



Analyse coûts-avantages et lignes directrices connexes : Commentaires et recommandations

Préparé pour :

**Consumer Products Alliance for
Innovation and Growth (CPAIG)**

Table des matières

Objet	2
Contexte.....	2
Amélioration des processus pour l'ACA et l'EIR	6
Exigences techniques et mesures de l'impact dans l'ACA et l'EIR	8
Recommandations	11
Autres enjeux clés.....	15
Notes de fin de document	17

Objet

La présente note contient des commentaires et des recommandations sur les lignes directrices et les directives actuelles du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) concernant l'analyse coûts-avantages (ACA) et l'étude d'impact de la réglementation (EIR) pour les ministères et les organismes.

Au cours des consultations précédentes sur le projet *de directive sur la réglementation*, le 22 septembre 2017, la CPAIG a présenté des suggestions concernant deux lacunes particulières du processus de réglementation actuel, à savoir une meilleure mobilisation précoce des intervenants dans le processus de réglementation et une plus grande transparence lors de la promulgation de directives détaillées en matière d'interprétation concernant la conformité aux exigences réglementaires.

Toutefois, la directive générale ne donne pas de directives détaillées aux ministères sur la meilleure façon de réglementer. Cette information se trouve plutôt dans les divers guides du SCT à l'intention des ministères – des guides qui couvrent tout, depuis le premier examen des problèmes et des risques devant être abordés, jusqu'à la façon de rédiger les documents d'interprétation afin d'aider les intervenants à se conformer aux règlements. La présente note porte sur la matière couverte par ces guides.

Le gouvernement du Canada est conscient du fait que la question de la qualité de l'ACA et de l'EIR fait intervenir de nombreux processus tout au long du cycle de vie de la réglementation. Les commentaires porteront sur l'étendue de l'ensemble des politiques, des directives, des outils et des processus de gestion de la réglementation.

Contexte

Le Canada a un système avancé de gestion de la réglementation

Comparativement à d'autres pays de l'OCDE, le Canada a de bons antécédents en matière d'élaboration de processus stratégiques et décisionnels complets qui favorisent la qualité des programmes de réglementation¹. En effet, historiquement, le Canada est l'une des forces motrices qui a amené l'OCDE à mettre l'accent sur la politique de réglementation et les bonnes pratiques de gestion de la réglementation.

À partir de la fin des années 1970, le Canada a été l'un des premiers pays de l'OCDE à mettre en place d'importantes normes devant être respectées par les organismes de réglementation. Ces initiatives comprennent les exigences pour l'EIR (1978, pour les principaux règlements); la

planification prospective de la réglementation (1978); un bureau centralisé pour l'examen de l'analyse ministérielle des principaux règlements (1978) et la promotion de meilleures pratiques de réglementation (1979); la politique de réglementation générale et l'EIR pour toutes les propositions (1986); les « Avis et commentaires » comme composante de la consultation pour toutes les propositions (1986); l'accent mis sur la participation précoce des Canadiens à l'élaboration et la modification de la réglementation (début des années 1990ⁱⁱ); des exigences pour que les organismes de réglementation s'occupent non seulement de l'élaboration de la réglementation, mais aussi de la conformité et de l'application de la loi (1995); une attention accrue accordée aux impacts importants de la réglementation sur ce que nous en sommes venus à appeler les « facteurs de croissance inclusifs » (incluant l'ACS+ des effets sur les groupes vulnérables, les travailleurs à risque, les populations autochtones, les régions, l'emploi et l'égalité entre les sexes, entre autres) ainsi que l'impact sur le commerce, les marchés, les entreprises en général, et particulièrement les petites entreprises (à partir du début des années 1990); les lourdeurs administratives et les coûts administratifs ont fait l'objet d'une attention particulière (surtout après 2012). La coopération et l'harmonisation en matière de réglementation font partie intégrante des directives aux organismes de réglementation depuis des décennies. Le triage a été un ajout important au processus de réglementation en 2008 pour aider les ministères à affecter leurs ressources d'analyse de la réglementation.

Le gouvernement du Canada a commencé à considérer les organismes de réglementation comme un groupe de fonctionnaires important au début des années 1990; cet état de choses a évolué jusqu'à la reconnaissance officielle de la Communauté des régulateurs fédéraux (CRF) par le SCT. Au fil du temps, les aspects privilégiés dans les exigences et les directives obligatoires relatives aux politiques ont changé en réponse à l'évolution des circonstances et des priorités du gouvernement. Toutefois, les objectifs stratégiques essentiels sont demeurés remarquablement constants depuis le début des années 1990.

Résultats de la récente consultation du gouvernement sur le projet de directive sur la réglementation

En 2017, le gouvernement a lancé une consultation en ligne concernant une version préliminaire de la nouvelle *Directive du Cabinet sur la réglementation*. Cette consultation a permis de cerner un certain nombre de préoccupations, que le SCT a organisées en sept domaines thématiquesⁱⁱⁱ :

- Mobilisation précoce à l'étape de la conception et du choix des instruments pour une plus grande transparence
- Analyse systématique [et plus efficace] des coûts, des avantages et de l'impact de la réglementation
- Prise en compte de la coopération et de l'harmonisation en matière de réglementation [à l'échelle internationale] en tout temps
- Amélioration de la responsabilisation, de la prévisibilité, de l'élaboration conjointe, de la coordination et de la coopération avec les autres ordres de gouvernement

- Approbation des examens obligatoires et périodiques des règlements actuels
- Portail unique pour les activités de réglementation et accès facilité pour les parties réglementées
- [Utilisation accrue de] l'incorporation par renvoi

Importance de la qualité des analyses de la réglementation

La plupart des gouvernements modernes dans le monde ont reconnu que la qualité de leurs systèmes de réglementation est un moteur clé du commerce, de l'investissement, de la productivité, de la croissance économique et du bien-être général des citoyens. Cette reconnaissance s'est accompagnée d'une volonté d'améliorer l'étude d'impact de la réglementation afin de s'assurer que les avantages de la réglementation justifient les coûts imposés.

De nombreux règlements, en particulier ceux qui contribuent à améliorer la santé, la sécurité et la durabilité environnementale, sont avantageux pour les consommateurs, les travailleurs, les investisseurs et les citoyens. Ces avantages sont importants et doivent être pris en compte dans toute analyse coûts-avantages.

En revanche, les coûts de conformité à la réglementation sont généralement assumés, dans un premier temps, en grande partie par les entreprises réglementées. Ces coûts seront avantageux du point de vue de l'intérêt public si, grâce à une conception et à une mise en œuvre soignées, les avantages en découlant dépassent les coûts imposés.

Pour tout niveau donné d'avantages, il est manifestement dans l'intérêt national de les réaliser à un coût minimale – afin de maximiser les avantages « nets » pour les Canadiens. Pour concevoir une réglementation rentable qui atteint l'objectif de maximiser les avantages nets, il faut comprendre l'interaction entre les coûts de réglementation, la productivité et la compétitivité.

À l'échelle mondiale, les pays développés ont tenté de résoudre ces problèmes en améliorant leurs politiques et processus d'étude d'impact de la réglementation. Une bonne étude d'impact de la réglementation comprend une gamme d'outils et de techniques visant à évaluer les effets de la réglementation.

Pratiques exemplaires internationales en matière de réglementation

L'OCDE reconnaît que le fait d'avoir une réglementation de qualité et des programmes de réglementation bien gérés est essentiel à une croissance économique inclusive. Les gouvernements membres ont mis en place des approches de plus en plus complètes pour superviser et promouvoir l'élaboration de réglementations efficaces par les ministères et les organismes, comme l'exige la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique

et la gouvernance réglementaires^{iv}. Les pays plus avancés reconnaissent qu'une bonne étude d'impact, un examen continu du rendement et une mobilisation efficace des intervenants tout au long du cycle de vie de la réglementation sont tous nécessaires.

En effet, le Canada a pris les devants avec l'élaboration d'une approche axée sur le cycle de vie^v dans sa politique de réglementation globale, et telle qu'exprimée dans l'actuelle Directive du cabinet sur la gestion de la réglementation (2012) et dans le projet de Directive du Cabinet sur la réglementation (2017).

Les politiques et les directives canadiennes actuelles, énoncées ci-dessous, reflètent les étapes du cycle de vie^{vi}. Les numéros de politiques et de guides sont inclus pour faciliter la consultation.

Exigences obligatoires relatives aux politiques et au processus officiel pour les organismes de réglementation

1. Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation
2. Guide du processus d'élaboration des règlements fédéraux
3. Guide des présentations au gouverneur en conseil (autres que les règlements)

Directives axées sur les étapes du cycle de vie de la réglementation

4. Lignes directrices pour des consultations efficaces sur la réglementation
5. Guide sur la planification prospective et les mesures connexes visant à améliorer la transparence et la prévisibilité du système de réglementation du gouvernement fédéral
6. Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale
7. Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada : Propositions de réglementation (obligatoires, approuvées par le Cabinet)
8. Lignes directrices sur la coopération et les obligations réglementaires internationales
9. Dénombrement des exigences réglementaires imposant un fardeau administratif
10. Tenir compte de l'impact de la réglementation sur les petites entreprises dès le stade de l'élaboration : Guide sur la Lentille des petites entreprises

Élaboration et présentation de propositions de réglementation

11. Limiter le fardeau administratif que la réglementation impose aux entreprises : Guide sur la règle du « un pour un »
12. Manuel des projets de réglementation : Plan de mesure du rendement et d'évaluation
13. Guide de rédaction du REIR 2009

Gestion et examen du programme

14. Guide sur l'amélioration du rendement en matière de service pour les autorisations réglementaires

15. Guide sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'interprétation

Outils et formulaires à l'usage des organismes

- Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) : Gabarit pour les impacts faibles
- Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) : Gabarit pour les impacts moyens et élevés
- Formulaire d'énoncé de triage
- Liste de vérification de la Lentille des petites entreprises

De façon générale, à notre avis, le Secteur des affaires réglementaires (SCT) du Secrétariat du Conseil du Trésor réussit assez bien à refléter dans ses guides et ses politiques les « pratiques exemplaires » dégagées et promues par l'OCDE.

Les guides et les politiques du SCT se veulent des outils utiles pour les organismes de réglementation. Toutefois, un défi important pour le SCT consiste à s'assurer (1) que les organismes de réglementation comprennent pleinement leurs obligations au sens de la politique réglementaire, et (2) que les organismes de réglementation aient la capacité d'adopter – et adoptent – les pratiques exemplaires décrites dans les lignes directrices fournies par le SCT.

Les organismes de réglementation devraient comprendre comment les politiques et les guides les aident à faire mieux pour atteindre les objectifs publics :

- Les organismes de réglementation ne devraient pas considérer les exigences en matière d'analyse comme des obstacles à surmonter ou comme un simple moyen de légitimer les décisions qu'ils veulent voir prises;
- Ils ne devraient pas omettre d'évaluer les risques ou les impacts et d'en discuter de manière ouverte et transparente pour éviter de créer des problèmes avec les intervenants – que ce soit l'industrie, les ONG ou le grand public;
- Ils ne devraient pas éviter de collaborer avec l'industrie en prétextant, sans fondement, que les intervenants de l'industrie sont en quelque sorte « indignes de confiance ».

Amélioration des processus pour l'ACA et l'EIR

Enjeu

Comme il a été mentionné précédemment, au cours des consultations sur le projet de directive, les préoccupations relatives à celui-ci se rapportent directement aux lignes directrices du SCT. Les questions devant être abordées sont :

- Pourquoi les intervenants continuent-ils de cerner les lacunes décrites ci-dessus?

- Malgré près de 40 ans de politiques, de directives, d'outils, de formation et de processus en constante évolution, pourquoi l'OCDE considère-t-elle que le Canada – un chef de file à bien des égards – n'est que « moyen » en matière de contrôle de la qualité?^{vii} et
- Comment l'ensemble des politiques et des processus, ainsi que les directives et outils correspondants, peuvent-ils être modifiés de manière à améliorer les résultats pour tous les Canadiens?

En fait, les guides actuels FONT la promotion des types de comportements chez les organismes de réglementation qui sont recherchés par l'industrie et d'autres intervenants. Par exemple, en ce qui concerne les préoccupations soulevées lors de la consultation en ligne sur le projet de nouvelle directive, les guides font la promotion de ce qui suit :

- Consultation précoce sur les problèmes et les solutions possibles (pas seulement sur le projet de réglementation) – sujet abordé dans les guides/politiques n° 1, 4, 5 et 6.
- Analyse systématique et de grande qualité des coûts, des avantages et de l'impact – sujet abordé dans les guides/politiques n° 1, 6, 7, 9 et 10.
- La CPAIG a présenté des observations sur la façon dont les documents d'interprétation peuvent entraîner des coûts supplémentaires, dépassant ceux prévus dans un REIR. Elle a recommandé de publier ces documents tôt – la disponibilité est abordée dans le guide/la politique n° 15, mais le moment ne l'est pas.
- La coopération et l'harmonisation en matière de réglementation doivent toujours être prises en compte – sujet abordé dans les guides/politiques n° 1, 6, 7 et 8.
- Amélioration de la responsabilisation, de la prévisibilité, de l'élaboration conjointe, de la coordination et de la coopération avec les autres ordres de gouvernement – sujet abordé dans les guides/politiques n° 1, 5, 6, 7 et 8.
- Examens obligatoires et périodiques des règlements actuels – sujet abordé dans les guides/politiques n° 1 et 14.
- Utilisation accrue de l'incorporation par renvoi – sujet abordé dans les guides/politiques n° 1 et 6.
- Portail unique pour les activités de réglementation et accès facilité pour les parties réglementées – sujet abordé brièvement dans le guide/la politique n° 1, qui demande aux ministères de tirer parti des occasions de travailler avec d'autres ministères et organismes.

Dans un récent document de travail de l'OCDE (ci-après DT3), Deighton-Smith, Erbacci et Kauffman^{viii} ont relevé un certain nombre de difficultés pour amener les organismes de réglementation à suivre les directives sur les facteurs de croissance inclusive. Pour reprendre leurs propos :

- Les organismes de réglementation croient souvent que les répercussions négatives des propositions sont minimales;

- Les organismes de réglementation n'ont pas les données nécessaires, la compréhension technique des impacts, ni le temps et/ou les ressources nécessaires pour entreprendre une analyse;
- Les organismes de réglementation peuvent tenter d'éviter les problèmes avec les intervenants en cachant des renseignements;
- Utilisation générale par les organismes de réglementation de l'EIR comme outil de légitimation plutôt que comme instrument informatif pour améliorer la prise de décisions.

Cet important document de travail faisait valoir que si le processus d'EIR est utilisé pour aborder la croissance inclusive (incluant l'ACS+), la mobilisation précoce des intervenants est nécessaire, ainsi que de meilleurs mécanismes de sélection officiels et un engagement accru de la part des autorités de surveillance réglementaire.

Les grandes difficultés soulevées dans le DT3 sont sans doute endémiques dans l'ensemble de la zone de l'OCDE pour tous les systèmes de gouvernance réglementaire à l'échelle du gouvernement qui « encouragent » chaque organisme de réglementation à entreprendre une bonne étude d'impact de la réglementation et à mener des consultations efficaces avec les intervenants, ou qui « exigent » qu'il le fasse. Au Canada, ces difficultés peuvent être surmontées, du moins en partie, en renforçant le pouvoir de surveillance du SCT et en « rajustant » le processus de réglementation pour faire en sorte que les enjeux soient traités de façon transparente.

Les réflexions du DT3, de concert avec les résultats de la consultation au sujet du projet de nouvelle Directive du Cabinet sur la réglementation, font ressortir un certain nombre de modifications ciblées en matière de politiques, de directives et de processus, en s'appuyant sur la base de gouvernance déjà solide.

Exigences techniques et mesures de l'impact dans l'ACA et l'EIR

La présente section porte sur certaines exigences techniques et mesures de l'impact dans l'ACA et l'EIR qui préoccupent l'industrie.

Valeurs de l'ACA

De nombreuses valeurs sont utilisées dans l'ACA, comme les taux d'actualisation, les valeurs pour les risques de mortalité (p. ex., la valeur d'une vie statistique (VVS)), les risques de morbidité (p. ex., les années de vie ajustée en fonction de la qualité (AVAQ), le coût des blessures), les valeurs pour les commodités environnementales (p. ex., le coût social du carbone), et ainsi de suite. Certaines de ces valeurs et les méthodes d'évaluation correspondantes sont abordées dans le Guide d'ACA. Toutefois, des préoccupations ont été soulevées quant à 1)

la cohérence de la façon dont ces valeurs sont dérivées et appliquées dans l'ACA de la réglementation à l'échelle du gouvernement, 2) la question de savoir si les valeurs et les méthodes utilisées par les organismes de réglementation pour les estimer sont à jour et tiennent compte des recherches les plus récentes et, surtout, 3) le fait que les valeurs sont accessibles au public et transparentes pour tous.

Il est nécessaire d'assurer une plus grande uniformité, rapidité, transparence et accessibilité des données et de l'information pour les organismes de réglementation et les intervenants concernés au sujet des valeurs et des mesures normalisées de l'ACA. Le SCT devrait tenir à jour une base de données des valeurs clés que les ministères utiliseront dans l'ACA en fonction des recherches les plus récentes.

Amélioration de l'évaluation, par les organismes de réglementation, de l'ensemble des impacts dynamiques de la réglementation

La documentation sur les impacts de la réglementation est claire : il existe un lien solide et direct entre la réglementation, la productivité et la compétitivité. Les impacts de la réglementation comprennent les coûts statiques, comme les coûts directs liés à la conformité, mais aussi les impacts dynamiques qui sont plus difficiles à quantifier, comme l'incidence sur la capacité des entreprises d'être concurrentielles et d'innover.

La réglementation, la productivité et la compétitivité d'un pays sont des facteurs essentiels interreliés du bien-être général de ses citoyens. Dans un monde concurrentiel, les pays dont la croissance de la productivité est plus faible compromettent leur niveau de vie et le bien-être général de la société.

Peu de règlements sont entièrement positifs ou négatifs quant à leurs impacts sur la productivité et la compétitivité et, par conséquent, ils devraient faire l'objet d'évaluations approfondies de l'impact dans le cadre du processus d'analyse coûts-avantages. Dans leur effort pour maximiser les avantages nets, les organismes de réglementation doivent porter une attention particulière à un éventail de facteurs complexes liés aux impacts de la réglementation sur la productivité et la compétitivité. Malgré l'élaboration, au fil des ans, d'outils comme le test de l'impact sur les entreprises, le Calculateur des coûts réglementaires et la Lentille des petites entreprises, les organismes de réglementation évaluent rarement l'ensemble des impacts dynamiques d'un règlement dans leurs ACA.

Pour ce faire, les organismes de réglementation doivent acquérir une compréhension approfondie de la base de référence actuelle et de l'ampleur potentielle des effets sur la productivité et la compétitivité à l'échelle de l'entreprise, de l'industrie et de l'économie, ainsi que de la réaction comportementale des entreprises touchées à un règlement dans l'ensemble de la chaîne de valeur économique, ce qui permet de déterminer les effets, l'efficacité et l'impact sur la productivité et la compétitivité.

Les impacts de la réglementation sur les entreprises se divisent généralement en trois catégories :

- 1. Impacts directs :** Il s'agit des répercussions sur les coûts directs assumés par les entreprises pour se conformer à un règlement, y compris les coûts d'exploitation et d'entretien (capital et main-d'œuvre) et les coûts administratifs (main-d'œuvre). L'une des approches généralement acceptées fournissant une structure pour estimer les coûts directs de réglementation consiste à utiliser une approche de modèle des coûts standard (MCS). Le SCT a adopté le MCS dans son Calculateur des coûts réglementaires; on s'attend à ce que les ministères fédéraux utilisent le Calculateur dans le cadre des exigences relatives à la règle du « un pour un » et à la Lentille des petites entreprises. Au cours des dix années écoulées depuis la mise en œuvre de ces outils, les organismes de réglementation fédéraux ont semblé préoccupés par ces indicateurs importants, mais uniquement partiels, des impacts de la réglementation sur les entreprises. Les impacts indirects et l'ensemble des impacts économiques doivent également être évalués adéquatement. Il s'agit d'une lacune courante dans la plupart des analyses de la réglementation.

- 2. Impacts indirects :** Les impacts indirects comprennent les gains et les pertes relatifs aux investissements, à la production et aux revenus. Il est essentiel de consulter l'industrie pour pouvoir comprendre et estimer les impacts indirects. Les enquêtes et les questionnaires peuvent être utilisés, mais ces approches ont tendance à être anecdotiques et difficiles à appliquer aux totaux sectoriels de façon significative. Parmi les autres approches plus rigoureuses, mentionnons les modèles de fonction de production, où les variations de la production peuvent être estimées en fonction des variations des coûts de production. L'une des approches ayant été utilisées avec succès est la modélisation des flux de trésorerie, qui peut évaluer l'incidence des variations des coûts directs liés à la conformité sur les revenus, le revenu net et le rendement du capital investi (RCI). Cette approche a aussi l'avantage de tenir compte de l'ensemble des impacts dynamiques sur les entreprises, comme les retards dans l'accès au marché, qui peuvent constituer un coût important imposé par la réglementation de certains produits de consommation.

- 3. Impacts économiques :** Les impacts économiques plus généraux sont les plus difficiles à mesurer. Normalement, les estimations nécessitent des modèles économiques complexes pour évaluer les répercussions à l'échelle du secteur industriel ou de l'économie pour plusieurs indicateurs, y compris la production, l'emploi, le revenu du travail et les impôts payés. L'une des techniques normalisées utilisées pour estimer les impacts économiques d'une industrie est la modélisation des entrées-sorties, qui calcule les impacts économiques à l'aide d'hypothèses sur les achats entre les industries par dollar de production d'une industrie. Statistique Canada publie des tableaux d'entrées-sorties pour l'économie canadienne qui montrent les divers liens économiques entre les industries. La valeur d'entrée/sortie utilisée dans une industrie est organisée selon les produits. Ces tableaux

peuvent être utilisés pour déterminer l'incidence d'une variation de la demande finale d'un produit sur diverses industries et par province. Encore une fois, ces outils sont rarement utilisés dans l'ACA par les organismes de réglementation fédéraux.

Il y a une dizaine d'années, le SCT et Industrie Canada avaient fait participer l'industrie canadienne à des consultations sur l'élaboration d'un cadre d'évaluation du marché que les organismes de réglementation pourraient utiliser pour améliorer leur analyse de la réglementation et pour mieux estimer l'ensemble des répercussions sur les règlements proposés dans leurs ACA et leurs REIR. Toutefois, l'engagement envers l'industrie (y compris des membres de la CPAIG) visant à mettre en place de tels outils pour améliorer l'analyse des règlements importants ou à impacts élevés ne s'est jamais concrétisé, et les lacunes dans l'analyse de la réglementation se sont maintenues.

Recommandations

Nous recommandons sept modifications et/ou ajouts aux guides et au processus de réglementation. Nous croyons que ces modifications appuieraient et amélioreraient la mise en œuvre et le respect de la nouvelle Directive du Cabinet sur la réglementation. Nous recommandons :

- 1. *Mobilisation précoce*** : Pour tous les problèmes ou risques qui pourraient avoir des solutions ayant des répercussions importantes sur l'industrie canadienne, les ministères et les organismes devraient être tenus de consulter l'industrie (et d'autres intervenants au besoin) afin de : 1) déterminer s'il existe un problème/risque exigeant une solution réglementaire; 2) élaborer d'autres options réglementaires ou non réglementaires qui pourraient être efficaces pour permettre d'atteindre les objectifs; et 3) déterminer la nature et l'ampleur probables des répercussions. Cette information devrait être résumée dans un énoncé de triage préliminaire. Les intervenants devraient être avisés de la mobilisation et des consultations à venir par l'entremise de divers sites Web du gouvernement du Canada et des ministères ainsi que de la Partie I de la Gazette du Canada (il faudrait modifier le document Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale).
- 2. *Planification prospective de la réglementation*** : Aucune initiative de réglementation proposée, qui est susceptible d'avoir des impacts potentiellement « élevés », ne devrait être incluse dans le Plan prospectif de la réglementation annuel, à moins que les efforts de mobilisation précoce décrits ci-dessus n'aient été réalisés. Ces efforts de mobilisation devraient être résumés dans un document accessible au public et, accompagnés d'un « énoncé de triage préliminaire »^{ix}, être publiés sur le Web et mentionnés dans les plans

prospectifs de la réglementation annuels. (Il faudrait modifier le Guide sur la planification prospective).

3. **Planification transparente** : Les plans prospectifs de la réglementation devraient comprendre une description de la façon dont les ministères ont préparé le plan et expliquer comment les priorités ministérielles et gouvernementales sont reflétées dans le plan. Pour les propositions qui devraient avoir des répercussions importantes sur l'industrie canadienne, le Plan prospectif de la réglementation devrait fournir des détails précis sur la façon dont l'organisme de réglementation consultera les intervenants de l'industrie tout au long du processus d'élaboration des options réglementaires et non réglementaires, ainsi que de l'ACA et du REIR. (Il faudrait modifier le Guide sur la planification prospective).
4. **Engagement du SCT** : Avant la publication des plans prospectifs de la réglementation, le SCT devrait mobiliser les principaux ministères chargés de la réglementation (Agence canadienne d'inspection des aliments, Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Transports Canada et peut-être d'autres). Ils devraient examiner les plans prospectifs, les résultats de la mobilisation précoce et les possibilités de consultation futures. Dans les cas où le SCT croit que les priorités ministérielles bénéficieraient de certaines modifications, possiblement pour refléter l'ensemble des priorités du gouvernement, il pourrait émettre des « lettres incitatives » semblables à celles utilisées par l'Office of Information and Regulatory Affairs (Bureau de l'information et des affaires réglementaires) des États-Unis.
5. **Publication de documents d'interprétation** : En vertu de la section 7.4.1 du Guide sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'interprétation : « Les politiques d'interprétation des ministères doivent comprendre un engagement à faire dûment participer les intervenants à l'élaboration de l'orientation, ainsi qu'à l'examen et à la mise au point de pratiques ou de documents visant à offrir de l'information et une orientation sur la conformité réglementaire et des réponses aux questions. ». On peut soutenir qu'en ce qui concerne les documents qui ont une incidence sur la façon dont les entreprises réglementées se conformeront aux règlements et sur leurs coûts éventuels, les documents doivent être accessibles rapidement, avant la promulgation du règlement. Nous recommandons donc fortement que l'orientation actuelle soit améliorée afin d'exiger que les ministères publient, sur le Web, les projets de documents d'interprétation en même temps que les projets de règlements sont publiés dans la Partie I de la Gazette du Canada^x. Chaque REIR devrait être relié à ces documents pour faciliter la consultation par les intervenants. Les versions définitives devraient être publiées en même temps que les règlements définitifs sont publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada. (Il faudrait également modifier le Guide de rédaction du REIR.)

Pour aller de l'avant, nous suggérons en outre que le SCT réalise deux ou trois projets pilotes relativement aux modifications à apporter au processus recommandées ci-dessus. Nous remarquons que Santé Canada « abrite » la Communauté des régulateurs fédéraux; ce ministère se prête donc bien à être un projet pilote.

Essentiellement, ces cinq recommandations visent à officialiser les premières étapes du processus de réglementation. Une plus grande transparence devrait faire en sorte qu'il soit plus difficile pour les ministères et organismes de réglementation de se soustraire aux bonnes pratiques de réglementation.

Les modifications suivantes amélioreront la transparence et la qualité de l'étude d'impact. Elles devraient pouvoir être apportées rapidement :

- 6. Publication des variables clés pour l'ACA :** Afin d'assurer une plus grande uniformité, rapidité et transparence dans l'utilisation de différentes valeurs et mesures dans l'ACA par les organismes de réglementation fédéraux, le SCT devrait élaborer, tenir à jour et mettre à jour une base de données facilement accessible pour toutes les valeurs et mesures clés de l'ACA. Cette base de données devrait réduire les besoins en ressources d'analyse des ministères. (Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada : Il faudra modifier les propositions de réglementation.)

- 7. Meilleure analyse de l'impact sur le marché, la productivité et la compétitivité :** Le SCT devrait expliquer plus clairement dans les guides sur l'ACA et l'EIR comment les organismes de réglementation doivent tenir compte de l'impact sur les marchés, la productivité et la compétitivité et en faire rapport aux Canadiens dans le REIR. Le « Guide d'évaluation du marché - Guide à l'intention des analystes, des gestionnaires et des facilitateurs de la réglementation » provisoire et tous les documents d'information à l'appui de ce projet de guide qui ont été préparés par Industrie Canada et le SCT en mars 2009 devraient être réexaminés, mis à jour et intégrés, au besoin, dans la série de guides à l'appui de la nouvelle Directive du Cabinet sur la réglementation.

Comment ces recommandations régleront les enjeux

Aucun des changements proposés ne met en œuvre d'éléments qui ne devraient pas exister déjà, si les ministères et les organismes ont adhéré pleinement aux exigences de la Directive du Cabinet et ont reconnu qu'ils pourraient mieux réglementer s'ils suivaient les pratiques exemplaires.

Ces recommandations visent à faire en sorte que si les ministères ne suivent pas les pratiques exemplaires, ils soient obligés de le faire de façon très publique.

En faisant participer les intervenants plus tôt et plus sérieusement que ce qui est fait à l'heure actuelle relativement aux propositions de réglementation, les organismes de réglementation pourront :

- mieux définir les problèmes, les risques et les enjeux et trouver des solutions potentiellement efficaces qui suscitent une bonne adhésion des intervenants;
- mieux définir la nature et la quantité de l'analyse ultérieure requise, c.-à-d. assurer la proportionnalité dans l'analyse, ce qui est un objectif clairement énoncé par le gouvernement;
- élaborer des règlements ou des solutions de rechange améliorés.

Le but de la documentation des processus de planification ministériels est de réduire les risques que les plans prospectifs de la réglementation reflètent principalement les listes de souhaits et les chevaux de bataille ascendants. L'objectif est de faire en sorte que la gestion éclairée des risques publics soit publiquement exposée.

Avec un engagement accru du SCT aux étapes de la planification, certains problèmes éventuels pourraient être évités en ce qui concerne la coopération et l'harmonisation en matière de réglementation (internationale, intergouvernementale ou interministérielle). De plus, le dialogue entre le SCT et les ministères peut aider les ministères et les organismes à se concentrer sur les risques prioritaires pour le public.

Les modifications proposées prolongeront-elles le processus de réglementation? Non, parce qu'une meilleure mobilisation précoce des intervenants améliorera les étapes ultérieures du processus d'élaboration de la réglementation. L'engagement du SCT ne devrait pas représenter beaucoup plus de temps ni d'efforts.

Les modifications proposées nécessiteront-elles des ressources supplémentaires? Les ministères et les intervenants devraient consacrer plus de ressources dès le départ (certains organismes de réglementation ont peut-être déjà en place des processus adéquats pour certaines propositions de réglementation). En revanche, les étapes ultérieures du processus de réglementation devraient être plus harmonieuses et efficaces.

Nous avons également suggéré que le SCT réalise deux ou trois projets pilotes relativement à ces quatre recommandations de modifications à apporter au processus.

Cela permettrait au SCT de :

- déterminer si les règlements et l'étude d'impact de la réglementation semblent s'être améliorés lorsque ces mesures sont prises;
- déterminer les répercussions sur les ministères et les intervenants;
- déterminer dans quelle mesure les intervenants sont satisfaits d'un processus qui comporte une mobilisation initiale accrue;
- déterminer la meilleure façon de fournir des conseils aux organismes de réglementation.

Comment la publication de documents d'interprétation répondra aux préoccupations

L'industrie craint que les documents d'interprétation n'entraînent de nouveaux coûts, au-delà de ceux indiqués dans un REIR. Ces documents fournissent généralement des détails plus explicites sur la façon dont les entités réglementées doivent ou peuvent se conformer aux règlements; détails qui pourraient avoir une incidence sur les coûts liés à la conformité. Les intervenants de l'industrie veulent voir plus de détails sur la mise en œuvre (c.-à-d. les documents d'interprétation) plus tôt, et avoir l'occasion de formuler des commentaires avant que les règlements ne soient finalement approuvés.

Il n'y a aucune raison pour que les projets de documents d'interprétation ne puissent pas être produits à temps pour être publiés sur le Web en même temps que la Partie I de la Gazette du Canada. Les instructions de rédaction destinées aux avocats des services juridiques ministériels ou des services de rédaction législative du ministère de la Justice (souvent sous forme de projet de règlement) doivent être soumises par les organismes de réglementation de manière suffisamment détaillée pour être traduites en règle selon les normes de rédaction; les avocats ne devraient pas partir de zéro. Comme ils ont produit des instructions, les organismes de réglementation devraient déjà disposer de suffisamment de renseignements pour produire des documents d'interprétation (le texte juridique ne devrait pas modifier substantiellement les obligations réglementaires en cause).

Les ministères devraient s'organiser pour produire les documents plus tôt qu'ils ne le font habituellement, mais ils n'ont pas à attendre que le « texte final » soit prêt pour rédiger les documents d'interprétation. Dans l'ensemble, les ressources consacrées à la préparation des documents d'interprétation nécessaires ne devraient pas être modifiées.

Autres enjeux clés

D'autres commentaires et recommandations à l'intention du SCT seront fournis par la CPAIG sur les questions suivantes :

1. **Capacité institutionnelle** : nécessité d'améliorer la capacité institutionnelle à l'échelle du gouvernement pour préparer une ACA et une EIR de haute qualité.
2. **Une fonction de remise en question efficace pour appuyer l'innovation et la compétitivité** : comment la fonction de remise en question centrale au sein du gouvernement fédéral peut être améliorée pour faire en sorte que le Cabinet reçoive des évaluations exactes des avantages, des coûts et des incidences sur la compétitivité des propositions de réglementation.
3. **Mécanisme d'appel** : options de mécanisme d'appel par un tiers neutre pour les intervenants de l'industrie touchés lorsque les préoccupations relatives aux coûts et à la

compétitivité ne sont pas adéquatement prises en compte par les organismes de réglementation.

Notes de fin de document

ⁱ Voir la figure 1.5, p. 29 dans *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2015*, OCDE 2015.

ⁱⁱ Voir par exemple la *Politique réglementaire fédérale : 1995*, Conseil du Trésor 1995.

ⁱⁱⁱ Voir <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/what-we-heard-online-consultation-draft-cabinet-dracabinet-directive-regulation.html>[directive-regulation.html](https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/what-we-heard-online-consultation-draft-cabinet-dracabinet-directive-regulation.html).

^{iv} La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle (1995)* (disponible parmi les instruments juridiques archivés à l'adresse [https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments?mode=advanced&reference=C\(95\)21~2FFINAL](https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments?mode=advanced&reference=C(95)21~2FFINAL)) a obligé les pays membres à instaurer des systèmes pour élaborer une meilleure réglementation. Cela a été mis à jour en 2012 par la *Recommandation concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommandation%20with%20cover%20FR.pdf>.

^v Pour un schéma du cycle de vie de la réglementation, voir la section 2.0 des *Lignes directrices pour des consultations efficaces sur la réglementation*, disponible à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/consultations-efficaces-reglementation.html>.

^{vi} Voir le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils.html>.

^{vii} Tableau 1.1, p. 31 dans *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2015*, OCDE 2015.

^{viii} Pages 15 et 16 dans Rex Deighton-Smith, Angelo Erbacci et Celine Kauffmann (2016), *Promoting inclusive growth through better regulation : the Role of Regulatory Impact Analysis* (Promouvoir la croissance inclusive grâce à une meilleure réglementation : le rôle de l'étude d'impact de la réglementation), document de travail de l'OCDE n° 3 sur la politique de la réglementation, éditions OCDE, Paris. [Http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en](http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en).

^{ix} Cela serait semblable à l'*énoncé de triage* existant, mais il faudrait le modifier pour tenir compte du stade précoce de l'examen.

^x Cette recommandation a été incluse dans des commentaires antérieurs de la CPAIG.