



Projet de recherche
sur les politiques

Policy Research
Initiative

Coopération canado-américaine en matière de réglementation

Rapport du symposium

Octobre 2004

Projet du PRP
Liens nord-américains

rapport par
Bryne Purchase

Canada

Coopération canado-américaine en matière de réglementation

Rapport du symposium

Le 29 octobre 2004

**rapport par
Bryne Purchase**

PH4-16/2005F-PDF
ISBN 0-662-78936-9

Table des matières

I. Introduction	2
II. Avantages potentiels de la coopération en matière de réglementation.....	2
III. Processus de décision en matière de réglementation.....	6
IV. Le coût potentiel de la coopération en matière de réglementation : différences culturelles entre le Canada et les États-Unis.....	7
V. Maintien de la confiance du public.....	11
VI. Une stratégie d'action.....	11
VII. L'avenir	15
Annexe 1 – Programme.....	16

Coopération canado-américaine en matière de réglementation

Rapport du symposium

Le 29 octobre 2004

Bryne Purchase, Ph.D.
School of Policy Studies
Université Queen's

I. Introduction

J'ai été invité à participer à un symposium d'une journée, organisé par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et à rédiger un rapport sommaire à son sujet. Ce symposium était consacré à la coopération canado-américaine en matière de réglementation. On trouvera ci-dessous mes observations, fondées sur ce qui s'est avéré être un débat très animé. Je ne cite que le nom des personnes qui sont intervenues à titre officiel. J'ai cependant tenté de rendre compte des points de vue exprimés par tous les intervenants.

Cette journée a permis de dégager plusieurs thèmes clés dont les intervenants et les participants avaient jugé qu'ils devraient être traités de manière exhaustive. Ces thèmes constituent les grandes lignes du présent rapport. Bien que des points de vue différents aient été exprimés, les opinions sur chaque thème concordent souvent sur le fond. Les encadrés contiennent un bref rappel des éléments essentiels des quatre exposés. Le texte complet de ces exposés est à la disposition des lecteurs qui souhaitent obtenir de plus amples détails à ce sujet¹.

L'objectif premier du symposium était de débattre de la manière de mettre en œuvre une stratégie claire, pratique, et surtout, réalisable sur le plan politique. Jean-Pierre Voyer a présidé la séance de clôture exclusivement consacrée à cette question fondamentale. Dans l'ensemble, les réponses données à celle-ci ont permis de dégager clairement une stratégie viable permettant d'accomplir rapidement des progrès, du moins, pour commencer, dans quelques domaines prioritaires clés. La section finale du présent rapport en expose les détails.

II. Avantages potentiels de la coopération en matière de réglementation

Pour un économiste, une règle ou un règlement, une fois établi, est un exemple parfait de bien public. La même règle peut être adoptée dans une foule d'autres juridictions, sans coût additionnel. Cela demeure vrai quel que soit le coût du processus initial d'établissement de

¹ Pour obtenir des copies des exposés, veuillez prendre contact avec Doug Blair au (613) 947-3912 ou d.blair@prs-srp.gc.ca.

cette règle. (Bien entendu, cela ne vaut pas pour les coûts de suivi et d'application ultérieurs liés à son utilisation dans chaque juridiction). Ajoutons qu'il est pratiquement impossible d'empêcher une autre juridiction de s'appropriier unilatéralement le règlement et de l'intégrer dans son système juridique. Habituellement, cela ne mérite d'ailleurs même pas que l'on s'en préoccupe.

Les mêmes conditions liées au « bien public » jouent pour l'information contenue dans les processus de réglementation concernant l'approbation des produits. Cela demeure vrai quel que soit le coût de l'information nécessaire pour faire approuver le produit au départ.

À quoi tout cela nous conduit-il? Ces attributs du bien public font que, dans l'univers de la réglementation, il est *tout à fait possible* d'obtenir quelque chose qui a de la valeur sans pratiquement aucune dépense de ressources. Si les ressources réglementaires existantes sont déjà utilisées dans ces activités, il est donc possible de les redéployer, par exemple en faveur du renforcement des activités de suivi et d'observation après la mise sur le marché ou dans les domaines présentant un caractère de priorité ou de risque plus élevé. C'est le point que soulignent André Downs et Doug Blair, du PRP, ainsi que Jay Myers, de l'Association des manufacturiers et exportateurs canadiens.

Munir Sheikh a fait observer que, compte tenu de la petite taille de l'économie ouverte du Canada, les autorités canadiennes chargées de la réglementation sont confrontées à une tâche extrêmement difficile, car elles sont essentiellement obligées de faire le même travail que les organismes de réglementation américains, mais avec seulement 10 % des ressources de ces derniers. Les organismes de réglementation canadiens doivent donc travailler « de manière plus intelligente », et la coopération en matière de réglementation est une façon d'atteindre ce but. Scott Jacobs a aussi fait valoir qu'il faut que le gouvernement fédéral investisse dans l'acquisition de compétences afin d'appliquer les recommandations du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI). Ce serait manquer complètement de réalisme que de fixer les ressources du Canada en matière de réglementation en prenant comme référence celles des États-Unis. Sur le plan du risque, il est indispensable que le Canada déploie ses ressources de manière stratégique. Dans la même veine, Bruce Doern a noté qu'il est indispensable que le gouvernement fédéral conserve sa capacité de réglementation dans le domaine scientifique.

Bien que les participants n'aient pas estimé la taille précise des gains possibles en ressources administratives liés à la coopération en matière de réglementation, ces gains pourraient être considérables compte tenu du coût total en ressources du budget d'administration publique fédéral (ou même provincial). Sur le plan national, le gouvernement de l'Ontario est très désireux de réaliser des économies de ressources grâce à une plus grande coopération fédérale-provinciale en matière de réglementation. Il serait utile de pouvoir disposer d'estimations des économies possibles.

Les avantages possibles d'une adoption plus généralisée de règles communes ne se limitent cependant pas aux gains sur le plan des ressources administratives. Lorsque d'autres administrations adoptent les mêmes règles, cela crée des retombées économiques positives supplémentaires. Comme Scott Jacobs l'a fait observer, les marchés sont définis par la réglementation; et l'harmonisation des règlements permet d'élargir ces marchés. Un marché élargi favorise une plus grande spécialisation, des économies d'échelle et, ce qui est

particulièrement important, plus de dynamisme dans la concurrence et l'innovation. C'est à ce point que les gains deviennent encore plus impressionnants.

Un certain nombre de participants ont fait valoir que la coopération fédérale-provinciale en matière de réglementation est nécessaire sur le plan national et ils en ont évoqué les avantages potentiels. Julia Hill a déclaré que les provinces souhaitent participer avec les organismes de réglementation fédéraux aux travaux d'équipes spécialisées afin d'améliorer au Canada la coopération en matière de réglementation pour la réalisation de grands projets. Plusieurs représentants du milieu des affaires ont fait l'éloge de cette approche. Indiscutablement, dans le domaine des projets énergétiques à grande échelle, il y a des gains potentiels très importants à réaliser pour l'ensemble de l'économie canadienne.

Pièce I : « Coopération canado-américaine en matière de réglementation – Tracer la voie à suivre ». Rapport intérimaire du PRP par André Downs et Doug Blair

Pourquoi se concentrer sur la coopération canado-américaine en matière de réglementation?

- Les bienfaits de l'ALENA ne se sont pas totalement concrétisés; il existe d'importants écarts de productivité et de revenu entre le Canada et les États-Unis.
- Similarité des objectifs en matière de réglementation; proximité géographique immédiate; niveau élevé d'intégration économique; niveau élevé de confiance et rapports de travail étroits entre les organismes de réglementation.

Estimation des gains potentiels tirés de la coopération en matière de réglementation

- L'augmentation du revenu par habitant pourrait atteindre 2 %.
- L'analyse de rentrées de fonds assurées par les nouveaux médicaments, pesticides et substances chimiques permet de penser que la valeur des ventes pourrait augmenter d'environ 10 %, le revenu net de plus de 8 % et les taux de rendement de près de 5 %.

Orientation proposée

- Poursuivre la coopération canado-américaine en matière de réglementation tout en tenant compte des préoccupations qu'inspire la question de la souveraineté, des valeurs et de l'identité canadiennes.
- Élaborer une stratégie d'ensemble et prendre des mesures immédiates dans les secteurs à faible risque.

Le Projet de recherche sur les politiques fournit des estimations quantitatives des avantages potentiels offerts par la coopération canado-américaine en matière de réglementation. Ces estimations sont faites pour l'ensemble de l'économie mais aussi, grâce à un nouveau modèle de flux de trésorerie, au niveau sectoriel. Ces résultats empiriques ont en général été peu contestés au Symposium; en particulier, plusieurs participants se sont prononcés en faveur du modèle de flux de trésorerie dans lequel ils voyaient un nouvel instrument important et intéressant, offrant un reflet fidèle du processus de décision opérationnelle réel.

Quelques recommandations ont cependant été faites en faveur d'améliorations dans les domaines suivants : extension de l'analyse à l'évaluation des avantages pour les États-Unis comme pour le Canada; essai d'adoption d'une démarche plus fondée sur les probabilités;

décomposition des gains potentiels entre la réduction des coûts administratifs, l'augmentation des recettes des sociétés et l'amélioration des résultats.

Mises en garde

Bien que tous les participants aient reconnu l'utilité d'un outil tel que l'analyse du flux de trésorerie, ils n'étaient pas tous convaincus que celle-ci apportait toute l'information nécessaire pour guider les politiques. Tony Porter, par exemple, a noté la complexité inhérente des institutions dans différents secteurs. Aucune approche ne peut convenir, à elle seule, à tous les secteurs. D'autres participants ont également souligné l'absence d'homogénéité entre les divers secteurs; c'est un point auquel nous revenons plus loin. Porter a également fait valoir qu'il y a des coûts de transaction liés à l'harmonisation, notamment des coûts de négociation et autres coûts d'élaboration d'un protocole, dont il faut tenir compte. Dans son exposé, Diane Gorman a également fait allusion à l'existence de certains de ces coûts dans les rapports du Canada avec les autorités américaines chargées de la réglementation.

Il y a aussi des risques. L'exposé de Michael Keenan faisait une très large place aux effets, sur le secteur agricole comme sur le ministère d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, des problèmes persistants d'accès au marché américain à la suite de la découverte de l'ESB dans l'industrie canadienne de l'élevage. Depuis l'ALENA, l'industrie agroalimentaire du Canada est fortement tributaire de l'accès au marché américain. Les gains réalisés ont été énormes. Mais, le fait de détenir une large part du marché américain implique également des risques politiques considérables, comme la question du bois d'œuvre résineux le prouve. Le secteur de l'agriculture est structuré de telle manière qu'il dresse les petits producteurs primaires les uns contre les autres dans un environnement hautement politisé. Cependant, cette situation est différente de celle des nombreux autres secteurs où la propriété détenue par des entreprises multinationales implantées dans les deux pays, contribue à réduire les risques politiques.

Keenan a fait valoir que les avantages offerts justifient le risque d'une forte dépendance à l'égard des États-Unis, mais il a également fait remarquer que la gestion du risque dans le secteur agroalimentaire exige une approche fondée sur des politiques multiples.

Pièce II : « La coopération en matière de réglementation, l'intégration nord-américaine, et le secteur agroalimentaire » par Michael Keenan

Expérience à ce jour :

- Le gouvernement est parvenu à réduire les coûts à la frontière en Amérique du Nord grâce à de nombreux changements des politiques dans le secteur agroalimentaire (p. ex., ALENA).
- L'intégration économique s'est accrue et les ventes aux États-Unis sont florissantes.
- Mais une forte dépendance à l'égard du marché américain exacerbe les effets de la perte d'accès à ce marché à cause des craintes suscitées par les maladies (p. ex., cas de l'ESB).

Conséquences sur le plan des politiques :

- La coopération est nécessaire dans le domaine de la réglementation, mais elle ne suffit pas, à elle seule, à contrôler ce risque.
- Des interventions sur un plus large front s'imposent, notamment une meilleure gestion des risques sur le plan national, la diversification des échanges commerciaux et l'adoption d'autres stratégies industrielles pour réduire les effets économiques catastrophiques.

III. Processus de décision en matière de réglementation

La réglementation n'est pas seulement un instrument de politique omniprésent du gouvernement, elle revêt un caractère unique par la manière dont les gouvernements s'organisent pour décider de son utilisation. Les effets collectifs de la réglementation sur la société et l'économie sont énormes. Mais c'est un sujet mal connu. À cet égard, Bruce Doern a fait observer que les gouvernements ne recueillent pas suffisamment d'informations sur la réglementation et que Statistique Canada devrait agir plus énergiquement dans ce domaine. L'absence de données étouffe l'analyse et appauvrit le débat collectif.

D'autre part, contrairement à la politique fiscale ou à la politique de dépenses, la politique en matière de réglementation, en ce qui a trait à ses effets collectifs, n'est pas la responsabilité ou la préoccupation d'un seul ministère, en plus d'être caractérisée par la diversité des outils administratifs et des exigences concernant les analyses des solutions de rechange, des coûts-avantages ou des répercussions sur les opérations également. Pour plusieurs participants, cette question jouait un rôle important dans le traitement de la coopération en matière de réglementation.

Munir Sheikh, avec l'œil exercé du haut fonctionnaire chevronné, évoque les raisons pour lesquelles nous n'obtenons pas toujours la politique de réglementation la moins coûteuse. Il souligne le fait qu'il est fréquent que les règlements soient extrêmement complexes et obscurs. Et bien que les protections offertes par la réglementation soient coûteuses, les ministres et les hauts fonctionnaires n'y prêtent pas suffisamment attention.

Dans son exposé, Diane Gorman a évoqué la question de la responsabilité pour tous les effets de la réglementation, y compris les coûts liés aux retards. Elle a noté que son ministère, bien qu'il « joue un rôle » dans le développement de l'industrie, est responsable

« d'abord et avant tout », d'une question prioritaire – la santé et la sécurité des Canadiens. Adoptant un point de vue différent, un autre participant a fait valoir le même point, faisant observer qu'en fin de compte, les ministres et leurs ministères ne se préoccupent pas des questions économiques puisqu'elles ne sont pas leur principale préoccupation. En outre, il n'existe aucun organisme central ou instance au gouvernement où ces préoccupations puissent être examinées. Nous reviendrons sur ce point dans la section finale.

IV. Le coût potentiel de la coopération en matière de réglementation : différences culturelles entre le Canada et les États-Unis

Y-a-t-il un coût à la coopération en matière de réglementation? Les Canadiens doivent-ils sacrifier une chose à laquelle ils y tiennent à cet égard? Qu'un règlement ou l'approbation d'un produit soit reconnu ailleurs dépend naturellement des goûts et des prédispositions des publics de consommateurs respectifs. Cette question importante a été abondamment discutée au cours du symposium.

Scott Jacobs a exprimé l'opinion que la convergence des règlements canadiens et américains ne devrait pas être une raison de craindre que la protection des consommateurs soit diminuée ou que des normes minimales soient adoptées. Il a fait valoir que les objectifs et les résultats en matière de réglementation étaient pratiquement identiques dans les deux pays. Il a également déclaré qu'avant toute autre chose, c'était la qualité de la réglementation qui préoccupait les États-Unis. Malgré ses doutes au sujet de l'efficacité d'une approche uniforme à l'égard de l'harmonisation des règlements, John Kirton, a montré que, dans le contexte de la Commission de coopération environnementale (CCE), lorsque le Canada a adopté des normes américaines pour la DDT, cela a amené le Mexique à améliorer ses propres normes.

Dans son exposé, Diane Gorman, a mentionné les sondages d'opinion publics effectués pour le Ministère qui ont révélé que, fort logiquement, les Canadiens étaient partisans d'une harmonisation de la réglementation internationale à condition qu'elle apporte des « avantages nets ». Point encore plus important, a-t-elle dit, ces avantages doivent comprendre, « avant toute autre chose, des normes internationales plus rigoureuses en matière de sécurité, de qualité et d'efficacité ». Il ne s'agit pas d'empêcher que l'harmonisation débouche sur l'adoption d'un plus bas dénominateur commun, mais au contraire d'exercer des pressions pour que des normes de santé et de sécurité plus rigoureuses soient adoptées ailleurs.

En résumé, tout cela semble impliquer une sorte d'« impérialisme culturel » canadien dans le domaine de la réglementation. Louise Rozon a cité des résultats similaires obtenus dans d'autres sondages. John Kirton a également fait une mise en garde : selon lui, les valeurs canadiennes et américaines sont différentes, et il se peut en fait qu'il n'y ait pas de convergence entre elles dans toute une gamme de domaines.

Grace Skogstad a vigoureusement soutenu que les valeurs canadiennes n'étaient pas similaires aux valeurs américaines, mais elle a aussi suggéré que la qualité de la réglementation risquait d'être compromise aux États-Unis parce que ce pays était en train de s'éloigner du « principe de précaution ». Malgré les diverses définitions dont il fait l'objet, ce

principe implique que l'on doit imposer une réglementation même lorsqu'il n'existe pas de certitude scientifique qu'un préjudice grave sera causé. Sous sa forme la plus extrême, il peut signifier qu'il faut interdire une activité à moins que n'existe la certitude scientifique qu'*aucun* préjudice ne sera *causé*.

Louise Rozon, elle aussi, a déclaré que les Canadiens ne partageaient pas les valeurs américaines et qu'ils souhaitaient que l'on fasse preuve de plus de prudence dans le domaine de la réglementation. Auparavant, Diane Gorman avait dit qu'en harmonisant leur réglementation avec la réglementation américaine sur les produits thérapeutiques, les Canadiens sacrifieraient un élément de précaution existant jusqu'à présent dans leur propre réglementation. Le ministère de Santé Canada ne pourrait plus observer d'abord les effets d'un produit après sa commercialisation aux États-Unis. En résumé, elle trouvait que retarder l'accès des Canadiens à ces produits présentait un certain avantage net, cela en dépit du fait que l'« accès » était considéré comme la grande priorité pour les Canadiens.

Pièce III : Santé Canada et la coopération internationale en matière de réglementation, par Diane C. Gorman

Mandat

- Santé Canada (Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA)) a pour mission de ne jamais perdre de vue la priorité suivante : l'intérêt des Canadiens. Le but est, avant tout, d'aider les Canadiens à conserver et à améliorer leur santé.
- Mais Santé Canada joue également un rôle dans l'établissement d'une industrie florissante des produits de santé stimulant l'investissement dans la R-D, les emplois et la croissance pour les Canadiens.

L'intérêt public

- La question de l'accès est la préoccupation primordiale des Canadiens et de leurs gouvernements.
- Les sondages révèlent que l'opinion est favorable à une harmonisation de la réglementation internationale, à condition qu'elle offre des avantages nets – avant tout, des normes internationales plus exigeantes et plus rigoureuses en matière de sécurité, de qualité et d'efficacité. Il faut que les Canadiens soient convaincus que leur gouvernement les protégera et qu'il donnera la priorité à leurs intérêts.

Progrès récents dans l'amélioration de l'accès

- La Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques (SAPT) est la réponse de Santé Canada à l'engagement pris par le gouvernement d'améliorer le processus de réglementation des médicaments. D'ici un an, la SAPT alignera les délais d'approbation des médicaments sur les normes internationales, tout en améliorant la transparence, en renforçant la vigilance après la commercialisation, en forgeant des liens plus étroits dans l'ensemble du système de santé; en appuyant les nouvelles thérapies novatrices.
- Au cours de l'année écoulée, Santé Canada a signé un certain nombre d'accords de coopération internationale – avec la FDA des États-Unis, le Mexique, l'Australie, le Japon et le Royaume-Uni, afin d'échanger des informations sur la réglementation des produits thérapeutiques. La DGPSA envisage actuellement l'adoption d'une approche fondée sur les risques à la coopération dans le domaine de la réglementation, ce qui signifierait peut-être que l'on accepterait les décisions prises par la FDA et les autres organismes de réglementation des produits à risque, ou qu'on s'y référerait.
- Le Canada a assumé un rôle de pointe sur le plan international en ce qui concerne la réglementation touchant à la transplantation des cellules, des tissus et des organes humains ainsi que l'élaboration et l'approbation de vaccins et de produits d'immunothérapie pour le SRAS et la réglementation des nouveaux produits naturels de santé.

Risques

- Des examens conjoints des produits thérapeutiques seraient peut-être profitables, mais cela comporte de nombreux obstacles et risques, notamment : l'élaboration d'approches communes demande beaucoup de temps (p. ex., pesticides), l'existence de différences de position politique (p. ex., l'ESB et les compléments alimentaires). Pour des raisons de commercialisation, il est fréquent que l'industrie privée ne soumette pas concurremment ses produits dans les deux pays; de telles présentations signifieraient que le Canada perd le bénéfice des données américaines après commercialisation sur l'efficacité et l'efficience).

L'évocation du principe de précaution a déclenché une vive discussion. Bill Robson a déclaré qu'il faudrait « démythifier » le débat – en particulier en ce qui concerne le principe de précaution. Il a fait valoir, par exemple, que la position du Canada sur le Protocole de Kyoto n'était pas, sinon en théorie, du moins dans la pratique, tellement différente de celle des États-Unis. Bruce Doern a fait valoir les mêmes arguments au sujet de la tendance des États-Unis à adopter une gestion contentieuse des différends afin d'encourager l'adoption de normes rigoureuses pour les produits ainsi que l'observation des règlements.

Cette différence dans le recours au contentieux pour encourager l'adoption de normes élevées ainsi que pour imposer leur stricte observation, a également suscité les commentaires de nombreux participants. Michael Keenan a fait observer que l'on néglige souvent la discipline de marché sous la forme de l'image de marque alors qu'elle joue en fait un rôle important dans le maintien des normes. Un produit défectueux peut réduire considérablement la valeur marchande d'une entreprise toute entière.

Un autre participant a fait remarquer que bien que le Canada et les États-Unis aient des besoins et des régimes très différents dans le domaine de la politique de la concurrence (les États-Unis s'appuient plus sur le droit civil), la coopération continue à exister. Un autre participant a cependant noté que l'on exagère les différences des approches à l'égard de la responsabilité entre le Canada et les États-Unis. Bien que les affrontements juridiques soient souvent spectaculaires aux États-Unis, des milliers de cas de responsabilité de produits se règlent chaque année devant les tribunaux au Canada.

Un certain nombre de participants sont également intervenus à propos de la question des sciences et des politiques. De solides cadres de réglementation établis sur des bases scientifiques fonctionnent bien avant que la volonté politique de les mettre en œuvre ne soit exprimée. Par exemple, Keenan et Gorman notent la réaction politique des États-Unis dans le cas de l'ESB. Certes, il est bien connu qu'en général le public est peu au fait des questions scientifiques et que les gens ont l'habitude de former leurs opinions d'après les événements spectaculaires, la couverture médiatique et le débat politique entourant ces mêmes événements.

Pour terminer, Jean-Pierre Voyer a demandé si les Canadiens redoutent vraiment plus les risques que les citoyens américains. Personne n'en a fourni la preuve, et il est peu probable que l'on puisse le démontrer de manière indiscutable d'après l'examen d'une population toute entière et d'une foule de questions. Il est effectivement possible que, dans certains cas, les Canadiens paraissent plus prudents mais il est douteux qu'il s'agisse là d'un trait culturel. Les Canadiens ne craignent certainement pas plus les risques lorsqu'il s'agit de terrorisme ou d'ESB, par exemple. Cela dépend des circonstances dans ces domaines comme dans tous les autres. Il ne s'agit même pas là d'une fonction d'une quelconque mesure objective du risque. Ce qui compte c'est la manière dont la question est conçue et la nature de l'information présentée aux Canadiens, ou à n'importe qui d'autre, pour déterminer ce qu'est une « approche de précaution ».

Diane Gorman a noté que, « En fin de compte, la mission de Santé Canada est de se concentrer totalement sur une priorité – l'intérêt des Canadiens ». Mais les Canadiens ne

peuvent pas décider de ce qui est dans leur intérêt si on ne leur fournit pas tous les types d'information et pas simplement l'information sur les effets nocifs potentiels d'un produit. Il est indispensable qu'on leur communique également l'information sur les coûts, en termes de santé et d'économie, qu'entraîne la limitation ou le retard de l'accès à un produit. Ce n'est pas une « réaction de précaution » que d'ignorer ces autres coûts ou le retard des avantages.

En fin de compte, si les Canadiens décident simplement de faire confiance au gouvernement et à ses organismes de réglementation, il incombe alors à ces agents de tenir compte de tous les faits dans leurs décisions. S'ils ne disposent pas des structures organisationnelles ou juridiques leur permettant de le faire, il faut qu'ils créent ces structures.

V. Maintien de la confiance du public

Les gouvernements et leurs organismes de réglementation ont ceci de commun avec leurs homologues du secteur privé qu'ils doivent, eux aussi, conserver la confiance du public des consommateurs. Comme Diane Gorman le fait remarquer : « Il faut que les Canadiens soient convaincus que leur gouvernement les protégera et donnera la priorité à leurs intérêts. » Comme Skogstad, Porter et d'autres commentateurs l'ont noté, les processus de réglementation sont la clé de leur légitimité et du maintien de la confiance du public. Toute mesure destinée à modifier ces processus doit tenir compte de ce fait important. Il est absolument essentiel d'éliminer toute impression de partialité.

Louise Rozon a offert quelques conseils concrets sur la manière de maintenir et d'accroître la légitimité. Selon elle, la transparence est une condition préalable de la confiance dans le domaine de la réglementation. Tous les faits connus doivent être divulgués. Elle a aussi recommandé l'objectivité dans le domaine de la recherche et de la présentation des résultats. À propos de l'objectivité, elle a fait valoir qu'il ne faut pas se contenter de la participation des économistes. Elle a rappelé enfin à tous les participants que la participation et une plus large consultation du public sont indispensables.

VI. Une stratégie d'action

La politique de réglementation a connu de nombreuses réformes réussies. C'est pourtant un domaine qui, aux yeux de nombreux membres de la communauté des affaires, a résisté à un changement vraiment profond ou exhaustif en ce qui concerne la coopération internationale. Dans le secteur de la réglementation, il n'existe certainement pas d'exemples aussi frappant d'élargissement de l'accès du Canada au marché que celui de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ou ALENA en ce qui concerne les tarifs douaniers.

Pièce IV : « Une réglementation intelligente pour le Canada : la voie de l'avenir » par Julia Hill

- Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a réclamé l'adoption d'une nouvelle stratégie de réglementation fédérale axée sur les points suivants : coordination de la réglementation fédérale; coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation; coopération internationale en matière de réglementation; gestion du risque; outils d'action gouvernementale; processus de réglementation; capacité.

Coopération internationale en matière de réglementation

- La coopération internationale en matière de réglementation devrait faire partie de notre politique étrangère; et elle devrait être surtout axée sur l'Amérique du Nord.
- En outre, l'existence de règlements propres au Canada n'est justifiée que lorsqu'il n'existe pas d'approche internationale ou nord-américaine préexistante; il existe des circonstances ou des priorités canadiennes tout à fait particulières; ou il y a un manque de confiance à l'égard des pratiques réglementaires de partenaires commerciaux.

Expérience acquise et potentielle

- Le Canada et les États-Unis travaillent déjà de concert sur plusieurs fronts, notamment l'Entente Four Corners Canada-États-Unis sur les substances chimiques nouvelles; et le secteur de la biotechnologie, caractérisé par une bonne interaction entre les organismes de réglementation canadiens et américains.
- Des gains peuvent être réalisés grâce à des approches canado-américaines communes pour la gestion du risque, à des systèmes d'inspection et de surveillance conjoints et à des mesures d'intervention d'urgence conjointes.

Orientations futures

- Le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du Conseil privé élabore présentement un plan d'action publique; consulte le public, les partenaires FPT, les ONG, l'industrie et les organisations internationales; et collabore avec le Secrétariat du BCP chargé des relations canado-américaines pour l'élaboration d'un plan d'action nord-américain.

Une nouvelle initiative stratégique s'annonce cependant. Dans son exposé, Julia Hill a examiné les recommandations du Comité consultatif externe du gouvernement fédéral sur la réglementation intelligente ainsi que les travaux d'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre effectués par son groupe. De fait, bon nombre des principales recommandations du Comité consultatif offrent une réponse claire et énergique au programme d'action du Symposium. En particulier le Comité consultatif a recommandé que :

- l'Amérique du Nord soit l'objectif premier et immédiat des efforts de coopération en matière de réglementation internationale du gouvernement fédéral;
- le Canada encourage les examens de produit individuels et de produits liés pour les marchés multiples et se prépare à accepter les approbations et examens de produit par ses partenaires commerciaux des États-Unis et de l'Union européenne dans les secteurs où il existe déjà des procédures d'évaluation de la conformité bien établies, et internationalement reconnues.

La question clé est de savoir quelle voie suivre maintenant. Dans ses interventions, Scott Jacobs a mentionné à maintes reprises le conservatisme inné du Canada (et des États-Unis) en comparaison de l'attitude de l'Union européenne et d'un certain nombre d'autres pays de l'OCDE. Il a dit que l'approche du Canada était caractérisée par la lenteur « glaciaire » de son système de gouvernance. Il a insisté pour que l'on prenne de promptes mesures sur un large front.

Selon Jay Myers et d'autres, l'industrie est très favorable à l'initiative de la réglementation intelligente. Mais il a aussi noté un certain scepticisme, et a demandé pour la forme si les recommandations du Comité ne faisaient que reprendre en fait la politique de réglementation actuelle du gouvernement du Canada. À son avis, il fallait agir rapidement pour promouvoir la coopération avec les États-Unis dans ce domaine. D'autres participants souhaitaient donner plus d'ampleur à l'initiative et lui donner un caractère plus international, alors que d'autres encore défendaient l'idée d'une initiative nord-américaine incluant le Mexique.

Le document des PRP présenté par Downs et Blair proposait la notion *de rapprochement progressif accéléré*, en recommandant que le gouvernement fédéral encourage les organismes de réglementation à accélérer les étapes sur la voie de la coopération en matière de réglementation. Un certain nombre d'observateurs, dont Porter et Skogstad, pensaient que cette approche était la seule solution viable étant donné la complexité de chaque secteur. Il s'agit simplement de choisir les secteurs prioritaires dans lequel travailler. Ils estimaient également que cette approche s'harmonisait avec la place privilégiée accordée au pragmatisme par le CCERI. D'autres, pourtant, voulaient que l'on mette l'accent sur l'« accélération » plutôt que sur le « rapprochement progressif ».

Volonté politique

Tout le monde a reconnu que la promotion du programme de coopération en matière de réglementation ne peut se faire sans une volonté politique clairement exprimée. Cependant, les non-initiés avaient tendance à douter de l'existence d'une volonté, alors que les initiés pensaient qu'elle existait, mais que les décideurs politiques n'avaient ni plan pratique ni principe d'organisation convaincant pour la concrétiser. C'était en tout cas l'opinion de Phil Ventura et de Munir Sheikh.

Plan pratique

La nécessité d'un plan pratique était déterminée dans une large mesure par l'ampleur d'une initiative initiale. Certains ont recommandé d'attaquer sans hésiter un large front. Robson estimait qu'une initiative progressive ne susciterait pas une volonté politique suffisante. Il recommandait d'aller au-delà de la proposition du PRP. D'autres pensaient qu'il serait plus raisonnable de procéder par petites étapes, en commençant par les secteurs prioritaires, en partie à cause de la complexité de chaque secteur et du manque d'uniformité entre tous les secteurs. Selon eux, en se montrant trop gourmand, on vouait l'entreprise à l'échec.

Phil Ventura était favorable à l'approche du PRP dont il appréciait le caractère non dogmatique et convaincant propice à un progrès soutenu. Il ne serait pas nécessaire d'attendre que le contexte politique parfait se présente. Ventura a recommandé d'analyser les secteurs les plus rentables pour le Canada, et de passer tout simplement ensuite à l'action. Pour Louise Rozon, il était souhaitable de commencer par les secteurs à faible risque, afin de dissiper les craintes du public et son manque de confiance. John Kirton

recommandait de déterminer les secteurs dans lesquels les valeurs américaines et canadiennes étaient similaires ou convergentes, ou au contraire, des secteurs totalement nouveaux pour lesquels aucun des deux pays n'avaient encore de politique.

Kirton a également noté que la Commission sur la coopération environnementale est un excellent modèle institutionnel qui est un exemple de réussite et qui dispose de la capacité nécessaire. Reprenant la même idée, un autre participant a suggéré qu'il serait bon de commencer par l'étude des problèmes environnementaux liés aux Grands Lacs. Doern a donné une portée générale à cette approche en suggérant d'effectuer des recherches sur les institutions spécialisées dans lesquelles la coopération avait été une réussite et dont l'exemple pourrait être repris dans d'autres secteurs. D'autres ont suggéré d'étudier l'approche adoptée par l'Union européenne selon laquelle on examinerait une « corbeille » de secteurs.

Mobilisation du public canadien

Tous les participants sont convenus qu'il était nécessaire de mobiliser le public canadien autour d'un thème central. Plusieurs participants ont dit que la « frontière » était un bon principe d'organisation. Doern a proposé de regrouper un certain nombre d'idées et de principes, dans lesquels on inclurait peut-être la sécurité à la frontière, mais aussi d'autres questions. Doern a, par exemple, fait valoir qu'étant donné le vieillissement de la population, l'accès à de nouveaux médicaments serait peut-être un argument plus facile à accepter. Ventura s'est aussi déclaré partisan d'un plus large groupement d'initiatives comprenant la sécurité, la santé, l'énergie et l'environnement.

Manifestement, n'importe quelle initiative - même lorsqu'il s'agit d'une initiative « intégrée » - la manière dont elle est présentée, qu'il s'agisse de servir les « intérêts bien compris des Canadiens » ou les « intérêts collectifs des Nord-Américains », est l'élément déterminant. C'est probablement la caractérisation ou le cadre de politique initial qui décidera du cours et en fait du résultat, de tout débat public.

Pourquoi les États-Unis devraient-ils participer?

Il est clair que les États-Unis s'intéresseraient aux questions de sécurité, mais probablement aussi à l'énergie et aux produits de santé. Scott Jacobs a lui aussi soulevé la question de savoir pourquoi les États-Unis s'intéresseraient à une telle initiative. Il a fait valoir que les États-Unis sont prudents, mais qu'ils ont une grande confiance envers le Canada. Selon lui, le temps est venu de présenter une proposition appropriée. Ce qu'il faut, c'est une initiative trilatérale et pas simplement bilatérale, pour capter l'attention américaine. Il faut en plus que, dans chaque gouvernement, une volonté de leadership se manifeste à un haut niveau. La qualité de la réglementation est extrêmement importante pour les États-Unis et elle doit donc être une des grandes priorités.

Un effort d'organisation interne est indispensable

Une bonne stratégie politique doit s'appuyer sur un solide cadre organisationnel et interne. Munir Sheikh a présenté des arguments en faveur d'un processus international exigeant des ministères qu'ils commencent par la réglementation américaine, en termes de normes et de résultats escomptés, et qu'ils ne s'en écartent que lorsque l'information et l'analyse le justifient clairement. Robson s'est prononcé en faveur d'une approche similaire. Myers a déclaré que la nouvelle *Loi sur les frais d'utilisation*, qui exige des ministères qu'ils

établissent des normes et établissent des repères internationaux, constitue un bon point de départ.

Phil Ventura a dit que le plan d'action pour une frontière intelligente constitue déjà un excellent modèle organisationnel. Dans ce cas particulier, il y avait déjà trois pages de principes fondés sur le risque, suivis de 30 mesures spécifiques à prendre, assujetties à des délais précis. Dans ce plan, on a utilisé l'approche des « feux de circulation » et les ministères ne voulaient pas tomber sur le feu orange ou rouge. Il a ajouté que le gouvernement dispose d'un organe de prise de décisions politiques au niveau du Cabinet qui est prêt à s'occuper des questions et des initiatives canado-américaines.

Le Parlement suivra-t-il?

Bruce Doern rappelle que nous avons une situation politique changeante au Canada et que le Parlement veut jouer un rôle plus important dans la structuration des règlements en les soumettant à une approbation préalable, ou en incluant plus de détails dans les textes législatifs au moment de leur adoption. Louise Rozon se déclare favorable à l'établissement d'un comité parlementaire d'étude de toute initiative majeure sur la coopération en matière de réglementation avec les États-Unis ou en Amérique du Nord. De toute évidence, le Parlement devra avoir un rôle à jouer dans toute stratégie politique.

VII. L'avenir

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, le Symposium a édifié un cadre stratégique qui permettrait d'aller de l'avant de manière sélective. Dans l'ensemble, le symposium a permis de dégager les principales observations et conclusions suivantes :

- De solides arguments militent en faveur d'une accélération de la coopération canado-américaine en matière de réglementation;
- Il existe une volonté politique de les mettre en oeuvre, mais l'établissement d'un plan pratique et clair est capital;
- Il importe de tenir compte des avantages et des coûts et contraintes dans le choix des secteurs prioritaires et dans l'élaboration d'un plan pratique afin d'accroître la coopération canado-américaine en matière de réglementation;
- Le plan doit être appuyé par un solide cadre organisationnel et interne ainsi que par les structures décisionnelles, et donner un rôle aux parlementaires.

L'élément final est la stratégie politique qui déterminera le cadre de l'initiative et la rendra acceptable pour les Canadiens comme pour les autres Nord-Américains.

Annexe 1 – Programme

Symposium sur la coopération canado-américaine en matière de réglementation

« Tracer la voie à suivre »

Le vendredi 29 octobre 2004

Salle Fuller, l'ancien hôtel de ville, 111, rue Sussex, Ottawa

Objectifs

- Présenter les résultats du rapport intérimaire du PRP sur la coopération canado-américaine en matière de réglementation.
- Recueillir des commentaires et suggestions auprès des représentants du gouvernement, des universitaires et d'autres experts sur les données empiriques recueillies et l'incidence de la recherche effectuée par le PRP jusqu'à ce jour sur les politiques.
- Relever les domaines nécessitant plus de recherche pour mener à terme le projet de coopération canado-américaine en matière de réglementation.
- Cerner les principaux défis politiques et opérationnels que doivent s'employer à résoudre les organismes de réglementation tout de suite, à moyen et long terme afin de pouvoir progresser et d'accroître la coopération canado-américaine en matière de réglementation.
- Envisager la mise en oeuvre d'une stratégie ou voie à suivre.

8 h 30 **Petit-déjeuner**

9 h **Mot de bienvenue et introduction**

Jean-Pierre Voyer, Projet de recherche sur les politiques

9 h 15 **Séance plénière: Recherches sur les politiques et orientation stratégique à suivre**

Président **Bryne Purchase**, ancien sous-ministre,
Gouvernement de l'Ontario

Conférenciers

Réglementation intelligente – Recommandations et mise en œuvre

Julia Hill, directrice générale – Mise en œuvre,
Secrétariat sur la réglementation intelligente, Bureau
du Conseil privé

*Recherche effectuée par le PRP sur la coopération canado-américaine
en matière de réglementation*

André Downs et **Doug Blair**, Projet de recherche sur
les politiques

10 h **Commentaires**

Tony Porter, Université McMaster
Jay Myers, Manufacturiers et Exportateurs du
Canada
Bill Robson, Institut C.D. Howe

Discussion

11 h **Pause**

11 h 15 **Séance plénière : Leçons apprises sur le terrain**

Président **John Higginbotham**, Vice-Président, Recherche et
relations universitaires, École de la fonction publique
du Canada

Conférenciers

*Coopération canado-américaine en matière de réglementation et
stratégie d'accès aux produits thérapeutiques*

Diane Gorman, sous-ministre adjointe, Santé Canada

Coopération réglementaire dans le secteur agroalimentaire

Michael Keenan, Directeur général, Direction
Générale des Politiques Stratégiques, Agriculture et
Agroalimentaire Canada

