l'ACN dit :

Cet objectif nécessite des ressources financières et humaines. Notons que, dans le contexte actuel, le recours à des normes internationales risque d'entraîner la perte de revenus sur la vente de normes. (Mémoire, p. 3)

52. La publication d'une norme internationale adoptée en tant que NNC peut déstabiliser financièrement l'organisme rédacteur de normes. En effet, celui-ci peut vendre la version nationale de la norme internationale, mais la version ISO plus populaire ne peut être vendue que par le CCN en vertu des ententes internationales<sup>19</sup> qui existent.

53. De plus, la négociation des normes bilatérales entraîne nécessairement la négociation d'ententes sur les droits de vente de la documentation technique. Le résultat, c'est que les organismes rédacteurs de normes canadiens risquent de perdre le marché non canadien<sup>20</sup> pour leur documents sur les normes et le service de certification (normalement, les droits sont divisés, de sorte que chaque organisme conserve seulement les droits de vente dans son propre pays).

54. Pour ces raisons, et parce que la vente de normes est une activité très lucrative pour les organismes rédacteurs de normes accrédités, il existe peu d'encouragements financiers à l'harmonisation binationale et internationale des normes. Il y a quelques années, lorsque cette incertitude financière existait, le CCN encourageait l'organisme rédacteur de normes à communiquer avec lui pour obtenir de l'aide financière.

55. Le Comité est préoccupé par cet obstacle à l'harmonisation bilatérale et internationale et reconnaît l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

<sup>19</sup> Normalement, la publication d'une norme internationale reconnue à titre de NNC avec ou sans modification est effectuée par l'organisme rédacteur de normes responsable de l'étude de second niveau. *Ibid.*, p. 4.

<sup>20</sup> Le marché des services d'homologation peut être également réduit.



Le Comité recommande par conséquent :

**6.5** Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues.

**6.6** Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

## A. ÉVALUATION DES PROBLÈMES

4. Il est une évidence parmi d'autres que le régime des brevets - les participants se opposent pas à la réglementation en son principe, mais il est un problème réel d'un côté, le régime national de brevets. Comme l'a déclaré Chris Kyla, directeur national des brevets du Canada :

Le parlement du Canada a eu le problème de réglementation, mais en principe le mise en application des règlements qui coûte plus cher que les règlements qui sont. Au nombre des causes identifiées par les participants est que les brevets sont en fait mis en œuvre à leur droit de commercialisation et une mise de fonds élevée est...

### 1. Choix de la réglementation et la complexité

5. L'adoption de lois de réglementation de cette nature a souvent été critiquée pour être trop complexe, donc à la fois pour les entreprises et les consommateurs. En effet, les lois ou les règlements sont trop complexes de telle sorte qu'ils peuvent être éliminés...







### Mise en application

---

1. Dans le domaine de la réglementation, la mise en application d'une politique importante englobe toutes les activités entreprises pour en assurer le respect, dont l'application, la formation et les négociations<sup>1</sup>. Pour que la mise en application d'un règlement soit efficace, il faut que la structure, les politiques, les stratégies et les activités fassent toutes l'objet d'un examen et d'améliorations continues. Le Comité s'est particulièrement attaché à examiner la façon dont les règlements sont mis en application, car l'efficacité d'un règlement dépend de sa mise en application. En effet, d'après certains témoins, la mise en application d'un règlement est le problème le plus important qui se pose à notre système de réglementation.

2. Toutefois, pour assurer le respect d'un règlement sans qu'il soit nécessaire de procéder à une surveillance étroite et imposer des amendes élevées, il est essentiel de tenir des consultations vastes et de qualité avec les parties intéressées. Grâce à un processus de consultation efficace, les intervenants seront mieux informés, plus ouverts et participeront à toutes les étapes du processus de réglementation, lesquelles comprennent les composantes suivantes : élaborer des politiques et des lignes directrices, cerner les problèmes, établir des règles, préparer des analyses d'impact et formuler des règlements. À défaut d'une consultation et d'une participation efficaces, les intervenants percevront le système de façon négative et les règlements ne seront pas respectés.

3. Même les meilleurs instruments ou mécanismes peuvent s'avérer inefficaces s'ils sont mal employés ou mal adaptés au contexte. C'est du facteur humain que dépend l'efficacité du processus de réglementation. Une des meilleures façons de s'attaquer à ce problème consiste à intégrer le concept de la gestion de la qualité au processus de réglementation. Ce concept est analysé plus loin dans le présent chapitre.

#### A. ÉVALUATION DES PROBLÈMES

4. Il est une conclusion parmi d'autres qui se dégage des audiences : les particuliers ne s'opposent pas à la réglementation en tant que telle, mais plutôt au processus utilisé pour l'introduire, la rendre publique et l'appliquer. Comme l'a déclaré Chris Kyte, directeur exécutif de l'Institut des aliments du Canada :

Le problème du Canada n'est pas un problème de réglementation, mais un problème de mise en application des règlements qui coûte plus cher que les règlements eux-mêmes. Au nombre des facteurs identifiés qui coûtent très cher aux compagnies soit en argent soit en temps, il faut citer la décentralisation et une prise de décisions erratique. (1:26)

#### 1. Choisir entre l'uniformité et la souplesse

5. L'adoption de lois ou de règlements de portée générale, souvent souhaitée pour des raisons de souplesse, donne aux fonctionnaires chargés de les appliquer des pouvoirs très étendus. En effet, les lois ou les règlements ne stipulent pas toujours de quelle façon le pouvoir discrétionnaire doit être

---

<sup>1</sup> Adapté de Kernaghan Webb et Peter Finkle, *Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies*, Consumer Policy Framework Secretariat, 8 février 1991, p. 10.



exercé, ni comment il doit s'intégrer aux activités de réglementation d'autres organismes. Le problème se complique lorsqu'aucune directive ou processus n'est établi pour assurer l'application et le respect de ces lois ou de ces règlements, et lorsque diverses compétences sont visées. Comme nous l'avons mentionné au chapitre I, à l'heure actuelle, chaque ministère et organisme décide de la façon d'appliquer les règlements à l'intérieur de son secteur. Cette situation donne lieu à un régime réglementaire incohérent dont l'application peut avantager ou désavantager certaines firmes ou régions.

6. Toutefois, la cohérence sur le plan de la réglementation ne signifie pas nécessairement que des normes identiques doivent être appliquées uniformément dans tous les cas. Comme Bardach et Kagan l'ont mentionné :

... les impératifs du processus réglementaire nous obligent à des choix : par exemple, entre les sanctions à imposer aux coupables et la protection à accorder aux innocents, entre la cohérence et la souplesse qu'il convient de donner aux règlements, et entre la primauté du droit et celle de la raison. (traduction)<sup>2</sup>

7. Les règlements devraient être suffisamment souples pour tenir compte des conditions locales et des besoins des petites entreprises. Ce critère a été mis en relief par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) (21:106), l'Organisation canadienne des petites entreprises et la Chambre de commerce du Canada. La question qu'il convient donc de se poser est la suivante : comment en arriver à une réglementation qui soit à la fois cohérente et souple. À cet égard, le Conseil économique du Canada a formulé dans un document datant de dix ans une observation qui est toujours pertinente aujourd'hui :

La cohérence n'exclut pas nécessairement la souplesse, mais un équilibre entre les deux exige une bonne mesure de discernement et beaucoup de bonne volonté de part et d'autre<sup>3</sup>.

8. Ces deux éléments, c'est-à-dire le discernement et la bonne volonté de part et d'autre, constituent, pour le Comité, le «facteur humain». Cette expression englobe les perceptions et les attentes de l'organisme de réglementation et du réglementé, les rapports qui existent entre eux et leur capacité à s'adapter au changement.

## 2. Le facteur humain - attentes et perceptions

9. Les audiences du Comité ont permis de conclure qu'il existe un écart considérable entre ce que les clients (c'est-à-dire les réglementés, les bénéficiaires des programmes de réglementation et le grand public) attendent du service de réglementation et l'idée qu'ils se font du service qu'ils ont effectivement reçu. Par exemple, les entreprises déplorent toujours le fait que les règles du jeu ne leur sont jamais indiquées. La Fédération canadienne des entreprises indépendantes (FCEI) a déclaré :

Souvent, les propriétaires d'entreprises ne sont mis au courant de nouveaux règlements que lorsqu'ils font l'objet d'une vérification ou se voient imposer une amende. Des recherches effectuées par la FCEI montrent que les propriétaires d'entreprises ne comptent pas obtenir de renseignements des gouvernements. Ces derniers devraient adopter une stratégie quelconque dans le cadre de laquelle ils travailleraient avec les associations sectorielles ou d'autres groupes à la diffusion de l'information sur la réglementation. (21:107)

<sup>2</sup> Eugène Bardach et Robert Kagan, *Going by the Book, The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, 1982, p. 304.

<sup>3</sup> Conseil économique du Canada, *Reforming Regulation*, 1981, p. 127.



10. Elle a fait l'observation suivante concernant les services à la clientèle :

Nos membres se plaignent souvent que l'attitude des fonctionnaires chargés de l'application des règlements, plutôt que les règlements eux-mêmes, est la cause de leurs frustrations. Il semble y avoir grandement place pour l'amélioration dans la qualité du service à la clientèle au sein du gouvernement. L'une des suggestions que nous avons examinées consiste en un service téléphonique gouvernemental où les gens pourraient soulever les problèmes que posent pour eux le manque de collaboration de fonctionnaires, des exigences déraisonnables et ainsi de suite. En outre, un programme de gestion de la qualité totale à l'échelle ministérielle s'impose absolument. (21:107)

## **B. NORMES RELATIVES AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DE LA QUALITÉ**

11. Un aspect très important de l'étude du Comité consistait à examiner l'application de normes relatives au contrôle et à la gestion de la qualité au processus de réglementation, de même que le recours à des concepts comme celui de la gestion de la qualité totale pour assurer le respect de ces normes.

12. En effet, le Comité devait déterminer si les normes de gestion et de contrôle de la qualité pouvaient être appliquées aux programmes de réglementation, au niveau :

- *du gouvernement* : pour améliorer le processus de gestion et d'application des règlements, faire en sorte que les politiques et les procédures soient respectées et assurer la qualité du service;
- *des réglementés* : pour réduire le nombre d'inspections effectuées par le gouvernement, tout en veillant à ce que les entreprises respectent les règlements, les normes ou les lignes directrices.

13. Trois témoins ont été invités à aborder cette question précise et à discuter du concept de la «gestion de la qualité totale» : Stanley Brown, du Service de la qualité totale de la société Price Waterhouse; Jan Ruby, sous-ministre adjoint du gouvernement de l'Ontario, qui tente d'appliquer ce concept au gouvernement de la province; et Larry Rogers, de l'Institut de gestion de la qualité, vérificateur indépendant responsable de l'homologation des systèmes de contrôle de la qualité au Canada et à l'étranger.

### **1. Le système ISO 9004-2**

14. M. Rogers a décrit au Comité le système ISO 9000, un ensemble de cinq normes de qualité fixées par l'Organisation internationale de normalisation (OIN) et qui s'appliquent aux organismes. Ces normes tiennent lieu de système de gestion et visent à garantir que les méthodes de vérification, de conception et de fabrication sont telles qu'elles rendent inutile toute inspection du produit fini (7:21). Des normes relatives aux systèmes de gestion des organismes de service sont aussi définies.

15. Le système ISO 9000 a été adopté par nos principaux partenaires commerciaux, dont les États-Unis et les pays de la Communauté européenne (CE), comme cadre de normalisation régissant les échanges entre les différents pays. Bien que les normes ne soient pas imposées par le gouvernement, de plus en plus d'acheteurs, y compris les industries, les organismes et les administrations, en exigent le respect. Après 1992, les normes ISO 9000 s'appliqueront à la plupart des fournisseurs de biens et de services qui approvisionnent la CE. Comme le respect des normes ISO



détermine de plus en plus l'accès aux autres marchés d'exportation, il est essentiel au caractère compétitif des entreprises à l'échelle internationale. Certains pays, comme le Japon, ont déployé des efforts importants pour que leurs entreprises respectent ces normes.

16. Les entreprises qui désirent appliquer le système ISO doivent, tout comme elles le font pour leurs états financiers, faire appel à un vérificateur indépendant qui se chargera d'évaluer leur système de gestion de la qualité, de s'assurer qu'il est appliqué et de vérifier que certaines conditions sont remplies.

## 2. L'ISO et le processus de réglementation

17. Peut-on appliquer les normes ISO aux activités de réglementation du gouvernement? Jim Martin, directeur, Affaires réglementaires, a attiré l'attention du Comité sur cette question lors de la table ronde du 7 mai 1992. Quelles que soient les modifications proposées par le Comité au processus de réglementation, leur succès dépendra, selon M. Martin, de la façon dont les programmes de réglementation sont gérés, et surtout de la qualité des rapports existant entre les organismes de réglementation et les réglementés. Il a ajouté que les normes de gestion de la qualité telles ISO 9000 pourraient peut-être contraindre les organismes de réglementation à modifier leur façon de procéder pour rendre la réglementation plus économique (1:32-3). La Chambre de commerce du Canada a formulé une recommandation similaire (10:57). M. Rogers, de l'IGQ, a déclaré que les systèmes de gestion de la qualité pourraient être mis en oeuvre dans le secteur public, ajoutant que plusieurs organismes publics américains les appliquaient déjà. M. Gilles Loiselle, président du Conseil du trésor, s'est dit lui aussi en faveur de l'adoption des normes ISO pour les programmes de réglementation; il y voit la promesse d'un changement d'attitude des organismes de réglementation.

18. Pendant que le Comité examinait les «lignes directrices applicables aux services» qui font partie des «composantes du système de gestion et de contrôle de la qualité» énoncées dans l'ISO 9004, le Conseil du Trésor, lui, entreprenait l'évaluation des incidences sur la politique de réglementation fédérale actuelle qu'aurait l'application des lignes directrices de l'OIN pour la gestion de la qualité dans des organismes de services (norme 9004-2). Cette analyse a donné lieu au document intitulé «Cadre pour la gestion des programmes de réglementation (ébauche)<sup>4</sup>», qui s'inspire de ces normes. Cet excellent document décrit le genre de système qui satisferait aux principes de bonne gestion et aux normes d'application reconnues dans le monde entier. Toutefois, comme l'a expliqué M. Brown :

«La norme ISO (. . .) ne garantit pas qu'une organisation est une organisation de qualité ni qu'elle témoigne de l'application de pratiques de gestion de la qualité totale. Cette norme garantit que l'entreprise a présenté des documents conformes aux spécifications de la norme ISO, documents qu'elle est disposée à présenter.» (17:18)

19. Le cadre proposé par le Conseil du Trésor devrait donc permettre d'améliorer la façon dont les règlements sont appliqués en incorporant dans le processus d'élaboration des références aux normes internationales de contrôle de la qualité (ISO 9000). Toutefois, chaque ministère doit maintenant élaborer, de concert avec les parties intéressées, des stratégies, des politiques et des procédures conformes au cadre établi par le Conseil du Trésor, mesurer leur rendement (déterminer notamment l'idée que se fait le client de ce rendement) par rapport aux attentes précisées dans les documents.

---

<sup>4</sup> Conseil du Trésor, Direction de la réglementation, octobre 1992.



### 3. Gestion de la qualité totale - Service de la qualité totale

20. Le Comité s'est demandé si le concept de la gestion de la qualité pouvait favoriser une attitude axée sur la qualité du service et réduire l'écart existant entre les attentes des intervenants et l'idée qu'ils se font du service reçu. Il a donc examiné diverses études<sup>5</sup> portant sur le concept, de même que la question de savoir si cette approche pouvait être appliquée au secteur public. En gros, le principe de la gestion de la qualité exige que l'accent soit mis non pas sur l'organisation, elle-même, mais plutôt sur le processus, processus qui vise à améliorer la façon dont les produits ou les services sont créés et qui vise les objectifs suivants :

- axer tous les aspects des activités de l'organisation sur la satisfaction des besoins du client, en vue de rendre celle-ci plus concurrentielle ;
- utiliser efficacement les ressources de l'organisation et mettre à profit les talents de ses employés;
- répondre aux attentes des clients ou les dépasser.

21. Un système de contrôle de la qualité doit également tenir compte du volet humain que comporte la prestation d'un service. Il doit :

- gérer les processus sociaux que comporte la prestation d'un service;
- considérer les rapports humains comme un élément essentiel à la qualité du service;
- tenir compte de l'idée qu'a le client de l'image, de l'attitude et du rendement de l'organisation;
- mettre en valeur les compétences et les capacités du personnel;
- inciter le personnel à améliorer la qualité du service et satisfaire les attentes des clients.

22. Pour assurer la qualité totale d'un service, il faut d'abord cerner les lacunes qui existent (les problèmes surviennent lorsque ceux qui fournissent le service ont de la difficulté à bien saisir les besoins et les attentes des clients). Habituellement, une fois l'évaluation terminée, les employés au sein d'une organisation (équipes fonctionnelles et inter-fonctionnelles) se réunissent pour trouver des solutions possibles aux lacunes décelées au niveau du service. C'est par des programmes de formation et des mesures d'encouragement dispensés à intervalles réguliers que l'on parvient à inculquer aux employés l'importance d'offrir un service de qualité. Ce système repose sur le principe voulant que la qualité du service offert au client est fonction de celle de toutes les étapes de la chaîne de prestation du service.

### 4. Adapter le principe de la gestion de la qualité totale au gouvernement

23. On peut adopter diverses approches pour établir un programme de gestion de la qualité :

---

5 Les sections B.3., B.4. et B.5. du présent chapitre s'inspirent des ouvrages et articles suivants : Brown, Stanley A., (also by Marvin B. Martenfeld and Allan Gould), *Creating the Service Culture, Strategies for Canadian Business*, 1990; Clemmer, Jim, *Firing on All Cylinders, The Service/Quality System for High-Powered Corporate Performance*, (with Barry Sheehy and Achieve International/ Zenger-Miller Associates), 1992; Gibb-Clark, «Quality practices not for all: study», *The Globe and Mail*, 2 octobre, 1992; Government of Ontario, *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, A Report to the Ontario Public Service, Continuous Improvement Services Inc. and Erin Research Inc., February 1992; Harrington, H. James, *Business Process Improvement, The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness* (sponsored by the American Society for Quality Control), 1991; Port, Otis, (also by Smith, Geoffrey), «Quality», *Business Week*, (with Carey, J., Kelly, K., Forest, S.A. and bureau reports, 30 novembre 1992; Price Waterhouse, «North American perspective on Quality Service practices», *Pulse*, 1991; and Stanleigh, Michael, «Accounting for quality», *CA Magazine*, Canadian Institute of Chartered Accountants, Vol 125, No. 10, October 1992.



- *approche axée sur l'esthétique* : par exemple, affiches, bulletins de nouvelles, méthode «du sourire» et autres techniques de motivation et de formation;
- *approche axée sur les normes* : nombreuses variantes du concept;
- *approche axée sur le milieu* : contexte social du milieu de travail.

24. L'approche dite esthétique, même si elle fait partie intégrante du système, ne constitue pas l'unique moyen d'atteindre l'objectif visé. Quant aux approches axées sur le milieu et les normes, elles sont différentes l'une de l'autre : la première favorise la création d'un milieu qui met l'accent sur la culture, la motivation et les valeurs partagées plutôt que sur la contrainte, le mandat et les normes. La deuxième, elle, prône l'utilisation d'une méthode plus cohérente pour mettre en oeuvre des processus d'amélioration de la qualité dans les domaines où des normes objectives peuvent être appliquées.

25. Le Comité a été appelé à se pencher sur la question fondamentale suivante : est-ce que, malgré les différences qui existent entre les secteurs privé et public, le principe de la gestion de la qualité, conçu pour le secteur privé, peut être appliqué avec succès au secteur public. Certains témoins se sont dits en faveur de l'application d'un tel principe au sein du gouvernement, tandis que d'autres ont exprimé des doutes quant à son efficacité. Le Conseil canadien des petites entreprises a déclaré que l'absence de profits pourrait, entre autres facteurs, nuire à l'application de ce principe. Dans un article publié dans le numéro de juillet/août 1992 du *Public Administration Review*, James E. Swiss, de l'Université de la Caroline du Nord, a énuméré d'autres facteurs qui, à son avis, pourraient limiter<sup>6</sup> l'utilité du principe pour le gouvernement : le secteur public met l'accent sur les produits plutôt que sur les services, sur des groupes de consommateurs bien définis, sur les intrants et les processus et plutôt que sur les résultats; il favorise une culture organisationnelle qui concentre tous ses efforts sur la qualité. Swiss a déclaré :

En somme, le principe traditionnel de la gestion de la qualité totale peut facilement faire plus de tort que de bien au gouvernement parce qu'il met l'accent sur les exigences particulières de clients bien précis et non sur les besoins d'un client plus important (mais souvent peu attentif), le grand public. Le principe traditionnel de la gestion de la qualité totale peut également amener une organisation à négliger ou même — si les conseils de Deming sont suivis — à démanteler des systèmes bien établis comme le mode de gestion par objectifs, la budgétisation des programmes et les systèmes de contrôle du rendement qui fixent des objectifs précis et qui mesurent les résultats obtenus. Enfin, le principe de la gestion de la qualité totale impose plusieurs exigences (production constante, culture organisationnelle puissante et immuable) que le gouvernement est intrinsèquement incapable de respecter. Malgré tous ces grands problèmes, le principe de la gestion de la qualité totale présente plusieurs aspects positifs. Toutefois, les gestionnaires du secteur public doivent modifier le système en profondeur pour tirer parti des avantages qu'il offre<sup>7</sup>.

26. D'après Swiss, un principe modifié de la gestion de la qualité totale mettrait l'accent sur la réaction des clients, le contrôle du rendement, les améliorations continues et la participation des travailleurs, mais attacherait moins d'importance aux exigences traditionnelles concernant la production soutenue et la continuité de la culture organisationnelle. De plus, il sensibiliserait les gestionnaires aux risques que présente le fait de satisfaire un seul groupe de clients, plutôt que de

<sup>6</sup> Swiss, James E., «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government-its stress», *Public Administration Review*, juillet-août 1992, Vol. 52, No. 4, p. 358 et 359.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 359 et 360.



considérer celui-ci comme un élément du processus décisionnel<sup>8</sup>. Son analyse semble indiquer qu'une approche davantage axée sur les normes s'impose pour assurer l'application efficace des règlements au sein du gouvernement.

27. Les coûts des programmes de réglementation, si ces derniers sont appliqués avec succès, seront largement contrebalancés par l'instauration de programmes de réglementation efficaces et efficaces. Le principe de la gestion de la qualité peut contribuer à : améliorer la satisfaction du client, rehausser le moral des employés et réduire les délais et les coûts. Fait intéressant, la première recommandation (sur cinquante-quatre) formulée par le Groupe directeur de la prospérité était la suivante :

Déployer un effort concerté, à l'échelle nationale, en vue d'appliquer le principe de gestion de la qualité dans tous les secteurs de la société canadienne et de créer un Institut national de la qualité qui fera des entreprises canadiennes oeuvrant dans les secteurs privé et public des leaders mondiaux dans le domaine de la qualité<sup>9</sup>.

28. Le Comité souscrit à cette recommandation. Toutefois, en ce qui concerne le processus de réglementation du gouvernement, nous estimons que la prudence s'impose.

Par conséquent, le Comité recommande que :

**7.1 le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats.**

29. Le Comité prend note de deux excellentes initiatives entreprises récemment par l'administration fédérale (*Un cadre pour la gestion des programmes de réglementation*, Secrétariat du Conseil du Trésor, ébauche d'octobre 1992, et *Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation*, Ministère de la Justice, ébauche de novembre 1992)<sup>10</sup>. Chaque document donne une analyse de facteurs généraux qui doivent être adaptés à des cas bien particuliers. Il faut maintenant que les divers ministères et organismes de réglementation élaborent leurs propres stratégies, politiques et procédures de mise en application en se fondant sur les lignes directrices émises. Cette démarche leur permettra d'exercer un contrôle sur le pouvoir discrétionnaire qu'ils détiennent et d'assurer une application plus cohérente mais souple des programmes de réglementation.

Le Comité formule donc les recommandations suivantes, que le principe de la gestion de la qualité soit appliqué ou non:

**7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre :**

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 360

<sup>9</sup> Groupe directeur de la prospérité : *Inventer l'avenir : plan pour la prospérité du Canada*, Octobre 1992, p. 13.

<sup>10</sup> Développé en B.2 du présent chapitre.



- des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;
- des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;
- des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utilisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations.

## 5. Réduction des inspections effectuées par le gouvernement au chapitre de la mise en application

30. Le Comité s'est demandé s'il serait pratique et souhaitable d'établir une politique qui viserait à réduire, voire éliminer, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires si une entreprise atteste qu'elle applique le principe de la gestion de la qualité totale et qu'elle se conforme, documents à l'appui, aux normes ISO. M. Brown a indiqué qu'une telle politique pouvait être adoptée et qu'elle existait déjà dans le secteur privé. (17:17) Il a ajouté que cette approche ne désavantagerait pas les petites entreprises puisque

Rien n'empêcherait une petite entreprise de faire état de pratiques de qualité tout comme une grande entreprise le pourrait. (17:18)

31. M. Brown a expliqué qu'il faudrait toutefois assurer un certain suivi et procéder à de nouvelles homologations. (17:24) Le président s'est interrogé sur les répercussions qu'une telle démarche aurait sur la compétitivité de l'entreprise. Ce à quoi M. Brown a répondu :

(. . .) si les entreprises ne commencent pas à le faire bientôt, elles seront désavantagées, car les autres pays le font déjà. (17:25)

32. Le Comité est conscient de la nécessité de procéder à une meilleure répartition, entre ministères, des ressources internes permettant d'assurer le respect des règlements, et d'affecter les inspecteurs à des secteurs prioritaires. Il convient qu'il faut réduire les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement et accroître la compétitivité des entreprises canadiennes à l'échelle internationale en encourageant celles-ci, et non pas en les contraignant, à adopter des normes de contrôle de la qualité et des pratiques de gestion de la qualité.

33. Le Comité sait que le Système de normes nationales, ses organismes d'homologation et d'essais accrédités, de même que les organismes sur le point d'être accrédités, qui sont responsables des programmes de gestion de la qualité, appuieraient d'emblée cette option. Il sait également que les vérifications de la qualité ont désormais une plus grande envergure; par exemple, elles servent à confirmer qu'un échantillon de produits correspond à des normes précises ou à évaluer l'impact qu'une entreprise peut avoir sur l'environnement ou encore les risques qu'elle présente.



34. Le Comité comprend bien les inquiétudes des petites entreprises et reconnaît la nécessité d'établir des procédés de vérification de conformité plus souples. Il est conscient du fait que certains de nos principaux partenaires commerciaux ont déjà commencé à adopter de nouvelles techniques en la matière. Mentionnons par exemple les directives de la CE qui indiquent que les exigences relatives aux contrôles de conformité varieront en fonction des dangers que présente un produit. Dans certains cas, une simple déclaration attestant que le produit est conforme à la norme applicable suffira; dans d'autres, une homologation par un tiers sera nécessaire.

Par conséquent, le Comité recommande que :

**7.3 Une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité.**

**7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :**

- soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et
- présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto-certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)

Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'autocertification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement.

## **C. AUTRES STRATÉGIES DESTINÉES À AMÉLIORER LA MISE EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION**

### **1. Améliorer la perception des organismes réglementés**

35. Les petites entreprises ont tendance à ne faire aucune distinction entre la réglementation et la paperasserie administrative. Ainsi, si l'on veut que le milieu des affaires considère comme efficaces les efforts déployés par le gouvernement en vue de réduire le fardeau imposé aux entreprises par la réglementation et le processus de réglementation, le gouvernement devra tenir compte du point de vue des petites entreprises et s'attaquer aux symptômes, ainsi qu'aux racines du mal. C'est pour cette raison, en partie, que M. Eastcott du Conseil canadien des petites entreprises (CCPE), a recommandé l'établissement d'une procédure d'appel simple et rapide en matière de réglementation, calquée sur le modèle des tribunaux d'arbitrage de l'assurance-chômage (10:10). De la même façon, M. Whyte de la FCEI, a déclaré que tous les règlements devraient être assortis de mécanismes qui permettraient aux entreprises d'interjeter appel de décisions en matière de réglementation ou d'obtenir des exemptions spéciales (21:107). L'Association des exportateurs canadiens a abondé dans le même sens. (22:87)



36. Compte tenu du fait qu'il a réussi à régler, dans une certaine mesure, la question de la paperasserie administrative, le gouvernement pourrait, comme première mesure en vue de réduire le fardeau (perçu et réel) imposé aux petites entreprises, réorganiser le Secrétariat de la petite entreprise, afin d'y incorporer un bureau chargé de défendre les intérêts des petites entreprises. Cette proposition a été formulée par George Steiner lors d'une rencontre ultérieure entre le Comité et des membres du CCPE. Selon lui, ce bureau devra avoir des pouvoirs réels, semblables à ceux du Bureau pour la réduction de la paperasserie, établi en 1978-1990. Ce bureau aurait pour mandat de défendre les intérêts des petites entreprises, de prêter main-forte aux entreprises aux prises avec certains problèmes concernant la réglementation fédérale ou les exigences en matière de présentation de l'information, et d'aider les entreprises à établir des mesures précises pour simplifier les procédures. À l'heure actuelle, certains membres estiment que les critiques ont tendance à être étouffées ou "traitées" au niveau le plus directement touché, et que la réponse est toujours la même : nous nous occupons du dossier, votre problème est à l'étude, nous ne faisons qu'appliquer les lois, etc. L'existence d'un bureau créé pour recevoir les plaintes, les suggestions et les demandes d'aide des entreprises devrait améliorer les perceptions.

37. Le Comité reconnaît que, peu importe la solution apportée aux problèmes soulevés, il faut s'attaquer aux préoccupations réelles et perçues. Il est conscient des pouvoirs limités dont disposent les tribunaux, mais sait également qu'il faut du savoir-faire, de l'argent, du temps et une bonne compréhension des processus décisionnels du gouvernement pour préparer et bien défendre les dossiers, éléments auxquels les petites entreprises n'ont pas souvent accès.

Par conséquent, le Comité recommande que :

#### **7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :**

- **un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux procédures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'Annexe V; et**
- **un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel.**

## **2. Amélioration de la communication et de l'application des règlements**

38. Les réglementés ont dénoncé le fait que les règlements et les politiques imposés par les différents organismes, voire le même organisme, n'étaient pas toujours appliqués de façon cohérente. Par exemple, le Conseil national de l'industrie laitière du Canada a déclaré que le système métrique devait être appliqué dans le secteur du détail pour que la situation soit la même que dans le secteur de la transformation, qu'il fallait l'employer, et lui seul, pour tous les produits réglementés.

39. D'autres témoins ont affirmé que les règlements n'étaient pas appliqués de façon adéquate à la frontière, ce qui défavorise les entreprises nationales. L'Institut des aliments du Canada (1:27), Leonard Lee, président de Lee Valley Tools (8:8), les Fabricants canadiens de produits alimentaires et



d'autres témoins se sont fait l'écho de la même plainte. Ils soutiennent que l'application inadéquate des normes de réglementation (et des lois fiscales) à la frontière défavorise les produits canadiens par rapport aux produits importés.

40. Si la mise en application des règlements coûte cher et qu'il n'est pas possible de les faire respecter parfaitement, leur respect deviendra de plus en plus rare. Ceux qui les respectaient iront grossir les rangs de ceux qui ne les respectent pas ou vice-versa. Il est donc inutile d'avoir des règlements qui ne peuvent être mis en application. Pour réglementer, il faut disposer de moyens de contrainte.

41. Plusieurs témoins ont fait valoir que les délais liés à l'obtention et à l'approbation de permis peuvent avoir un impact négatif sur les rentrées et sorties de fonds, les investissements et la compétitivité des entreprises. (par ex. Inco limited, 22:73) Les raisons à l'origine des problèmes que pose la mise en application des règlements semblent être les suivantes :

- le caractère discrétionnaire du régime de réglementation existant, les normes de mise en application étant rarement précisées dans les lois (ou les guides);
- l'absence apparente d'uniformité dans la formation dispensée aux inspecteurs pour les aider à assurer l'application cohérente des mêmes normes et les sensibiliser aux activités du secteur qu'ils doivent inspecter et vérifier et sur lequel ils doivent se prononcer; et
- mauvaise utilisation des ressources limitées qui peuvent être consacrées à la mise en application des règlements.

42. Les problèmes liés à l'observation des règlements et l'élaboration d'une stratégie visant à les résoudre ont donné lieu, au milieu des années 80, à une initiative à l'échelle gouvernementale (initiative destinée à trouver une solution aux problèmes de conformité des règlements). Ce projet a abouti, entre autres résultats, à l'élaboration d'un guide intitulé "Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation"<sup>11</sup>. Ce guide a pour but d'aider les ministères à élaborer des stratégies et des politiques d'observation (p. 70). Il établit une série de principes de base à respecter et décrit les mesures qui doivent être prises pour mettre en place un mécanisme d'observation efficace. Une fois adopté par les ministères, ce mécanisme devrait permettre de régler bon nombre des problèmes portés à l'attention du Comité. Nous encourageons les ministères à se doter d'un tel mécanisme le plus tôt possible.

Le Comité propose les recommandations suivantes pour compléter cette stratégie :

- 7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées.**
- 7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part.**

<sup>11</sup> Il en est question en B.5 du présent chapitre.



- 7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements.**
- 7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples.**
- 7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées.**
- 7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux.**

### **3. Réduire les chevauchements et les conflits**

43. Certains témoins ont déclaré que l'absence de coordination entre ministères, organismes et gouvernements entraîne des chevauchements, des conflits, des décisions incohérentes et des coûts plus élevés. D'autres ont soutenu que les nouveaux règlements ont été mis en application sans tenir compte des répercussions qu'ils auraient sur les règlements existants. Compte tenu des répercussions importantes qu'ont les chevauchements de compétences fédérales/provinciales sur la compétitivité des entreprises, nous avons décidé de traiter de cette question dans un chapitre distinct.

44. Le fait que l'on trouve des chevauchements et des doubles emplois sur le plan de la réglementation au sein même du gouvernement fédéral est éloquent. À titre d'exemple, une entreprise de traitement des aliments peut être simultanément réglementée et inspectée par les ministères de l'Agriculture et de la Santé et du Bien-être social (pour la qualité et la sécurité des aliments), par Environnement Canada et par le ministère des Pêches et Océans (pour les questions de pollution de l'environnement), et par le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales (empaquetage et étiquetage). Le Comité a entendu de nombreuses plaintes au sujet d'exigences réglementaires incohérentes et d'organismes de réglementation disséminés, ce qui rend difficile pour le réglementé le fait de savoir quel est l'organisme responsable de telle politique ou mesure réglementaire. Toutes ces plaintes visaient des règlements fédéraux.

Par conséquent, nous recommandons que :

**7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :**

- **évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;**
- **collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétés de la même façon à l'échelle nationale;**
- **faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;**
- **veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections).**



# Chevauchement fédéral/provincial

---

1. Il va sans dire que le gouvernement fédéral n'est pas la seule juridiction canadienne qui publie et applique des règlements. Les provinces et les municipalités le font également de plus en plus. Selon la déposition d'un des témoins, ce sont les autres paliers de gouvernement qui sont responsables de 80 p. 100 des règlements appliqués au Canada. (1:44) Des chevauchements existent dans bien des domaines, tant dans celui de l'agriculture que de la santé et de la sécurité, de l'environnement et des services financiers, pour ne citer que des exemples évidents. L'absence de coordination entre les organismes de réglementation peut entraîner des chevauchements coûteux, ainsi que des exigences illogiques.

### A. CONCURRENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

2. La diversité qui caractérise le processus d'adoption des règlements et, dans l'ensemble, le processus décisionnel, est inhérente à un régime fédéral de gouvernement. Après tout, la raison d'être du fédéralisme et du partage des pouvoirs qu'il entraîne, est de mieux concilier les intérêts divergents des communautés qui composent l'entité nationale. Le fait d'avoir des politiques et des normes de réglementation différentes à l'échelle nationale n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi. Même le chevauchement de programmes publics peut avoir des conséquences avantageuses, comme l'ont fait remarquer certains témoins. Ainsi, le fait que plusieurs organismes interviennent dans la prestation d'un service public peut introduire un élément de concurrence et faciliter l'évaluation des programmes, ce qui contribuera à en rentabiliser la prestation. On pourra aussi expérimenter dans la prestation de certains services et, à la longue, améliorer la qualité du service offert ou concevoir des programmes qui répondent mieux aux besoins du public.

3. David Brown, analyste politique principal à l'Institut C.D. Howe, a bien expliqué ce phénomène en prenant un exemple dans la réglementation bancaire européenne. La deuxième directive bancaire prévoyait la libération des services bancaires au détail dans tous les États membres de la communauté. Avant que ces directives n'entrent en vigueur, la Belgique avait interdit les hypothèques à taux variables, alors que la Grande-Bretagne les permettait. Après l'entrée en vigueur de la directive, les banques britanniques pouvaient vendre des hypothèques à taux variables en Belgique sous la surveillance des autorités bancaires belges. Ces dernières auraient pu choisir de continuer d'interdire aux banques belges de vendre des hypothèques à taux variables, mais si tel avait été le cas, elles auraient mis les banques nationales en position désavantageuse par rapport à leurs concurrentes. Donc, elles ont été amenées à modifier la réglementation nationale. (Mémoire au Sous-comité, p. 5)

### B. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE CHEVAUCHEMENT DES RÉGLEMENTS

4. Le partage des compétences et l'adoption de normes différentes ont ceci de négatif qu'ils peuvent, par inadvertance ou à dessein, accroître les coûts d'observation, semer l'incertitude et fragmenter le marché national, de sorte qu'il est plus difficile pour les entreprises d'exercer des



activités dans les autres provinces. Les règlements actuels qui régissent les institutions financières au Canada illustrent bien ce point. Contrairement à ce qui se passe dans la CE où, de façon générale, une institution financière établie dans un État membre peut se livrer à des activités dans toute la communauté, au Canada, les institutions financières, autres que les banques, sont réglementées séparément par chaque province dans lesquelles elles opèrent et par le gouvernement si elles sont constituées au niveau fédéral. Ainsi, une société de fiducie constituée au niveau fédéral peut être assujettie à onze règlements qui ne sont pas tous uniformes. L'Ontario, par exemple, qui préconise une application "équitable" de la réglementation, oblige toutes les sociétés de fiducie installées sur son territoire à se soumettre aux règlements de l'Ontario, non seulement à l'intérieur de la province mais également à l'échelle nationale. Certaines des répercussions concrètes de cette approche réglementaire ont été décrites dans un mémoire que la Canada Trust a présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes lorsque le Comité a tenu des audiences sur les réformes proposées à la législation régissant les institutions financières : les sociétés fédérales de fiducie et de prêt installées en Ontario doivent se conformer à deux séries de règlements pour ce qui est des pouvoirs relatifs aux investissements, à la suffisance des capitaux et aux normes en matière de liquidités, aux opérations entre apparentées et à la régie des sociétés. Elles doivent se conformer aux contraintes quantitatives imposées par l'Ontario à l'égard de la qualité des éléments d'actifs, les titres, les prêts personnels, les prêts commerciaux, les biens immobiliers et les sociétés affiliées — qui diffèrent des règlements fédéraux. L'Ontario interdit également la délivrance de lettres de crédit et restreint l'utilisation de garanties — pouvoirs qui, autrement, seraient accessibles aux entreprises en vertu de la nouvelle loi fédérale<sup>1</sup>.

5. Il convient de comparer l'approche adoptée par le Canada pour réglementer les institutions financières à celle adoptée par la Communauté européenne. Au sein de la Communauté, une institution financière est assujettie à une seule série de règlements et à une seule autorité réglementante—c'est-à-dire celle de l'État d'appartenance. Au Canada, une institution financière peut être assujettie à onze règlements et organismes de réglementation différents. Au sein de la CE, la diversité au chapitre de la réglementation encourage la concurrence du fait qu'elle permet aux institutions établies dans un pays de se livrer à des activités dans d'autres États membres. Au Canada, la réglementation décourage la concurrence parce que chaque province exige que les institutions se conforment aux règles en vigueur dans celle-ci, ce qui nuit à la concurrence hors province. Au sein de la CE, les exigences réglementaires sont relativement simples et précises; au Canada, elles se caractérisent par des chevauchements et une complexité inutiles.

6. Le problème n'est pas particulier aux institutions financières. D'après l'Association canadienne du camionnage, «un transporteur exploitant une entreprise au Canada doit composer avec un fouillis de règlements dans onze régions de compétence provinciale, territoriale et fédérale» (20:18). L'Association canadienne des boissons gazeuses a indiqué que les exigences en matière de diminution des produits d'emballage variaient d'un endroit à l'autre du pays «et que le chevauchement au niveau des exigences provinciales et fédérales nous paralyse face à nos concurrents» (22:19). Les Fabricants canadiens de produits alimentaires ont exprimé des craintes similaires concernant les mesures incohérentes et coûteuses en matière d'emballage imposées par les provinces (22:7). L'Association minière du Canada a déclaré que, outre les deux ministères fédéraux (Environnement Canada et Pêches et Océans), chaque province disposait d'un ministère de l'Environnement qui réglementait les effluents liquides. L'absence d'harmonisation aux paliers

---

<sup>1</sup> Les Hypothèques Trustco du Canada, *Bill C-83 and the Policy Proposals Concerning the Reform of Federal Financial Institutions Legislation*, mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 15 novembre 1990, p. 3.



fédéral, provincial et territorial cause de sérieux problèmes à l'industrie minière. Mentionnons entre autres : les règlements peu uniformes; les exigences différentes en matière de présentation de données et l'absence de communication entre les organismes de réglementation<sup>2</sup>.

7. En raison du chevauchement des compétences, en Colombie-Britannique, il faut deux fois plus de temps pour faire approuver un projet d'exploitation minière qu'au Nevada, et quatre fois plus qu'en Australie. L'Australie en effet a rationalisé son processus d'approbation en éliminant les doubles emplois qui existaient au niveau des évaluations effectuées par l'État et le Commonwealth<sup>3</sup>.

8. Dans un sondage mené en 1991 par la Chambre de commerce du Canada, une grande majorité des répondants (61 p. 100) ont déclaré que les règlements contradictoires ou les règlements assortis d'exigences différentes constituent le principal facteur qui nuit aux activités de leurs entreprises. Une grande majorité (69 p. 100 des répondants) ont affirmé que les conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux constituaient la principale cause du problème. Les participants au sondage se sont surtout plaints des coûts d'observation élevés qu'entraînent les chevauchements et les règlements contradictoires. Bon nombre ont également dénoncé la confusion que crée l'absence d'harmonisation et, partant, les règlements contradictoires et ambigus qui en résultent<sup>4</sup>.

### C. SOLUTION AU CHEVAUCHEMENT DE RÈGLEMENTS

9. Le double emploi dans les activités de réglementation fédérales et provinciales n'est pas facile à résoudre car aucun gouvernement à lui seul ne peut y parvenir—sauf par décision unilatérale d'abandonner le terrain en cas de double emploi. Par le passé, on a essayé de trouver des solutions qui en gros ont été de deux types : délégation de responsabilités administratives d'un palier de gouvernement à un autre et coordination intergouvernementale des activités faisant double emploi<sup>5</sup>. Les accords fédéraux-provinciaux en matière de perception d'impôts, aux termes desquels le gouvernement fédéral perçoit l'impôt des particuliers et des sociétés dans la plupart des provinces, est un très bon exemple de ce premier type de solution. (L'absence de tels accords portant sur la taxe de vente est à l'heure actuelle la bête noire des petites entreprises au Canada.) On peut donner d'autres exemples de coordination intergouvernementale, c'est le cas des sempiternelles conférences et réunions fédérales-provinciales et des accords fédéraux-provinciaux dans une foule de domaines allant de l'agriculture, des pêcheries, de l'environnement et du logement, à la formation professionnelle et au développement régional.

10. Les mesures pour simplifier les programmes gouvernementaux et pour réduire les chevauchements ou les conflits fédéraux-provinciaux se sont intensifiées ces dernières années. Elles ont donné certains résultats. Soulignons plus particulièrement l'Accord intergouvernemental sur les marchés du secteur public, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1992. En vertu de l'Accord, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'engagent à procéder par appel d'offres non discriminatoire pour toute acquisition d'une valeur de 25 000 \$ ou plus. Tout en n'étant pas strictement un domaine de réglementation, les pratiques d'achat préférentiel sont considérées depuis longtemps comme un des plus grands obstacles au commerce interprovincial.

<sup>2</sup> Association minière du Canada, *Regulation and Competitiveness*, mémoire présenté au Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, septembre 1992, p. 11.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 8.

<sup>4</sup> Chambre du commerce du Canada, *Overburdened by overgovernment*, mémoire présenté au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, 16 juin 1992.

<sup>5</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Federal-Provincial Overlap and Duplication: Federal-Program Perspective*, 22 novembre 1992, p. 23-25.



11. Dernièrement, le 17 novembre 1992, les ministres de l'Agriculture fédéral et provinciaux ont convenu de différentes mesures dans le but d'alléger les barrières interprovinciales au commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires. Ils ont convenu de ce qui suit :

- adopter des normes techniques communes à l'échelon national au cours des cinq prochaines années (portant sur les produits et les catégories de qualité, les règlements sur la santé végétale et animale, et les conditions de transport),
- étudier les répercussions sur le commerce interprovincial des règlements nouveaux ou révisés et donner un avis préalable des changements proposés,
- renvoyer à un organe d'arbitrage pré-établi les litiges concernant des obstacles particuliers à propos desquels les gouvernements n'arrivent pas à s'entendre<sup>6</sup>.

12. Ces exemples montrent non seulement qu'il est possible de réduire les barrières commerciales internes et le chevauchement de la réglementation, mais aussi certaines des solutions pour y arriver. Il reste, comme nous avons été à même de le constater d'après les témoignages entendus, que les progrès jusqu'à maintenant ont été péniblement lents. En fait, si nous ne prenons pas les moyens pour intensifier nos efforts, nous risquons fort de perdre du terrain, car certains des secteurs où la réglementation prolifère actuellement, par exemple le secteur de l'environnement, de la santé et de la sécurité, sont des secteurs à compétences partagées entre Ottawa et les provinces. Il y a donc risque de conflit entre les deux ordres de gouvernement si une certaine coordination n'est pas assurée.

13. Les efforts tentés dans ce domaine dans le passé n'ont pas été très fructueux, pour les mêmes raisons qu'il s'est avéré difficile de réformer des règlements nuisibles : l'opposition d'intérêts contraires. Il répugne aux entreprises qui se sont ajustées aux présents règlements et qui ont investi en fonction d'eux de les voir changer; il en va de même pour les groupes qui bénéficient du présent système, y compris les bureaucrates qui ont investi largement pour le maîtriser et qui tirent des pouvoirs considérables de son administration. De plus, les gouvernements hésiteront toujours à abandonner des droits ou des pouvoirs à l'égard de l'utilisation discrétionnaire de l'appareil réglementaire. La force combinée de ces intérêts a empêché toute réforme appréciable jusqu'à maintenant. Il se pourrait bien que cet élan se ralentisse dans un monde de frontières ouvertes et de concurrence mondiale, où la présente structure de normes divergentes et de chevauchement des règlements soit impossible à maintenir. Si tel est le cas, on aura vaincu un obstacle majeur à des progrès sur ce front.

14. Il serait tout de même sage d'avancer prudemment. Nous risquons encore l'échec si nous essayons d'escalader la montagne d'un seul coup et cela ne sera peut-être pas nécessaire non plus. Sur ce point, l'expérience des Européens peut nous être utile. Pendant des années, les progrès vers un marché unique en Europe ont été retardés par l'incapacité des membres de la Communauté de s'entendre sur des normes techniques communes. L'embâcle a été brisée au milieu des années 80, lorsque la CE a renoncé à sa poursuite d'harmonisation technique en faveur d'une «nouvelle stratégie fondée sur l'harmonisation sélective et la reconnaissance mutuelle»<sup>7</sup>. Selon le principe de la reconnaissance mutuelle, si un produit respecte les normes réglementaires d'un pays, il doit être accepté par les autres instances faisant partie de la Communauté. Ce principe permet la coexistence

<sup>6</sup> «Agriculture Ministers Move to Eliminate Barriers to Trade and Competitiveness», Communiqué fédéral-provincial, 17 novembre 1992.

<sup>7</sup> Richard Owen and Michael Dynes, *The Times Guide to 1992: Britain in a Europe without Frontiers: A Comprehensive Handbook*, 2nd ed. (London Times Book, 1990), p. 58.



d'approches différentes en matière de réglementation d'un pays à l'autre tout en permettant aux producteurs d'un État membre d'avoir complètement accès aux marchés des autres pays membres. Il évite d'imposer aux industries le respect d'exigences réglementaires contradictoires ou faisant double emploi, car chaque entreprise n'est tenue de respecter que les règlements de son propre pays.

15. Dans la Communauté, la reconnaissance mutuelle a été étendue aux normes appliquées à beaucoup de produits industriels, aux services financiers et aux qualifications professionnelles. Plus récemment, elle a aussi été adoptée par l'Australie, pour unifier son marché interne, et par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans l'accord de libre-échange qu'elles ont signées (21:135). Des témoins ont proposé l'adoption de la reconnaissance mutuelle dans le but de lever les barrières interprovinciales au commerce et de réaliser un marché unique au Canada.

16. Des témoins ont aussi préconisé un autre principe de fonctionnement adopté par la CE, soit le remplacement de normes techniques volontaires par des normes gouvernementales. Depuis 1985, la tâche d'établir des normes de produits à la grandeur de la CE a été laissée largement aux organisations privées de normalisation composées d'experts de l'industrie et de représentants des consommateurs<sup>8</sup>. Comme il est dit dans un rapport récent :

Alors que, dans le passé, les ministres s'efforçaient de s'entendre sur les spécifications techniques des produits, la nouvelle approche mise sur une normalisation volontaire, laissant à la loi l'obligation fondamentale de protéger la santé et la sécurité du public. Les normes européennes (...) sont volontaires. Les manufacturiers sont libres de se conformer aux normes européennes, aux normes internationales, voire à aucune norme du tout. Cependant, les produits qui satisfont aux normes européennes gagnent libre accès aux marchés partout en Europe<sup>9</sup>.

17. Un avantage évident de la privatisation de la normalisation, c'est de dépolitiser le mécanisme et de débarrasser les relations intergouvernementales au Canada d'un irritant inutile. Les autorités de l'Association canadienne de normalisation (ACN) qui ont témoigné devant le Comité ont aussi insisté sur le fait que le système mise sur le consensus et la sensibilité à la dynamique du marché, si on le compare au processus gouvernemental de réglementation plus bureaucratique et plus coercitif. Dans la partie 6.D ci-dessus, nous recommandons une utilisation plus grande de normes élaborées dans le cadre du Système national de normes (voir les recommandations 6.1 et 6.2).

18. Pour formuler un dernier principe en vue d'une meilleure coordination des lignes directrices de réglementation entre les paliers de gouvernement au Canada, nous nous reportons au chapitre 6 de l'accord de libre-échange canado-américain. Dans ce chapitre, qui porte sur les barrières techniques au commerce, le Canada et les États-Unis s'engagent à rendre leurs mesures respectives de normalisation plus compatibles, de manière à réduire les obstacles au commerce, et à se prévenir mutuellement des mesures de normalisation projetées et à se donner la possibilité de donner leur avis. Si ce principe est acceptable dans un contexte international, il devrait l'être aussi pour les paliers de gouvernement au Canada.

19. Avant de pouvoir appliquer l'un ou l'autre de ces principes, il va de soi que les gouvernements doivent savoir où un chevauchement de réglementation existe et où des règlements divergents sont source de conflit.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>9</sup> Vivienne Kendall, «Standardisation and its Problems», *EIV European Trends*, n° 3 (1991), p. 70.



Nous recommandons par conséquent :

- 8.1 **Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements.**
- 8.2 **Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements que l'on met au point actuellement (voir la partie 2.C7) s'étende aux lois et règlements de tous les ordres de gouvernement au Canada.**
- 8.3 **Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue.**
- 8.4 **Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés.**
- 8.5 **Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial.**



# EXAMENS DES MINISTÈRES

---

1. Quand le ministre des Finances a déposé son budget à la Chambre des communes, en février 1992, il a annoncé que le gouvernement entreprendrait un examen approfondi des règlements fédéraux. Cet examen devait comporter une étude du processus réglementaire ainsi que la revue de tous les règlements existants, ministère par ministère. Trois ministères ont alors été désignés : Agriculture Canada (Agr Can), Transports Canada (TC) et Consommations et Affaires commerciales Canada (CAC). Ces ministères devaient entreprendre l'examen les premiers et leur expérience, servir de modèle aux autres ministères.

2. Chaque ministère devait d'abord cerner des ensembles de règlements à examiner. La tâche n'a pas été facile. Ainsi, Transports Canada a repéré quelque 600 à 1000 règlements à étudier (plus ou moins selon le mode de classification). Une fois cette étape franchie, chaque ministère a établi les critères sur lesquels reposerait son examen. Même si les critères de base étaient les mêmes pour tous les ministères, certains devaient se rapporter plus spécialement aux besoins de chacun. Les règlements ont ensuite été examinés par les fonctionnaires des ministères intéressés ainsi que par un grand nombre d'intervenants de l'extérieur. On a eu également recours à de nombreuses équipes externes de conseillers pour orienter le travail des ministères. Tout cela devait donner lieu à l'élaboration de recommandations qui devaient être par la suite présentées au gouvernement.

3. Dans tous les cas, les ministères ont multiplié les rencontres avec les intervenants chargés d'appliquer les règlements (clients de l'extérieur aussi bien qu'employés ministériels) pour examiner et évaluer les nombreux règlements en vigueur, afin de :

- déterminer si les problèmes qui avaient donné lieu à l'adoption du règlement étaient suffisamment sérieux pour justifier une intervention de l'État;
- vérifier si la réglementation était la meilleure solution en l'occurrence, compte tenu de ses avantages et inconvénients;
- établir si le gouvernement possède ou possédera éventuellement les ressources voulues pour permettre son intervention; et
- vérifier si l'intervention de l'État concorde bien avec l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur privé.

4. Sur les trois ministères qui ont entrepris ces examens, Agriculture Canada est le plus avancé, ayant déjà terminé ses rapports définitifs en septembre et les ayant rendus publics en novembre. Consommations et Affaires commerciales a publié un rapport intérimaire en octobre, tandis que Transports Canada vient de finir de rédiger un rapport d'étape sur son examen.

### A. TRANSPORTS CANADA

5. Quand la ministre d'État (Transports), l'honorable Shirley Martin, a comparu devant le Comité, elle a signalé que son plan d'examen des règlements comportait quatre phases : un inventaire des règlements existants, l'établissement des critères de l'examen, des consultations auprès des intervenants du milieu avec l'aide de comités d'experts externes et de fonctionnaires du ministère et, enfin, la révision interne des conclusions de l'enquête.



6. Comme ce fut le cas pour les autres ministères, l'examen de Transports Canada a été effectué à partir des critères énoncés ci-avant. On a en outre évalué l'incidence des règlements qui ont pour objectif de permettre l'exécution des ententes et des conventions internationales signées par le Canada, ainsi que leurs effets sur la sécurité et l'environnement.

7. À ce jour, l'équipe d'enquête de Transports Canada a reçu 200 réponses. Parmi les commentaires reçus, on note des plaintes au sujet de la lenteur du processus réglementaire, qui rend parfois les règlements obsolètes d'un point de vue technique. Les répondants ont également manifesté une préférence pour les règlements imposant des normes de rendement, régissant les pratiques industrielles et permettant d'appliquer les conventions internationales. L'appareil bureaucratique responsable du régime réglementaire du Ministère a également été critiqué, les répondants signalant que la structure du Ministère devrait se rapprocher davantage de celle du secteur privé.

## B. CONSOMMATIONS ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA (CAC)

8. M<sup>me</sup> Nancy Hughes Anthony, sous-ministre à Consommations et Affaires commerciales Canada, a décrit aux membres du Comité le plan que son ministère entendait suivre pour son examen. Elle a signalé que son ministère avait l'habitude d'examiner périodiquement ses principaux règlements et de consulter les intervenants du secteur privé, mais que le nouvel exercice lui avait donné l'occasion de procéder à un examen en profondeur. Le Ministère a aussi remis au Comité sa «Fiche technique-Révision de la réglementation», qui a été préparée pour l'étude du Ministère.

### 1. Résumé des réponses des intervenants

9. Le Ministère a déjà produit un rapport intérimaire sur les consultations qu'il a menées dans le cadre de son examen de la réglementation. On trouve dans ce rapport une compilation des réponses données par les intervenants au sujet des règlements actuellement en vigueur à CAC. Divers secteurs n'avaient pas encore fait parvenir leur réponse au ministère au moment où le rapport a été rédigé.

10. La plupart des intervenants se disent satisfaits de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*. Ils semblent toutefois souhaiter que les règlements soient mieux harmonisés et que l'industrie participe davantage au processus de réglementation. Ils craignent en outre que certains produits importés n'échappent aux exigences de la Loi. Diverses opinions ont été exprimées à propos de l'obligation d'apposer des étiquettes bilingues sur les produits. Les intervenants sont généralement favorables à cette règle, mais déplorent qu'elle ne soit pas assez fermement appliquée dans le cas des importations, ce qui place les producteurs nationaux dans une position désavantageuse. Ce règlement oblige aussi le consommateur canadien à payer plus cher les produits qu'il achète, celui-ci n'étant pas en mesure de profiter des économies d'échelle qui découleraient de l'application de règles d'étiquetage uniformes dans toute l'Amérique du Nord.

11. D'aucuns considèrent que les produits ethniques et régionaux devraient indéniablement être soustraits aux exigences relatives à l'étiquetage bilingue.

12. À propos de l'intervention du gouvernement dans le domaine de l'étiquetage, on estime généralement que cette opération devient de plus en plus compliquée, d'autant plus que les contraintes relatives au bilinguisme réduisent de moitié l'espace disponible pour se conformer aux autres exigences sur l'étiquetage.

13. À bien des égards, les représentants de l'industrie sont moins négatifs à propos des règlements sur l'étiquetage que ne le sont les fonctionnaires. Tandis que les premiers se disent plutôt favorables au maintien des exigences actuelles, les fonctionnaires du ministère estiment que certaines



dispositions sont inutiles ou créent de la confusion. L'apathie de certains producteurs nationaux s'explique peut-être par le fait qu'ayant dû assumer des coûts considérables pour se conformer à la réglementation actuelle, ils estiment que tout assouplissement de cette dernière leur serait nuisible, puisqu'elle faciliterait l'entrée de nouveaux venus sur le marché.

14. En ce qui concerne l'uniformisation des emballages, les réponses des intervenants varient énormément. Les représentants des consommateurs se disent en faveur du maintien des restrictions actuelles — le consommateur semble tenir davantage à faire des choix plus éclairés, quitte à ce que l'éventail de produits offerts soit plus restreint. Il y a toutefois deux courants de pensée à ce sujet chez les producteurs. Il se peut que les restrictions actuelles fassent fonction de barrière commerciale — leur abolition risquerait de permettre aux producteurs américains d'envahir le marché avec des emballages autorisés aux États-Unis, mais peut-être interdits ici. Par contre, les lois actuelles empêchent pratiquement les producteurs canadiens d'adopter des formats d'emballage innovateurs avec lesquels ils pourraient pénétrer le marché américain. Les représentants de Kimberly-Clark ont également fait ressortir ce point lorsqu'ils ont comparu devant notre Comité.

15. Souvent, les répondants favorables au maintien des règlements actuels affirment tout simplement que le consommateur n'est pas apte à juger, par exemple, de la sécurité d'un produit (sièges d'auto, bouteilles de boissons gazeuses de 1,5 litre qui peuvent exploser, moquettes inflammables, montures de lunettes, etc.). Les arguments de ceux qui font état des conséquences du retrait d'un règlement ne sont souvent pas tellement explicites, ces personnes se contentant parfois de dire qu'il risque d'y avoir plus de blessures, et ainsi de suite. De plus, on parle peu des solutions de rechange qui pourraient contribuer à régler le problème qu'on soulève.

16. Les règlements découlant de la *Loi sur les produits dangereux* suscitent le même genre de commentaires. Ayant assumé des coûts pour se conformer aux exigences, les producteurs nationaux voient dans la déréglementation un moyen de permettre aux produits importés moins coûteux d'envahir notre marché, aux dépens des produits canadiens.

17. Fait à noter, le secteur privé n'a pas exprimé d'opinion sur un bon nombre des règlements découlant de cette loi. Des producteurs ont exprimé des réserves au sujet du règlement concernant les allumettes non conformes. Un fabricant se dit défavorisé par les règlements sur la sécurité et préférerait qu'ils soient remplacés par la série de normes ISO 9000. Étant donné que celles-ci ne peuvent être appliquées adéquatement qu'à l'étape de la fabrication, cette solution permettrait peut-être de remédier au problème de l'importation au Canada d'allumettes non conformes.

## C. AGRICULTURE CANADA

18. En juin, le ministre William McKnight et ses hauts fonctionnaires ont comparu devant le Sous-comité pour commenter les démarches entreprises par Agriculture Canada dans le cadre de l'examen de la réglementation. En septembre, les représentants de la Direction générale des céréales et des oléagineux sont revenus témoigner.

19. Agriculture Canada s'est mis à la tâche sans tarder et l'exercice s'est terminé l'automne dernier. Le Ministère a d'abord fait parvenir aux divers intervenants une trousse d'information comportant une longue liste de questions, présentée sous forme de grille. Les intervenants devaient évaluer l'importance qu'avaient à leurs yeux divers ensembles de règlements, puis les résultats étaient compilés.

20. Le Ministère a maintenant terminé son examen et en a fait rapport au gouvernement.



21. Le cadre dans lequel Agriculture Canada a mené son examen était similaire à celui des autres ministères; une grande importance a été accordée au volet de la compétitivité et l'on s'est notamment préoccupé de la capacité du gouvernement d'appliquer les règlements dans un contexte d'austérité. L'examen a porté en outre sur d'autres aspects liés aux caractéristiques propres à l'agriculture. Ainsi, on a tenu compte des importants changements structurels qu'a connus ce secteur. Il y a de nos jours beaucoup moins d'exploitants et de transformateurs qu'il n'y en avait il y a cinquante ans. La proportion de fonctionnaires d'Agriculture Canada par rapport au nombre d'agriculteurs est presque onze fois plus élevée qu'il y a cinquante ans, ce qui donne une idée des changements qui se sont produits dans le secteur et de la croissance qu'a connue l'intervention de l'État durant cette période. L'autre élément qui caractérise le secteur agricole est l'importance du système de gestion de l'offre.

22. Agriculture Canada a produit deux rapports, l'un sur la réglementation applicable au secteur des céréales et des oléagineux et l'autre sur la réglementation applicable au secteur de la production et de l'inspection des aliments.

### **1. Céréales et oléagineux**

23. Les règlements dans ce domaine ont été évalués en fonction des quatre principes directeurs de la politique d'Agriculture Canada. Selon ces principes, la politique agricole canadienne doit: a) permettre de répondre aux besoins du marché; b) tendre vers l'autosuffisance; c) tenir compte des caractéristiques régionales; d) respecter les principes du développement durable.

24. Pour juger de la pertinence des règlements, le Ministère a fait plus précisément porter son enquête sur divers aspects, dont les suivants: l'obsolescence, l'utilité, l'incidence sur l'activité innovatrice, le respect de l'environnement, le climat économique, les effets sur le commerce, les coûts pour la société, et ainsi de suite.

25. Une foule de recommandations ont été formulées à la suite de cette étude. Certains règlements devront être abolis, la plupart parce qu'ils sont obsolètes. Certains devront être modifiés, d'autres améliorés et d'autres encore maintenus tels quels.

26. Le rapport donne aussi un aperçu des délais requis pour implanter les changements recommandés. Certains prendront un ou deux mois, d'autres, un an ou plus.

27. Le rapport sur les céréales et les oléagineux est très bien structuré. Il débute par l'énoncé du problème à résoudre ainsi que par une description des organes chargés d'appliquer la réglementation. On y trouve aussi une analyse du contexte, une discussion des problèmes, un énoncé des solutions envisagées et les effets éventuels de ces solutions. Le rapport se termine par une série de recommandations précédées de textes explicatifs.

28. En ce qui a trait aux questions jugées prioritaires par la Commission canadienne des grains (CCG), le rapport recommande que les normes actuelles concernant la qualité des grains soient maintenues, mais que l'on examine la possibilité d'utiliser d'autres systèmes pour favoriser l'innovation. Certains services devront être facultatifs. Dans l'ensemble, on semble souhaiter que le système soit rationalisé.

29. Le rapport recommande également que les droits maximaux exigés pour l'utilisation des silos soient abolis et que la déréglementation s'effectue sous surveillance. On souhaite en outre que les producteurs demeurent autorisés à affréter leur propre wagon, afin de maintenir une certaine concurrence avec les silos.



30. Le rapport passe ensuite à l'analyse effectuée par la Commission canadienne du blé (CCB), qui a principalement porté sur les questions relatives à la commercialisation de l'orge. À l'heure actuelle, les producteurs d'orge doivent passer par la Commission canadienne du blé pour vendre leur production. Le rapport conclut qu'il devrait continuer d'y avoir un comptoir unique pour les ventes d'orge outre-mer — afin de maintenir un certain pouvoir monopolistique — mais qu'il serait souhaitable de songer à un autre mode de commercialisation pour les ventes sur le marché nord-américain. Il est en effet rare qu'on ait à faire valoir sa force monopolistique sur les marchés d'Amérique du Nord, sans compter que les futures ententes régissant les échanges sur le continent pourraient bien nous empêcher de le faire.

31. La Commission canadienne du blé administre aussi un système de contingents dont l'objectif est de maximiser l'efficacité du système de transport et de manutention. Le rapport recommande que les céréales produites hors-Commission ne soient pas contingentées.

32. Quant à la politique d'allocation des wagons et d'attribution de permis d'importation-exportation de la CCB, le rapport ne recommande pas de changements majeurs.

## **2. Production et inspection des aliments**

33. Les conclusions de cette étude sectorielle concordent largement avec celles du rapport sur les grains et les oléagineux. Le sujet y est toutefois traité différemment; on y insiste davantage sur les aspects sécurité et salubrité que sur les considérations d'ordre économique.

34. Là encore, les recommandations vont de l'abolition pure et simple au maintien des règlements actuels. Là où il faudra poursuivre la discussion, le rapport recommande d'adopter des mesures de temporisation pour limiter la durée du débat.

35. En résumé, voici les principaux points qui ressortent du rapport. Pour rendre les produits plus sûrs, il faudra multiplier les inspections à certains stades critiques du processus de fabrication où il est possible d'exercer un contrôle. Pour accélérer l'approbation des additifs alimentaires, on recommande d'adopter le principe d'une liste de produits généralement reconnus inoffensifs, comme il en existe aux États-Unis. Une série de règlements faisant double emploi devront être éliminés. Ainsi, le Règlement sur la volaille transformée a été jugé superflu parce qu'il fait double emploi avec le Règlement sur l'inspection des viandes.

36. Le gouvernement examinera également, dans un cadre d'un projet pilote, l'idée d'instituer un guichet unique pour communiquer avec lui, recommandation maintes fois formulée par les intervenants.

37. Certains changements importants devront être apportés au système de classement des produits alimentaires. La société ne tire pas grand avantage du système actuel, et le consommateur le trouve plutôt déroutant. Par conséquent, le rapport recommande de modifier l'approche selon laquelle le bénéficiaire assume les frais au profit d'un mécanisme permettant de récupérer les coûts auprès des producteurs. On propose aussi de faire davantage appel au volontariat et de rendre le système plus cohérent.

38. À l'avenir, le Ministère devra centrer davantage ses efforts sur la santé et la sécurité, laissant de côté le classement, qui est une question de nature purement commerciale.

39. En collaboration avec les ministères de la Santé et du Bien-être social et de la Consommation et des Affaires commerciales, Agriculture Canada est chargé de l'application d'une foule de règlements sur l'étiquetage. Tous ces règlements seront réévalués. Il y aurait peut-être lieu aussi d'examiner l'opportunité d'instituer un guichet unique, de prévoir un mécanisme d'autofinancement pour l'étiquetage ou de privatiser ce volet.



40. Les préférences du marché devraient être le critère sur lequel se fonder pour déterminer le format des emballages. Les exigences d'uniformité concernant les emballages devront être abolies d'ici six mois dans le cas des fruits et des légumes vendus au détail et en gros. D'autres modifications et abolitions sont également prévues.

41. Agriculture Canada délivre également des attestations pour un certain nombre de produits destinés à l'exportation. La tendance internationale privilégie cependant la délégation de cette responsabilité à des tiers. Le Ministère consultera les représentants de l'industrie pour étudier des moyens d'adopter cette voie.

42. Une approche similaire devra être utilisée pour l'enregistrement et les licences. Certains produits doivent être approuvés par le gouvernement pour des motifs de santé et de sécurité ou parce qu'un produit non conforme risquerait de nuire à l'économie et que le marché ne peut offrir les garanties suffisantes. Le gouvernement continuera de réglementer ce secteur, mais accordera la priorité aux mesures qui n'ont pas d'incidence sur la compétitivité. Par ailleurs, l'attestation et la détermination de la qualité d'un produit continueront de relever uniquement de l'industrie.

### **3. Prestation des services réglementaires**

43. Comme dans les témoignages livrés à notre Sous-comité, de nombreux représentants de l'industrie se sont plaints de la manière dont les importations sont traitées par rapport aux produits fabriqués au Canada. Le Ministère proposera, après avoir mené d'autres consultations, un mécanisme instituant un guichet unique pour les importations, accordant un traitement uniforme et équitable pour tous les produits et comportant des services d'inspection centralisés et rationalisés aux endroits où le risque est le plus élevé.

44. Il arrive en outre souvent qu'en cas de défaut d'observation, le processus soit si lent qu'il peut-être avantageux, sur le plan de la concurrence de se soustraire à la loi. L'utilisation d'amendes administratives, auxquelles le Ministère songe à recourir, pourrait servir à combler certaines des lacunes rapportées. Elles permettraient au Ministère de réagir plus rapidement et rendraient le système plus équitable et plus souple.

45. Enfin, tous les changements effectués dans l'avenir devront reposer sur l'idée que ce sont les véritables bénéficiaires des services qui doivent en assumer les frais.

### **D. CONCLUSIONS**

46. Les examens effectués par les trois ministères semblent avoir été conduits d'une manière généralement efficace. Les employés des trois ministères, des conseillers externes et des intervenants du milieu ont tous été mis à contribution pour évaluer les règlements existants. Malgré les réserves exprimées, le Comité est généralement satisfait de la façon dont se sont déroulés les examens. D'autres aspects mériteraient toutefois d'être étudiés.

47. Nous craignons que certains règlements n'aient échappé au regard des intervenants. Le transport des céréales est un élément vital pour la compétitivité de l'industrie et, pourtant, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* n'a pas été étudiée par Agriculture Canada. Il existe certes aussi des cas où les compétences ne sont pas clairement délimitées. Le Comité estime que si d'autres examens sont entrepris dans l'avenir, ceux-ci devront être structurés de manière à ce que tous les règlements soient examinés. Chaque ministère devrait alors s'assurer que tous ses règlements soient étudiés, ainsi que ceux qui empiètent sur sa sphère de compétence.



48. Certains volets qui relèvent davantage de la politique ministérielle n'ont pas été examinés. C'est le cas du rôle du système de gestion de l'offre dans le secteur agricole. En outre, les règlements constituent l'instrument au moyen duquel les lois fédérales sont appliquées. Les lacunes peuvent très bien ne pas se situer au niveau de la réglementation, mais à celui des lois elles-mêmes. Nous sommes d'avis que ceux qui sont chargés de revoir la réglementation ne devraient pas craindre d'aller à la source du problème. Il serait peut-être bon qu'à l'occasion d'examens futurs, ou si l'on décide de compléter ceux qui doivent l'être, on n'hésite pas à aller au-delà des règlements.

49. Enfin, nous croyons que ces examens ne devraient pas se limiter à un exercice unique. Ils devraient faire partie du cycle réglementaire normal. Les consultations devraient se tenir au début de l'exercice et être largement ouvertes. Et pour que les recommandations aient le plus d'effet et la plus grande diffusion possible, les ministères devraient faire rapport de leurs conclusions au Parlement plutôt qu'au gouvernement.

Le Comité recommande donc :

**9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés.**

50. À cette fin, chaque ministère pourrait être autorisé à examiner tout ce qui touche à son domaine de compétence. Malgré certains risques de chevauchement ou de dédoublement, l'exercice pourrait être effectivement souhaitable, car il pourrait donner lieu à l'expression de deux visions différentes concernant par exemple l'utilité de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. On pourrait aussi confier à un organisme central comme le Secrétariat du Conseil du Trésor le mandat de coordonner l'exercice et d'assigner des tâches particulières à chaque ministère.

Enfin, le Comité recommande :

**9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement.**



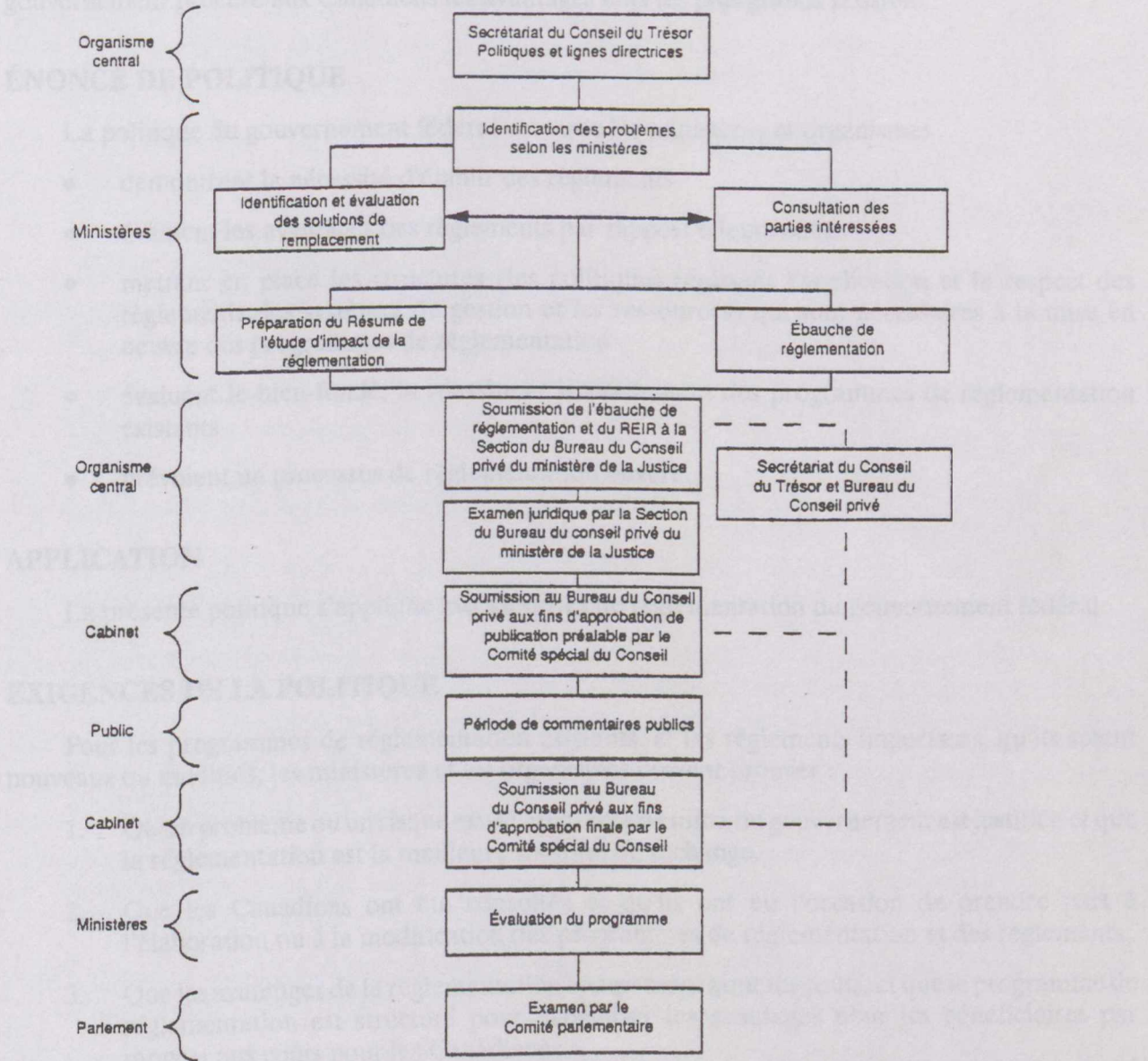




## Processus d'examen de la réglementation fédérale

### OBJECTIF DE LA POLITIQUE

La politique vise à faire en sorte que les règlements fédéraux soient élaborés de manière efficace et transparente, et qu'ils soient conformes aux principes de la réglementation fédérale.



Source : Conseil du Trésor du Canada, *Le Processus de réglementation fédérale à l'intention des ministères et organismes fédéraux*, 1991.







# Politique de réglementation

---

### OBJECTIF DE LA POLITIQUE

La présente politique vise à faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure aux Canadiens les avantages nets les plus grands possible.

### ÉNONCÉ DE POLITIQUE

La politique du gouvernement fédéral veut que les ministères et organismes

- démontrent la nécessité d'établir des règlements
- évaluent les avantages des règlements par rapport à leurs coûts
- mettent en place les structures (les politiques régissant l'application et le respect des règlements, les systèmes de gestion et les ressources) qui sont nécessaires à la mise en oeuvre des programmes de réglementation
- évaluent le bien-fondé, la réussite et le rendement des programmes de réglementation existants
- prévoient un processus de réglementation ouvert

### APPLICATION

La présente politique s'applique aux autorités de réglementation du gouvernement fédéral.

### EXIGENCES DE LA POLITIQUE

Pour les programmes de réglementation existants, et les règlements importants, qu'ils soient nouveaux ou modifiés, les ministères et les organismes doivent prouver :

1. Qu'un problème ou un risque existe, que l'intervention du gouvernement est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution de rechange.
2. Que les Canadiens ont été consultés et qu'ils ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements.
3. Que les avantages de la réglementation compensent pour les coûts, et que le programme de réglementation est structuré pour maximiser les avantages pour les bénéficiaires par rapport aux coûts pour les Canadiens :
  - les gouvernements
  - les entreprises
  - les particuliers



4. Que des mesures ont été prises pour faire en sorte que les programmes de réglementation gênent le moins possible la compétitivité du Canada.
5. Que le fardeau de la réglementation imposé aux Canadiens a été minimisé grâce à des méthodes comme la coopération avec d'autres gouvernements.
6. Que des systèmes sont en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation et en particulier :
  - que des politiques régissant l'application et le respect des règlements ont été formulées, le cas échéant;
  - que des ressources ont été approuvées et sont suffisantes pour s'acquitter efficacement des responsabilités en matière d'application des règlements, et pour permettre l'observation des règlements lorsque ces derniers s'appliquent au gouvernement.

## RESPONSABILITÉS

Les organismes centraux ont la responsabilité d'aider les ministères à mettre en oeuvre les exigences de la politique susmentionnée et de mettre en place un processus de réglementation opportun.

## SURVEILLANCE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveillera la performance des ministères ainsi que l'efficacité de la présente politique.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor utilisera à cette fin les sources d'information actuelles, notamment, s'il y a lieu, les *Projets de réglementation fédérale*, les plans opérationnels pluriannuels des ministères, les présentations au Conseil du Trésor, les grandes mesures réglementaires qui sont soumises à l'étude du Cabinet, les propositions qui sont soumises au processus de réglementation, les évaluations officielles des programmes et les résultats des vérifications internes.

De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor aura recours, le cas échéant, au travail de tiers (p. ex. le Bureau du vérificateur général) pour déterminer la mesure dans laquelle le présente politique est respectée.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Regulating in the 90's*, octobre 1992.



## Code d'équité du citoyen en matière de réglementation

---

- (1) Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que la réglementation fédérale restreigne **le moins possible les libertés individuelles** tout en protégeant les intérêts communs.
- (2) Le gouvernement encouragera et facilitera **la consultation** et la participation **entières** des Canadiens au processus de réglementation fédérale.
- (3) Le gouvernement avisera les Canadiens **en émettant un préavis raisonnable** des projets de réglementation.
- (4) Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour **accroître l'efficacité** et la célérité des décisions de réglementation à caractère discrétionnaire et arbitraire,
- (5) Après l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation, le gouvernement fera savoir à tous les Canadiens, **en termes clairs**, ses exigences et les raisons de son adoption.
- (6) Les règles, les sanctions, les mécanismes et les décisions des organismes de réglementation auront **un fondement juridique solide**.
- (7) Le gouvernement **tiendra** les fonctionnaires qui s'occupent de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'application des règlements **responsables** de leurs avis et décisions.
- (8) Le gouvernement veillera à ce que l'adoption de règlements uniformes **n'impose pas aux entreprises un fardeau qui soit disproportionné à leur taille**.
- (9) Le gouvernement veillera à ce que les **gouvernements des provinces** et des territoires **soient informés et consultés à l'avance** des projets fédéraux de réglementation qui les concernent.
- (10) Le gouvernement **n'utilisera la réglementation que** s'il a clairement la preuve qu'un problème existe, qu'une **intervention** gouvernementale **est justifiée** et que la **réglementation constitue la meilleure solution possible**.
- (11) Le gouvernement veillera à ce que les **avantages de la réglementation en dépassent les coûts** et accordera une attention particulière aux nouveaux règlements qui pourraient freiner la croissance de l'économie ou la création d'emplois.
- (12) Le gouvernement **évitera de réglementer l'offre, les prix, l'entrée et la sortie** dans les marchés concurrentiels, sauf quand des intérêts nationaux majeurs sont en jeu.
- (13) Les **sanctions et les pouvoirs** prévus dans les règlements fédéraux seront **proportionnés et adaptés** à la gravité de l'infraction.
- (14) Le gouvernement **prendra les mesures nécessaires pour accroître la prévisibilité de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires** des organismes fédéraux de réglementation et veillera, dans toute la mesure du possible, à ce que les règlements soient appliqués avec uniformité dans les régions.



- (15) Le gouvernement **invitera le public à critiquer les règlements inefficaces ou inefficients** et à proposer des moyens de mieux résoudre les problèmes et d'atteindre les objectifs socio-économiques fédéraux.

Source : BPAR (1988, aux pp. 67 et 68).



## Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada—proposition

---

Le rapport annuel proposé, qui serait préparé par le président du Conseil du Trésor, pourrait contenir les principales sections suivantes :

- Analyse des initiatives annoncées dans la publication annuelle *Projets de réglementation fédérale* : quels sont ceux qui ont été mis en oeuvre et quels sont ceux qui sont à l'étape de l'élaboration, ont été abandonnés ou ont été reportés
- Catégorisation et dénombrement des nouveaux projets de règlement par
  - ministère
  - type (défini par la loi)
  - importance des répercussions économiques
- Prévisions des coûts globaux de la réglementation fédérale
  - projets de règlement
  - nouveaux règlements pour chacune des cinq dernières années
  - réserve de programmes de réglementation

Un regroupement s'imposerait par ministère et par type de règlement.

- Évaluation du REIR accompagnant les projets de règlement de l'année précédente :
  - classement selon le type d'évaluation d'impact économique : analyse de rentabilité complète; analyse de rentabilité partielle (p. ex. coûts seulement); analyse coût-efficacité
  - Détermination du nombre de règlements pour lesquels les coûts dépassent les avantages et dans quelle proportion
- Dépenses (et A-P) pour l'administration et l'application de tous les programmes de réglementation (regroupées par ministère ou organisme) pour chacune des cinq dernières années. (Cette tâche est accomplie, à l'heure actuelle, aux États-Unis par le *Center for the Study of American Business*, Washington University à Saint-Louis – voir Warren (1991).)
- Brève description de toutes les nouvelles lois de réglementation et principales modifications apportées aux règlements existants au cours de la dernière année, ainsi que de celles qui sont présentement à l'étude au Parlement.



- Liste de tous les programmes de réglementation évalués au cours de l'année précédente.
- Résumé d'une page des principales conclusions de toutes les évaluations à posteriori des programmes de réglementation effectuées au cours de l'année précédente.
- Liste (et résumé d'une page) des articles, études et rapports sur la réglementation, le processus de réglementation et les programmes de réglementation publiés par des universitaires, le gouvernement ou d'autres organismes du secteur privé au cours de l'année précédente.

Source : Stanbury (1992).



## Processus de règlement des plaintes en matière de réglementation - proposition

---

1. Chaque ministère ou organisme créerait (et annoncerait cette création) le poste d'agent des plaintes en matière de réglementation (l'agent). Ce titre serait réservé à une personne d'expérience occupant des fonctions de niveau ADM. L'idéal ce serait que l'agent puisse se déplacer facilement au sein du ministère pour recueillir des informations et proposer une solution aux plaintes déposées par les réglementés.
2. Les plaintes déposées par les réglementés et pour lesquelles aucune solution ne peut être trouvée au niveau opérationnel (p. ex. au niveau des responsables des programmes) seraient renvoyées à l'agent par les réglementés. Ce dernier disposerait de trente jours pour essayer d'en arriver à un règlement satisfaisant pour le ministère et le réglementé. S'il y parvenait, il demanderait au ministre de rendre une décision. La tâche de l'agent consisterait surtout à faire office de médiateur pour tenter de résoudre le conflit.
3. Si l'agent ne parvenait pas à régler la plainte du réglementé, il pourrait demander la nomination d'un arbitre des plaintes en matière de réglementation (APR), qui devrait entendre l'affaire dans les trente jours.
4. Les APR seraient des particuliers (avocats, anciens fonctionnaires, universitaires) bien informés de la réglementation et de ses processus et prêts à arbitrer de tels conflits.
5. Voici quelles seraient les règles fondamentales de l'arbitrage :
  - L'audience ne durerait qu'une seule journée. Chaque partie disposerait d'au plus 3 heures et demie pour défendre sa cause et interroger les témoins de l'autre partie. Chaque partie pourrait déposer jusqu'à 30 pages avant l'audition. Elle aurait droit d'en déposer tout autant pendant l'audition.
  - Les parties ne seraient pas représentées par des avocats, afin de réduire les coûts et de rendre le processus plus «convivial».
  - Avec la permission des parties, l'APR pourrait interrompre l'audience pour tenter d'obtenir un règlement par médiation. En cas d'échec, l'audience reprendrait et l'APR rendrait une décision.
  - L'APR rendrait la décision dans les deux jours qui suivent la fin de l'audience. Cette dernière ferait brièvement état des raisons la motivant (disons entre cinq et six pages).
  - La décision de l'APR ne porterait pas atteinte aux droits légaux de l'une ou de l'autre partie, qui pourrait recourir à des moyens traditionnels, p. ex. les tribunaux.
  - Le ministère réglerait les droits et les dépenses de l'APR et ferait tout effort raisonnable pour que l'audience ait lieu dans une ville convenant à la société réglementée. La DAR devrait préparer un rapport sur la faisabilité de cette proposition. Le rapport de la DAR



devrait être revu par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (étant donné que le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité aura terminé son travail et aura été démantelé).

Source : Stanbury (1992).



## ANNEXE VI

### Liste des témoins

Associations et témoins	Fascicule n°
<b>Alberta Government Telephone</b>	
J.H. Pratt, vice-président, Affaires réglementaires	21
<b>Association canadienne des importateurs réglementés</b>	
Robert de Valk, directeur principal	13
<b>Association canadienne de normalisation</b>	
Peter Ridout, directeur, Relations gouvernementales et industrielles	10
Robin Haighton, chef, Relations gouvernementales et industrielles	10
<b>Association canadienne de boissons gazeuses</b>	
Paulette Vinette, présidente	22
Wayne Mailloux, membre exécutif du Comité	22
<b>Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques</b>	
Michael Cloghesy, directeur général	1
<b>Association canadienne des transformateurs de volailles</b>	
Robert Bishop, président	13
Robert de Valk, directeur principal	13
<b>Association canadienne des fabricants de produits chimiques</b>	
Jean M. Bélanger, président	16
David W. Goffin, vice-président, Développement commercial	16
Gordon Lloyd, vice-président, Affaires techniques	16
<b>Association canadienne des producteurs pétroliers</b>	
Verne G. Johnson, président, LASMO Canada Inc. et membre du conseil des gouverneurs de CAPP	20
Robert M. Feick, vice-président	20
<b>Association canadienne des bateaux passagers</b>	
Ian Campbell, directeur exécutif	22
<b>Association canadienne du camionnage</b>	
Gilles J. Bélanger, président	20
Laura Scott Kilgour, directrice exécutive	20
Ken MacLaren, conseiller juridique	1
<b>Association des consommateurs du Canada</b>	
Marilyn Lister, présidente nationale	19
Mark Haney, directeur des Politiques de recherche	19
<b>Association des exportateurs canadiens</b>	
L'honorable Gerald A. Regan, président du Conseil	22
James D. Moore, vice-président, Politiques	22
<b>Association du transport aérien</b>	
Gordon Sinclair, président et chef de la direction	15



<b>Association internationale des ports des Grands Lacs</b>	
S. Paul Kennedy, directeur du marketing, Commission du port de Thunder Bay	21
<b>Association minière du Canada</b>	
George Miller, président	21
Henry Brehaut, vice-président, Environnement <i>Placer Dome Inc.</i>	21
John Primak, vice-président intérimaire, Environnement et santé	21
<b>Bureau du Vérificateur général du Canada</b>	
Denis Desautels, vérificateur général	7
Alan Gilmore, directeur principal, Direction générale des opérations de vérifications	7
<b>C.P. Rail</b>	
M.D. Apedaile, vice-président adjoint, Pouvoirs publics et industriels	22
Faye Ackermans, directrice générale intérimaire, Réglementation gouvernementale	22
<b>Canadian Cattlemen's Association</b>	
Jim Caldwell, gérant adjoint et directeur des affaires gouvernementales	21
Mary Dean, directrice, Question publique	21
<b>Canadian Manufacturing Industries Forum</b>	
Phillip Nance, président, Medical Devices Canada	21
Stephen Van Houghton, président, <i>Canadian Manufacturing Association</i>	21
<b>Chambre de commerce du Canada</b>	
Timothy E. Reid, président	10
<b>Conseil canadien de la distribution alimentaire</b>	
John F. Geci, président et chef de la direction	16
Norman Lesh, membre du Conseil régional de l'Ontario	16
<b>Conseil canadien du commerce de détail</b>	
Alasdair J. McKichan, président	17
<b>Conseil des viandes du Canada</b>	
David M. Adams, directeur général	20
<b>Conseil national de l'industrie laitière du Canada</b>	
Dale Tulloch, vice-président	12
Pierre Nadeau, vice-président	12
<b>Employeurs de Transports et Communications de régie fédérale</b>	
Jack A. McGuire, président intérimaire	21
Donald V. Brazier, vice-président adjoint, Relations industrielles, CP Rail	21
<b>Fabricants canadiens de produits alimentaires</b>	
Dewey Peterson, vice-président, Affaires corporatives Kellogg Canada Inc.	22
Sandra Banks, vice-présidente, Relations gouvernementales	22
Laurie Curry, directrice, Affaires techniques	22
<b>Fair Access to Canada's Transportation System (F.A.C.T.S.) Coalition</b>	
Donald Paterson, coprésident	18



<b>Fédération canadienne de l'entreprise indépendante</b>	
Garth Whyte, directeur, Questions nationales	21
Brian, Gray, vice-président, Politique et recherches	21
<b>Fédération canadienne de l'agriculture</b>	
Sally Rutherford, directrice exécutive	22
<b>Gouvernement de l'Ontario</b>	
Jan Ruby, sous-ministre adjointe	19
<b>INCO Limitée</b>	
R.J. Hilton, gérant	22
Thomas C. Burnett, directeur des affaires gouvernementales	22
<b>Individus</b>	
Larry Martin, professeur en politique agricole, Université de Guelph	1
Michel Boucher, professeur, Université du Québec	1
Cheryl Knebel, consultante	1
D.G. McFetridge, professeur en économie, Université de Carleton	1
Vernon Smith, consultant	13
Bryne Purchase, directeur de recherche principal, Conseil économique du Canada	1
W.T. Stanbury, professeur, Université de la Colombie-Britannique	1
Thomas D. Hopkins, professeur, Institut de technologie de Rochester	15
Dionigi M. Fiorita, avocat, Lavery DeBilly	1
Scott Jacobs, administrateur, Service de la gestion publique, Organisation de coopération et de développement économiques	21
Stanley Brown, directeur national, <i>Price Waterhouse</i>	17
<b>Institut C.D. Howe</b>	
David Brown, analyste principal de politiques	10
<b>Institut canadien des engrais</b>	
Dr. Gordon Ross, président du Conseil	12
Jim Brown, administrateur délégué	12
Roger Larson, administrateur délégué adjoint	12
<b>Institut des aliments du Canada</b>	
Christopher J. Kyte, directeur général	1, 15
Henry Penner, vice-président, fabrication Nabisco Brands Ltd.	15
<b>Kimberly-Clark Limitée</b>	
Joe Kilkenny, <i>Business Director, Household Products</i>	22
L'honorable William H. Javis, c.p., c.r., conseiller, McCarthy Tétrault	22
C. Roderick MacKenzie, associé, McCarthy Tétrault	22
<b>Lee Valley Tools Ltée</b>	
Leonard Lee, président	8
<b>Ministère de l'Agriculture</b>	
L'hon. William Hunter McKnight, ministre	11
Dr Harold Bjarnason, sous-ministre associé, Direction générale des céréales et oléagineux	11, 14



George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction générale des céréales et oléagineux	14
Patti Miller, conseillère principale, Relations avec l'industrie, Direction de la commercialisation des grains, Direction générale des céréales et oléagineux	14
Dr A. Olson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments	11
A. Cocksedge, secrétaire général, Secrétariat ministériel pour l'examen de la réglementation	11
<b>Ministère de la Consommation et Affaires commerciales</b>	
Nancy Hughes Antony, sous-ministre, Comité de direction	4
David Watters, sous-ministre adjoint, Consommation	4
Jean Gariépy, directeur, Sécurité des produits	4
<b>Ministère de l'Environnement</b>	
John Buccini, directeur, Direction des produits chimiques commerciaux	6
Caroline H. Iwacaki, économiste, Division des programmes réglementaires et économiques, Protection de l'environnement	6
Hugh Cook, ingénieur senior de programmes, Direction des programmes industriels, Protection de l'environnement	6
<b>Ministère de l'Industrie, Sciences et Technologie</b>	
Robert G. Blackburn, sous-ministre adjoint, Politique	9
Ron Harper, directeur, Direction de la réglementation environnementale	6
<b>Ministère des Petites entreprises et du Tourisme</b>	
L'hon. Tom Hockin, ministre d'État	9
<b>Ministère des Transports</b>	
L'hon. Shirley Martin, ministre d'État	5
Dave Bell, sous-ministre adjoint, Revue	5
<b>Organisation canadienne des petites entreprises</b>	
Don Eastcott, directeur administratif et secrétaire corporatif	10
<b>Prairie Pools</b>	
Anders Bruun, secrétaire corporatif et conseiller général	1
Ray Howe, directeur	21
Patty Townsend, gérante, Communications et relations publiques	1, 21
<b>Quality Management Institute</b>	
Larry Rogers, président	7
<b>Secrétariat de la prospérité</b>	
Dawnita A.K. Spac, directrice, Marchés domestiques, Compétitivité	1
<b>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</b>	
L'hon. Gilles Loisele, président	2
James K. Martin, directeur, Affaires réglementaires	1, 2, 3
<b>Syndicat national des agriculteurs</b>	
Wayne Easter, président	18
Kevin J. Arsenault, secrétaire exécutif	18



**Western Canadian Wheat Growers Association**

Hubert Esquirol, président	18
Alanna Kock, directrice exécutive	18
Dan Cutforth, directeur	18







## Procès-verbaux

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992

(68) Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce rapport (*fascicules n<sup>os</sup> 1 à 23 du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité et fascicule n<sup>o</sup> 53 du Comité permanent des finances qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Le Comité permanent des finances se réunit à 10 h 30, dans la pièce 233-D de l'édifice de Centre, sous la présidence de M. Murray Dorin.

Respectueusement soumis,

Membres du Comité présents : Murray Dorin, président, Diane Marleau, René Sorensen et Greg Thompson.

Le président,

Également présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Eddi Zaffron et Marlon Wrobel, analystes principaux.

En conformité avec le paragraphe 209 du Règlement, MURRAY DORIN, Comité, procède à l'examen d'un projet de rapport.

Sur proposition de M. René Sorensen, le Comité consent à adopter comme titre de ce rapport le premier rapport du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité portant justement sur cette question et de le faire présenter à la Chambre par le président.

Sur proposition de M. René Sorensen, il est convenu de faire imprimer, en plus des 1 000 exemplaires habituels, 500 autres exemplaires du deuxième rapport portant sur la réglementation et la compétitivité et de se faire verser le coût de ce tirage supplémentaire par le Conseil du Trésor du Canada.

Sur proposition de M. René Sorensen, il est convenu de faire imprimer 1000 copies et sous couverture spéciale le fascicule des Procès-verbaux et témoignages comprenant le présent rapport sur la réglementation et la compétitivité.

À 11 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,

Diane Marleau







# Procès-verbaux

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992  
(68)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de M. Murray Dorin (*président*).

*Membres du Comité présents* : Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

*Également présents* : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

En conformité avec le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité procède à l'examen d'un projet de rapport.

Sur proposition de M. René Soetens, le Comité convient d'adopter comme dix-septième rapport le premier rapport du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité portant justement sur cette question et de le faire présenter à la Chambre par le président.

Sur proposition de M. René Soetens, il est convenu de faire imprimer, en plus des 1 000 exemplaires habituels, 300 autres exemplaires du dix-septième rapport portant sur la réglementation et la compétitivité et de se faire rembourser le coût de ce tirage supplémentaire par le Conseil du Trésor du Canada.

Sur proposition de M. René Soetens, il est convenu de faire imprimer tête-bêche et sous couverture spéciale le fascicule des *Procès-verbaux et témoignages* comportant le dix-septième rapport sur la réglementation et la compétitivité.

À 15 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité,*

Susan Baldwin















