

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA

**LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE
DES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
Government Capacity to Assure High Quality Regulation

© OCDE 2002. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique au Canada. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Canada* publié en octobre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été préparé par Sue Holmes, Rex Deighton-Smith, Cesar Cordova-Novion et Rolf Alter du Service de la Gestion Publique de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires au Canada. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	3
1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL	6
1.1. L'environnement juridique et administratif au Canada	6
1.2. Récentes initiatives de réforme réglementaire destinées à améliorer les capacités des administrations publiques	16
2. VECTEURS DE LA REFORME REGLEMENTAIRE : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES.....	18
2.1. Les politiques de réforme réglementaires et les principes clés	18
2.2. Mécanismes destinés à favoriser la réforme réglementaire au sein de l'administration publique	26
2.3. Coordination entre différents niveaux d'administration	32
Tableau 3. Compétences réglementaires des différents niveaux d'administration ¹	35
3. CAPACITES ADMINISTRATIVES POUR ELABORER DES REGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITE.....	37
3.1. Transparence, cohérence et caractère prévisible de l'action des pouvoirs publics	37
3.2. Choix des instruments : les réglementations et les solutions de remplacement.....	43
3.3. Comprendre les effets de la réglementation : le recours à l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR)	46
3.4. Les autorités réglementaires indépendantes.....	51
4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE POUR ACTUALISER LA RÉGLEMENTATION À JOUR	53
4.1. Le réexamen des réglementations existantes	53
4.2. Le gouvernement sur Internet et la réduction de la paperasserie	56
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ACTION	58
5.1. Evaluation générale des forces et faiblesses actuelles	58
5.2. Les avantages et les coûts potentiels d'une nouvelle réforme réglementaire	58
5.3. Options politiques envisageables	59
Annexe.....	65
NOTES.....	68

1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL

Tout au long des années 1990, le Canada a bénéficié de niveaux élevés de revenus, de qualité de vie et de croissance économique, et il continue de faire cohabiter des cultures et des traditions variées au sein d'un ensemble relativement harmonieux¹. Le Canada a été l'un des premiers pays Membres de l'OCDE à adopter un programme de réforme de la réglementation et, durant ces vingt-cinq dernières années, il a engagé des réformes sans cesse plus amples et plus approfondies. La qualité de sa gestion de la réglementation est très vraisemblablement un facteur clé ayant contribué aux succès obtenus par ce pays tant en termes de performance économique que de bonne exécution de ses objectifs sociaux.

1.1. *L'environnement juridique et administratif au Canada*

Le Canada est un vaste pays, dont la population est très dispersée. Constitutionnellement, c'est une fédération comprenant dix provinces, trois territoires et 5 593 communes². Il a un régime politique de type parlementaire, s'appuyant sur le modèle britannique dit de Westminster fondé sur la responsabilité des ministres. D'où l'existence d'une forte « verticalité » dans le fonctionnement des pouvoirs publics.

Bien que constitutionnellement³, le Canada ait été créé comme une fédération centralisée, depuis 1867, les tribunaux ont interprété la Constitution de façon à faire glisser l'équilibre des pouvoirs de l'échelon fédéral à celui des gouvernements provinciaux. Par exemple, les pouvoirs fédéraux en matière d'échanges et de commerce ont été interprétés comme s'appliquant uniquement aux transactions interprovinciales et internationales⁴. De surcroît, alors que le gouvernement fédéral exerce un grand nombre de pouvoirs réglementaires par convention, la compétence dans un certain nombre de domaines a été partagée entre les autorités provinciales et fédérales ; parallèlement, toute une série de relations entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux se sont constituées, notamment certaines délégations de compétences de l'échelon fédéral aux autorités provinciales en matière de gestion de programmes⁵.

Un important héritage issu de la colonisation du Canada par les Britanniques et les Français est le système juridique anglais reposant sur la coutume et le système français de droit civil. Cet héritage « bijuridique » du pays signifie que le droit coutumier et le droit civil coexistent dans les procédures administratives et judiciaires fédérales⁶. En vertu de la Constitution de 1867, les lois fédérales doivent être promulguées dans les deux langues officielles et un statut équivalent est conféré aux deux versions. Toutes les lois et réglementations fédérales doivent tenir compte des dispositions relevant du droit coutumier et du droit civil. La rédaction des textes doit être effectuée concurremment dans les deux langues afin de s'assurer que la loi respecte les traditions des deux systèmes au lieu d'être simplement transposée d'une langue à l'autre. Ces dispositions sont destinées à garantir que la loi exprime une intention identique dans les deux langues⁷.

Encadré 1. **Bonnes pratiques pour améliorer les capacités des administrations nationales à garantir des réglementations de qualité**

Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, qui fut favorablement accueilli par les ministres en mai 1997, inclut un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité de la réglementation, dont beaucoup s'appuient sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur *l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale*. Ces stratégies forment la base de l'analyse développée dans ce chapitre, et elles sont reproduites ci-après :

A. CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter la politique de réforme de la réglementation aux échelons politiques les plus élevés.
2. Établir des normes explicites quant à la qualité de la réglementation et aux principes régissant le processus décisionnel en matière de réglementation.
3. Créer des capacités de gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Évaluer les impacts de la réglementation.
2. Consulter systématiquement les parties intéressées
3. Utiliser les solutions alternatives à la réglementation
4. Améliorer la coordination de la réglementation

C. RENFORCER LA QUALITÉ DES RÉGLEMENTATIONS EXISTANTES

(En plus des stratégies énumérées ci-dessus)

1. Réexaminer et actualiser les réglementations existantes
2. Réduire la paperasserie et les formalités administratives

Une autre facette du développement et de l'évolution de l'environnement réglementaire concerne la préservation d'identités culturelles fortement distinctes, comme la définition des concepts d'auto-gouvernement et de reconnaissance des droits des peuples autochtones. En outre, comme dans le cas des autres États fédéraux, l'histoire du Canada a été marquée par des périodes de revendications accrues en faveur d'une plus grande autonomie des provinces. De surcroît, les Canadiens ont tendance à être de fervents partisans d'un rôle étendu de l'État, du recours aux réglementations et, bien souvent, de l'interventionnisme.

Enfin, le Canada, en tant qu'économie ouverte située à proximité immédiate de la plus grande puissance économique mondiale, les États-Unis, a été un précurseur en matière d'intégration et de développement de capacités de gestion de la réglementation dans une économie mondialisée. Ses relations économiques et commerciales traditionnellement importantes avec les États-Unis ont évolué au cours des années récentes vers une intégration accrue sous l'effet d'une série d'accords de libre échange – l'Accord de libre échange Canada/États-Unis (ALECEU), suivi de l'Accord de libre échange Nord-Américain (ALENA). Outre le fait qu'il englobe le Mexique, le passage de l'ALECEU à l'ALENA a marqué un élargissement substantiel de la portée de l'accord et une extension du champ couvert. Ces nouveaux liens ont influencé l'évolution récente des systèmes, normes et approches mis en œuvre au Canada en matière de réglementation. D'importantes questions d'harmonisation des textes réglementaires ont été soulevées et traitées dans des domaines divers, de la loi sur les brevets à la sécurité alimentaire.

Compte tenu de ces aspects et des défis posés au système de réglementation, il n'est peut-être pas surprenant que le Canada soit devenu l'un des premiers pays à élaborer des politiques explicites de gestion et de réforme de la réglementation, en cherchant depuis la fin des années 1970 à définir les éléments clés de la situation en matière réglementaire et à exercer avec discernement le contrôle sur la manière dont les pouvoirs de réglementation sont mis en œuvre.

Encadré 2. Les instruments juridiques au Canada⁸

- *La loi constitutionnelle* du Canada est un amalgame de textes législatifs (comme les lois de 1867 et de 1982, notamment la Charte canadienne des droits et libertés), de décrets en Conseil et de dispositions ressortissant au droit coutumier ou non écrit qui font partie intégrante de la Constitution.
- Les textes quasi constitutionnels comme la *loi sur les langues officielles*, et la *loi canadienne sur les droits de la personne* de 1985.
- La loi fédérale organique sur le Parlement. Le Parlement est l'autorité législative suprême. Un projet de texte devient loi fédérale quand il est approuvé par les deux chambres et se voit accorder la sanction royale par le Gouverneur général.
- *Les législations provinciales.*
- *La réglementation subordonnée fédérale et provinciale.* En vertu des lois d'habilitation, des réglementations subordonnées peuvent être adoptées par le Gouverneur en Conseil (en pratique le Cabinet fédéral), les Lieutenants-Gouverneurs en Conseil, un ministre, une agence administrative indépendante ou un fonctionnaire. Différents modes d'approbation au sein du gouvernement peuvent être mis en pratique, mais dans la plupart des cas⁹ il faut se conformer aux processus de base définis dans la loi sur les Instruments Statutaires¹⁰. Les *règlements ministériels* sont des règlements subordonnés qui ne requièrent pas l'approbation de la Commission Spéciale du Conseil, mais ils doivent être soumis à l'examen juridique du ministère de la Justice et à un examen par le Secrétariat du Conseil du Trésor, s'ils ont une incidence financière.
- *Les normes élaborées par un organisme d'élaboration de normes ou un organisme professionnel dûment reconnu.* Une fois approuvées et publiées, ces normes peuvent être référencées en totalité ou en partie au sein des réglementations existantes, ce qui leur confère une force obligatoire. Le Conseil canadien des Normes évalue les normes élaborées par quatre organismes accrédités¹¹ afin de déterminer si elles répondent aux critères spécifiés, ces normes ne sont pas explicitement soumises à des analyses d'impact de la réglementation (AIR), même lorsqu'elles sont référencées dans des réglementations, et elles peuvent être modifiées par la suite. *Des politiques, lignes directrices et procédures opérationnelles venant en complément de normes référencées dans la réglementation peuvent également être élaborées par une autorité dotée d'un pouvoir de réglementation.*
- *Les arrêtés, règlements et autorisations* émanant d'agences fédérales indépendantes, comme les sociétés et conseils de la Couronne, concernant les activités soumises à leur surveillance. Parmi ces agences figurent notamment l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports du Canada, et la Commission canadienne de la radiodiffusion et des télécommunications (CRTC). Certaines de ces réglementations sont dispensées d'obtenir l'approbation du Cabinet.
- *Les règlements administratifs élaborés à des échelons inférieurs de l'administration.* Des plafonds en matière de prises sont fixés par les fonctionnaires des pêches, par exemple. Des lignes directrices, des manuels et des procédures internes peuvent également produire des effets en termes de réglementation. Ce type de mesures n'est pas défini comme constituant des « réglementations » par la loi sur les instruments statutaires et elles ne sont pas soumises à l'examen juridique, l'approbation ministérielle et l'examen parlementaire requis pour les modes de réglementation plus formels.

S'il a été un des premiers pays de l'OCDE à adopter un programme de réforme de la réglementation, le Canada a également poursuivi ses efforts dans ce domaine pendant plus de vingt-cinq ans, en élargissant et en approfondissant progressivement sa politique, en adoptant de nouveaux outils et en les perfectionnant à la lumière de l'expérience acquise dans leur utilisation (cf. Tableau 1). Pendant toute cette période, il est demeuré à l'avant-garde quant au développement des réformes, en étant parmi les premiers pays à passer de l'objectif initial de déréglementation à celui de réforme de la réglementation, pour en venir ensuite à des approches en termes de gestion de la réglementation, et il joue aujourd'hui un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un calendrier de gouvernance de la régulation.

Quelques-unes des premières initiatives de réforme au Canada datent de 1950, avec la mise en application de la *loi sur les réglementations*, qui exigeait que chaque réglementation soit publiée dans la « Gazette du Canada » et par la suite présentée au Parlement. La *loi sur les instruments statutaires* (1971) constituait dans une large mesure une suite de la loi de 1950, avec l'exigence supplémentaire d'un examen juridique de tous les projets de réglementation par le Greffier du Conseil privé en consultation avec le sous-ministre de la Justice et la soumission pour examen de toutes les réglementations à la commission parlementaire compétente (c'est aujourd'hui la commission mixte permanente d'examen de la réglementation) une fois que les textes ont été élaborés.

Tableau 1. L'évolution des politiques de réglementation au Canada

Date	Objectifs	Principaux points de la réforme	Mécanismes
1978	<ul style="list-style-type: none"> Garantir que les réglementations sociales sont justifiées compte tenu de toutes leurs incidences 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation <i>ex ante</i> des réglementations sociales Implication du secteur privé dans l'élaboration des réglementations sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de l'impact socio-économique des principales réglementations en matière de santé, de sécurité et d'équité exigée dans 13 ministères
1983	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'implication du public dans le processus de consultation 	<ul style="list-style-type: none"> Prévenir des modifications de réglementation proposées 	<ul style="list-style-type: none"> Programme de réglementation publié deux fois par an
1986	<ul style="list-style-type: none"> Équité et efficacité Réglementer de façon plus intelligente Réduire la réglementation lorsqu'il y a de bonnes raisons pour ce faire 	<ul style="list-style-type: none"> Certains aspects du processus d'élaboration des règlements, par exemple consultation publique, information préalable et contrôle politique des décisions de réglementation Coopération entre les échelons fédéral et provincial en matière de réglementation Amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des programmes de réglementation existants 	<ul style="list-style-type: none"> 10 Principes directeurs Code d'équité à l'usage des citoyens Nomination d'un ministre responsable des affaires de réglementation et d'un secrétariat Plan de réglementation Publication préalable des projets de réglementation AIR Examen systématique des programmes de réglementation selon un cycle périodique de 7 ans
1992	<ul style="list-style-type: none"> Maximisation des avantages pour les Canadiens Innovation et flexibilité Rapport coûts-efficacité Marché national unique Compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> questions d'ordre général, comme le respect des règles en vigueur et la compétitivité alternatives à la réglementation 	
1993	<ul style="list-style-type: none"> <i>Rationalisation de la réglementation publique</i> afin de rendre le système réglementaire plus flexible, responsable et réactif 	<ul style="list-style-type: none"> Satisfaire aux exigences de la réglementation Accroître la réactivité administrative Mise en équivalence et accords opérationnels avec les autres niveaux d'administration 	<ul style="list-style-type: none"> Cadre de gestion du risque Modification apportée au Plan fédéral de réglementation pour y inclure des informations sur les coûts et les avantages

1995	<ul style="list-style-type: none"> • Maximisation de l' avantage net pour les Canadiens • Réduction du poids de la réglementation sur les petites entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • contrôle • consultation/travail en partenariat avec les parties intéressées • mesures pour exécuter et faire respecter les réglementations • solutions de remplacement pour faire respecter les textes • coordination intergouvernementale 	<ul style="list-style-type: none"> • Normes de gestion pour le processus de réglementation
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Démontrer les liens entre les politiques menées (notamment les réglementations) et les résultats effectifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de la performance des réglementations 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformément au <i>Projet d'amélioration des rapports au Parlement</i>, il est exigé deux rapports annuels par ministère : (1) Plans et Priorités et (2) Rapports sur la performance, tous deux à destination du Parlement
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le système de gestion de la réglementation et mieux faire respecter les règles par les ministères 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidation de la Politique de réglementation, des processus mis en oeuvre et des responsabilités en matière de prise de décision au sein d' une Commission unique du Cabinet • Consolidation du soutien apporté à ces responsabilités avec une agence centrale unique • Lier de façon explicite la Politique de la réglementation et les autres Directives du Cabinet 	<ul style="list-style-type: none"> • Politique de la réglementation transférée du Secrétariat du Conseil du Trésor au Comité spécial du Conseil (CSC) • Création de la Division des Affaires de réglementation au sein du Conseil Privé pour épauler les processus en cours et la Politique de la réglementation, et informer le CSC
2000	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction d' une approche managériale basée sur : (1) les citoyens ; (2) un ensemble clair de valeurs ; (3) l' obtention de résultats ; et (4) des dépenses justifiées 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion des initiatives venant de la base : • Prestations de services axées sur le citoyen • Mise sur Internet du Gouvernement du Canada • Modernisation de la fonction de contrôleur ; • Amélioration des rapports fournis au Parlement, • Intégrité des programmes • Conception d' un lieu de travail exemplaire

Note : Une politique explicite de la réglementation a été publiée en 1986, et révisée en 1992, 1995 et 1999. Les deux autres politiques adoptées, *Rationalisation de la réglementation* en 1993 et *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* en 1997, n' étaient pas spécifiquement des politiques de la réglementation mais elles ont eu des effets tout aussi importants sur l' approche des autorités en matière de réglementation.

Source : OCDE/PUMA

La réforme significative suivante a été la directive de 1977 du Secrétariat du Conseil du Trésor en vertu de laquelle les agences chargées de la réglementation devraient effectuer une évaluation périodique des programmes de réglementation¹². Ce texte se fondait sur l'idée que des contrôles de type audit devraient être imposés à l'activité des autorités de réglementation de la même façon qu'un examen et une évaluation des programmes de dépenses sont effectués au travers du processus budgétaire. De fait, il s'agissait d'une initiative importante puisqu'elle reposait sur la reconnaissance fondamentale du fait que l'activité de réglementation constitue une appropriation des ressources du citoyen en vue de servir des objectifs d'intérêt général, exactement comme la fiscalité et les programmes de dépenses publiques. Est venue s'y ajouter, en 1978, une obligation d'appliquer « l'analyse de l'impact socio-économique » aux nouvelles réglementations importantes concernant les domaines « santé, sécurité et équité ». Cela représente l'un des premiers recours à une forme d'analyse systématique d'impact de la réglementation dans un pays de l'OCDE.

L'étape suivante dans la réforme réglementaire, intervenue en juillet 1978, a consisté à placer celle-ci au niveau politique le plus élevé. Le Gouvernement du Canada saisit officiellement le Conseil économique du Canada en lui demandant d'entreprendre une série d'études spécialisées sur les procédures de réglementation et leurs effets sur l'économie. Cette approche de la réforme était également importante en ce sens que le Conseil Économique était une instance consultative indépendante et, partant, extérieure au gouvernement. De ce fait, contrairement à l'initiative de 1977 du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), c'était un organisme extérieur aux agences de réglementation qui était chargé d'évaluer les performances.

Le Conseil passa trois ans sur cette saisine, et diffusa plusieurs rapports influents appelant à des modifications substantielles tant au fond qu'en matière de procédures, ses recommandations définitives étant formulées en 1981. En 1979, il fit état d'un accroissement du nombre des réglementations fédérales de près de 350% entre 1955 et 1975¹³. Les recommandations du Conseil portèrent à la fois sur les besoins de réexamen et de réforme du stock existant de réglementations et sur la nécessité de perfectionner le processus de réglementation¹⁴. De ce fait, il reconnut à la fois le contexte dynamique de la réforme de la réglementation et le besoin d'approches systémiques et basées sur les processus pour assurer la qualité des textes.

Des réformes institutionnelles importantes furent mises en œuvre en liaison avec les travaux du Conseil, et elles ont constitué une étape majeure dans l'enracinement de la réforme de la réglementation au sein des structures et des procédures gouvernementales. En 1979, le Bureau du Coordinateur de la Réforme de la Réglementation a été créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a été la première entité au sein du gouvernement fédéral à afficher la réforme de la réglementation comme objectif de premier plan. Ainsi, un instrument était créé pour la gestion et la coordination globale, la recherche et l'examen des questions de politique de réglementation à caractère générique et horizontal¹⁵, même si cela n'a pas été immédiatement suivi par des modifications substantielles de fond ou de procédures dans le processus de réglementation¹⁶.

Parallèlement, le Président du Conseil du Trésor s'est vu assigner la responsabilité du réexamen des activités de réglementation des pouvoirs publics, apportant ainsi un important élément d'engagement politique quant aux progrès à accomplir et conduisant au lancement de plusieurs initiatives majeures de déréglementation. L'implication du parlement dans la réforme de la réglementation a également été établie à cette époque, 1980 voyant la publication de 29 recommandations pour l'amélioration de la gestion de la réglementation par la Commission Spéciale pour la Réforme de la réglementation de la Chambre des Communes.

L'adoption d'une stratégie globale claire de réforme de la réglementation, ou d'une politique de la réglementation, a suivi en 1986 et a constitué la réponse du gouvernement au Groupe de travail chargé de l'Examen des Programmes. Cela a représenté un travail d'investigation de grande ampleur sur la manière dont la fourniture de services et la gestion des programmes pouvaient être améliorées tout en réduisant le coût des services rendus – y compris celui des programmes de réglementation. L'examen a débuté en 1984 et a établi que le système de réglementation n'était « ni efficace ni adéquat ».

La Politique de réglementation comportait un Plan d'action à l'égard du processus de réglementation, dont les éléments clés étaient l'adoption de principes pour la réglementation, une implication et une responsabilité plus fortes de la part des ministères, la création d'une agence centrale responsable de la supervision de la réglementation, une plus grande participation du public, et une analyse systématique de la réglementation. A ce jour, cela représente l'essentiel des éléments de base de la politique de réforme de la réglementation.

Deux séries de principes ont été adoptées pour éclairer les décisions en matière de réglementation aux termes de la Politique définie en 1986. La première série, intitulée *Principes directeurs de la Politique fédérale de réglementation*, était destinée aux ministres et aux ministères, et a fourni un cadre à la stratégie de réforme de la réglementation. Ces principes consistaient d'abord en un engagement du gouvernement de « réglementer plus intelligemment », puis en une reconnaissance du rôle vital joué par un marché efficient, l'énoncé de la nécessité de limiter la croissance des nouvelles réglementations, une déclaration excluant une « déréglementation tous azimuts » mais prévoyant que les réglementations existantes seraient évaluées au cas par cas et supprimées si nécessaire, que les avantages devraient être supérieurs aux coûts, que le public devrait bénéficier d'un accès plus large au processus d'élaboration de la réglementation, et que l'objectif central de la stratégie consistera à remédier, en coopération avec les provinces, à la charge que représente globalement la réglementation. La seconde série de principes figure dans le *Code du citoyen sur l'équité dans la réglementation*, qui est destiné aux citoyens canadiens et fixe des normes d'équité, d'accessibilité et de responsabilité pour l'utilisation par le gouvernement de ses pouvoirs de réglementation. Ces principes avaient pour objet de rendre les autorités concernées publiquement responsables tant de la substance des réglementations que de la gestion des responsabilités correspondantes. Un programme d'examen et d'évaluation systématique des programmes de réglementation sur un cycle périodique de sept ans fut également annoncé mais ne fut jamais mis en oeuvre.

Une politique de réglementation révisée fut annoncée en 1992. Elle comportait comme élément notable l'adoption explicite, pour la première fois, de l'objectif primordial de « maximisation de l'avantage net pour les Canadiens ». C'est ainsi que la gestion canadienne en matière de réglementation a été guidée durant la dernière décennie par l'objectif ambitieux de maximisation du bien-être social assigné à la réforme de la réglementation. La politique révisée a également mis en oeuvre des modifications dans les responsabilités institutionnelles et a adopté deux nouveaux objectifs gouvernementaux, consistant l'un à renforcer la compétitivité internationale de l'industrie canadienne et l'autre à créer un marché intérieur unique en supprimant les obstacles aux échanges entre les provinces. Autre élément remarquable, l'adoption d'un volet spécifique sur l'importance des questions de conformité, incluant la publication d'un guide détaillé destiné aux responsables de la réglementation et l'inclusion des problèmes de conformité aux règlements dans les exigences¹⁷ formulées en matière d'AIR¹⁸. Même une décennie plus tard, rares sont les politiques de réforme de la réglementation des autres pays de l'OCDE qui incluent beaucoup d'éléments ayant trait à ces problèmes de conformité.

Des changements supplémentaires sont intervenus en 1993, à la suite du rapport d'une sous-commission parlementaire multi-partisane¹⁹. Le rapport avait mis en lumière les faiblesses du processus d'élaboration de la réglementation, notamment des biais dans le choix des instruments, des déficiences dans les mécanismes de contrôle de la conformité aux règlements, des incohérences et des doubles emplois

dans les textes officiels, des lacunes dans le contrôle exercé par le Parlement, une coordination insuffisante et une gestion centralisée. La réponse du gouvernement, intitulée *Une réglementation canadienne adaptée aux réalités de l'heure*, a conduit à des modifications des projets de réglementation fédérale en vue d'inclure une information sur les coûts et les avantages, les impacts et les grandes lignes des futures initiatives, tandis que le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à travailler avec les ministères auteurs de réglementations pour développer un cadre de gestion du risque pour les programmes de réglementation. Un certain nombre de propositions plus ambitieuses ne furent jamais mises en oeuvre, notamment une évaluation annuelle de l'impact global des principaux projets de réglementation et une proposition destinée à améliorer le contrôle parlementaire en exigeant que les réglementations importantes soient soumises à l'examen de la Commission permanente concernée au moment où les projets de textes font l'objet d'une publication préalable au journal officiel, la *Gazette du Canada*.

En 1994, le Gouvernement publia son *Programme pour l'Emploi et la Croissance : l'innovation, la clé de l'économie moderne*. Il y développa la thèse selon trop de règlements étaient formulés sans prendre suffisamment en compte leur incidence sur la compétitivité des petites entreprises. Des réformes de la réglementation furent mises en place dans le but de libérer les énergies entrepreneuriales. Le Programme de Réforme de la Réglementation Fédérale qui était annoncé comportait les éléments suivants :

- Amélioration de l'efficacité de la réglementation dans six secteurs sélectionnés : la biotechnologie ; la santé, l'alimentation, et les produits pharmaceutiques ; l'extraction minière ; l'industrie automobile ; la sylviculture ; et l'aquaculture, qui sont destinés à être le premier groupe soumis à examen ;
- Introduction du Test de l'Impact sur les Entreprises afin d'évaluer l'incidence de la législation proposée sur le secteur privé ;
- Un engagement de réduire le poids de la paperasserie ;
- Un engagement de mettre en oeuvre des normes de gestion du processus de réglementation (les NGPR) ;
- D'autres points, dont l'amélioration de la coopération fédérale/provinciale, le recours accru à un langage compréhensible par tous, un meilleur traitement des plaintes, et une accélération de l'accès à l'information.

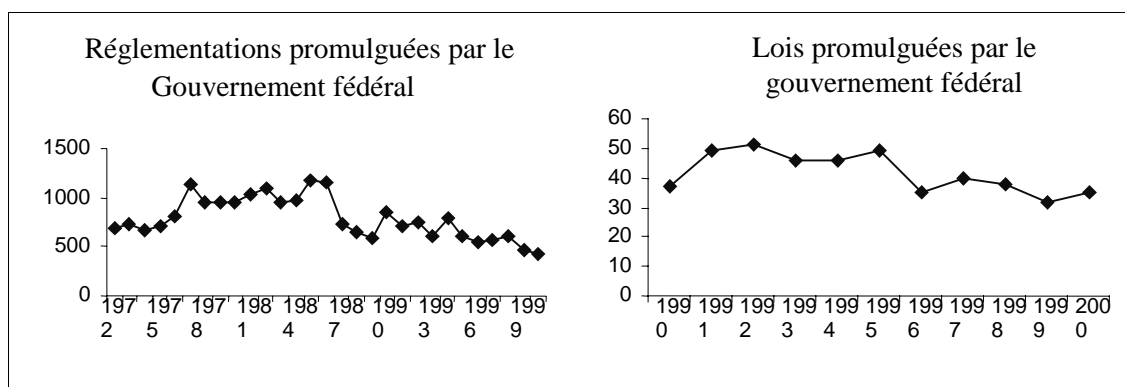
Des versions révisées de la politique de réglementation ont été publiées en 1995 et, plus récemment, en 1999 (Cf. Section 2). La Politique de réglementation de 1995, en particulier, intégrait de façon officielle les *Normes de gestion du processus de réglementation* (NGPR) pour l'élaboration et l'analyse des politiques publiques, la consultation, la notification et la formation en matière de réglementation. Ces normes étaient destinées à développer les capacités de l'administration et à améliorer le respect des exigences de la Politique de réglementation. Le premier examen ministériel a eu lieu au milieu des années quatre-vingt-dix à propos de la mise en oeuvre de la Politique en question. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui exerçait à l'époque la responsabilité de la coordination et de la gestion de cette politique, a adopté une approche privilégiant plutôt la coopération et le souci de faciliter la mise en oeuvre en mettant l'accent sur la formation, les conseils et la création de capacités administratives, et mettant moins en relief la fonction « critique » qui jusqu'alors avait occupé une place essentielle. Un examen des normes NGPR a été effectué en juillet 2000, et a permis de repérer les points forts et les zones à développer. Un aspect original de ce rapport a consisté à regrouper les études par ministère en un test de capacité qui définit cinq niveaux de capacité pour chacun des critères de conformité aux exigences. Les ministères chargés de tâches de réglementation ont fait ensuite l'objet d'un classement les situant dans l'ensemble de l'administration.

Les résultats de ce processus durable de réformes mené durant quelque vingt-cinq années apparaissent clairement au travers d'un certain nombre de dimensions, où figurent notamment l'incidence sur l'inflation de réglementations, la transformation de la mentalité réglementariste au sein de l'administration et plus généralement de la société, à quoi s'ajoute l'incidence des innovations introduites par le Canada sur les travaux de l'OCDE en matière de réforme réglementaire et, par ce biais, sur le processus de réforme de la réglementation dans un certain nombre de pays membres.

Les effets les plus visibles concernent l'incidence sur l'inflation des réglementations. A la différence de la situation observée dans la plupart des pays membres de l'OCDE, la quantité de nouvelles réglementations introduites au Canada, tant pour le droit primaire que pour le droit dérivé, affiche une tendance à la baisse. Le graphique 1 présente le nombre de réglementations ressortissant au droit dérivé adoptées par les autorités fédérales sur la période 1972 – 2000. Il fait apparaître que, à la différence de la plupart des pays, le Canada a connu une phase de forte « inflation des réglementations » durant la décennie soixante-dix et au début de la décennie quatre-vingt, avec un sommet de 1 169 réglementations promulguées en 1985. Cependant, depuis cette époque, on constate une tendance à la baisse qui s'est poursuivie et peut-être même accélérée jusqu'à présent. Le nombre de réglementations adoptées en 2000 a été de 418, soit à peine plus d'un tiers du niveau maximum cité plus haut.

Cette réduction substantielle du taux d'introduction de nouvelles dispositions réglementaires relevant du droit dérivé au Canada apparaît également dans le cas du droit primaire, même si la tendance est moins prononcée. Sur le graphique 2, ci-dessous, figurent les tendances s'agissant du nombre de lois relevant du droit primaire adoptées par les autorités fédérales durant la décennie quatre-vingt-dix. On distingue un point haut de 51 lois en 1992 et un plancher de 32 atteint en 1999, avant un léger redressement, à 35, en 2000. Dès lors, le chiffre de 1999 représente une baisse de 37 % par rapport au point haut relevé en 1992.

Graphique 1. **Tendance en matière d'adoption de nouvelles réglementations au Canada**



1. Les textes qui répondent à la définition que donne des réglementations la loi sur les textes réglementaires sont enregistrés en tant que « décrets, ordonnances et règlements statutaires » (DOR). Le premier chiffre correspond aux textes adoptés par le gouverneur en conseil, aux règlements ministériels et aux proclamations (qui sont enregistrées en tant que DOR). Il englobe donc l'ensemble de la réglementation fédérale et, à ce titre, des textes entièrement nouveaux aussi bien que des textes qui visent à amender, abroger ou réviser les lois en vigueur.

Source : Gouvernement Canada.

Le fait que les taux d'adoption des réglementations relevant du droit primaire et du droit dérivé aient suivi des tendances parallèles tend clairement à indiquer que le Canada a obtenu un succès s'agissant de la poursuite de l'un des objectifs majeurs des politiques réglementaires successives, c'est-à-dire la maîtrise de la charge réglementaire globale, ou tendance à « l'inflation des réglementations » observée

dans la plupart des pays de l'OCDE. L'interprétation de données brutes comme celles qui sont présentées ici soulève des difficultés. Ainsi, la baisse des chiffres globaux peut s'expliquer par une tendance à recourir de façon accrue à des instruments réglementaires consolidés, ou à réviser et à remplacer moins fréquemment des lois en raison de l'adoption de normes fondées sur la performance. De même, une réduction du recours aux instruments réglementaires formels peut être contrebalancée par une utilisation accrue des « quasi-lois et réglementations », phénomène qui peut se produire notamment si les contrôles de qualité menés sur les réglementations de type formel sont jugés excessivement onéreux. Dans nombre de pays de l'OCDE, tout comme au Canada, la multiplication des directives et des codes s'explique probablement par le souci de trouver des instruments plus souples à l'usage des autorités²⁰. En outre, certaines réglementations peuvent avoir été dévolues à d'autres niveaux de gouvernement (cf. Section 1.1.).

Point plus important, des observations mesurables doivent être interprétées à la lumière d'informations qualitatives de support. Voici des données permettant d'étayer l'affirmation selon laquelle il s'est produit une modification majeure de la culture réglementaire au sein de l'administration canadienne. Ainsi, un examen récent de l'incidence de la procédure d'AIR sur le processus décisionnel et l'élaboration des réglementations est parvenu à la conclusion que cela avait « modifié le processus de prise de décision », une plus grande attention étant accordée au rapport entre coûts et avantages et aux solutions de rechange. Selon cette étude, il existe un « noyau d'expertise » dans plusieurs ministères et, en général, « les responsables sont sensibles aux exigences posées par l'AIR »²¹.

De même, un récent examen de l'ensemble de la réforme réglementaire intervenue au Canada a affirmé que « ...au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, le développement de la gestion réglementaire a permis de faire en sorte que la réglementation soit assez explicitement reliée au contexte plus vaste du gouvernement. Sur le plan intérieur, les responsables évaluent de plus en plus la réglementation en fonction de sa capacité à répondre aux priorités gouvernementales au sens large »²². Cela représente également une transformation culturelle importante par rapport à l'observation assez généralisée d'autorités réglementaires limitant leurs perspectives à celles du secteur réglementaire dont elles ont la responsabilité directe.

Depuis sa genèse à la fin des années soixante-dix, le processus de réforme réglementaire au Canada a produit des résultats tangibles, mais il subsiste des défis considérables à relever s'agissant des futurs efforts de gouvernance en matière de régulation. Alors que le problème de « l'inflation des réglementations », correspondant au flux de nouvelles lois, semble avoir été traité avec un succès inhabituel, le coût du stock de réglementations existantes reste une source de préoccupations. Toute estimation du coût des réglementations ne peut avoir qu'un caractère indicatif car il est extrêmement difficile à mesurer. Toutefois, une évaluation de la charge réglementaire n'est pas seulement essentielle, mais elle fournit aussi une indication importante sur le succès de la Politique de réglementation. Au Canada différentes tentatives ont été menées à cet égard depuis les années soixante-dix. La plus récente est une étude de 1998 qui a estimé que les coûts de conformité aux réglementations des trois niveaux d'administration équivalaient à CAD 103 milliards par an, soit 12 % du PIB pour l'exercice 1997/1998²³. Les coûts de conformité aux réglementations fédérales s'élevaient à \$ 49 milliards en 1993/1994²⁴. Ces coûts certes ne sont pas négligeables mais exprimés en pourcentage du PIB, ils sont comparables à ceux d'autres économies développées. Par ailleurs, les coûts des réglementations sont relatifs et devraient être comparés aux avantages découlant des réglementations en vue d'obtenir une évaluation complète de leur impact.

Dans de nombreux pays, le fardeau réglementaire a été rangé parmi les obstacles à l'innovation et à l'esprit d'entreprise, lesquels influent sur la croissance de la productivité et, sur les niveaux de vie²⁵. On s'interroge actuellement sur la question de savoir si le coût de la réglementation est l'une des causes majeures du « déficit de productivité » du Canada. Un élément central de ce débat est le fait que le niveau

de vie mesurable au Canada (PIB par habitant) serait inférieur de 25 % à celui des États-Unis. L'ampleur, voire la réalité de ce « déficit », est cependant contestée aussi bien pour des raisons techniques liées à l'incohérence des méthodes de mesure que pour divers facteurs non chiffrables liés à la qualité de la vie et qui, selon bon nombre d'observateurs, serait meilleure au Canada²⁶. Le ralentissement marqué de l'activité économique au Canada, amorcé fin 2000 après une forte croissance à la fin des années quatre-vingt-dix, a également contribué à mettre ce point en évidence. En outre, selon une analyse de l'OCDE en 2000, l'expansion de la croissance potentielle à la fin de la décennie précédente est restée « inférieure à celle observée durant la décennie soixante-dix », tandis que les performances économiques récentes, quoique satisfaisante au regard de celles enregistrées par la plupart des pays du G7, étaient plus faibles qu'aux États-Unis. L'OCDE a également relevé « l'écart en matière d'innovation », qui pèse sur la croissance potentielle²⁷. Du point de vue de la réforme réglementaire, ces comparaisons soulèvent la question de la marge de manœuvre existante pour de nouvelles améliorations de la Politique de réglementation en tant que moyen de traiter les problèmes de performance économique, absolue et relative. Les écarts de performances entre le Canada et les États-Unis reflètent des différences de structures industrielles des deux pays, notamment sur les plans des technologies de l'information et des techniques de fabrication de pointe, qui expliquent pour une bonne part les performances supérieures des États-Unis. Des recherches récentes donnent à penser que la réglementation est perçue comme un obstacle relativement mineur à l'innovation et à l'adoption de technologies de pointe au Canada²⁸. Cependant, on ne comprend pas encore tous les éléments constitutifs du « puzzle » de la productivité. Il serait utile d'approfondir l'étude des liens entre la réglementation et la productivité. Il ne s'agit pas là d'une problématique propre au Canada et d'autres pays de l'OCDE pourraient souhaiter l'approfondir. Les autorités canadiennes n'ont pas jusqu'ici étudié cette question et pourraient peut-être envisager de le faire. Actuellement, le Canada s'emploie essentiellement à encourager l'innovation pour stimuler la croissance de la productivité en recourant aux incitations fiscales en faveur de la R-D, de l'investissement dans le capital humain (formation et amélioration des qualifications) et de la mise en place d'infrastructures ultramodernes. Mais il ne doit pas, pour autant, relâcher sa vigilance afin de s'assurer que la réglementation ne fait pas obstacle à l'innovation et à la croissance de la productivité. Le document pour consultation que vient de publier le gouvernement sur sa stratégie d'innovation définit des objectifs, des cibles et des priorités d'action concernant les régimes réglementaires en vigueur et nouveaux.

En outre, les problèmes posés par l'amélioration de la coordination réglementaire entre les différents échelons gouvernementaux ne sont toujours pas résolus. On peut avancer à cet égard que les accords internationaux ont constitué l'un des éléments fournissant l'impulsion de la réforme réglementaire au Canada et qu'ils ont conduit à un vaste processus de coopération mais nécessairement d'harmonisation. Toutefois, ces questions resteront importantes, notamment dans le contexte de la négociation de nouveaux accords commerciaux et de la mise en œuvre et de l'approfondissement progressifs des accords existants. Le retard pris par l'harmonisation de la réglementation au sein même du Canada par rapport aux progrès observés au niveau international représente également une source de préoccupation²⁹. En dépit de la négociation de l'Accord canadien sur le commerce intérieur et des efforts menés durant un certain nombre d'années pour parvenir à sa mise en œuvre intégrale, il semble que de nombreux progrès restent à accomplir.

1.2. Récentes initiatives de réforme réglementaire destinées à améliorer les capacités des administrations publiques

A l'instar de plusieurs autres pays de l'OCDE, le Canada a entrepris au cours des dernières années une refonte de grande ampleur de son administration publique, et nombre de ces changements ont nécessairement des implications importantes pour la gouvernance de la régulation. Les concepts de « Nouvelle gestion publique » ont modifié la perception du rôle de l'administration et exercé une profonde incidence sur la structure et la gestion de l'administration canadienne. L'adoption du précepte selon lequel

l'administration devrait donner l'orientation et non pas tout gérer en pratique est allée de pair avec des mesures d'assainissement budgétaire, la conjonction des deux se traduisant par de fortes pressions en faveur d'une réduction de la taille du secteur public. De fait, fin 1996, les effectifs de la fonction publique fédérale avait été réduits de 30 000 personnes et ramenés à environ 195 000 agents. Cela a donné lieu à des problèmes en matière de gestion des ressources humaines, comme des déficits de compétences et le vieillissement de la main-d'œuvre. Cette profonde rationalisation des tâches dans les ministères et services publics a eu des retombées très significatives et positives en amenant les autorités réglementaires à réévaluer leurs réglementations à la lumière de priorités strictement définies et des possibilités effectives de mise en œuvre, ce qui s'est parfois traduit au bout du compte par un allègement de la réglementation Il y a aussi un aspect négatif dans la mesure où il devient difficile de préserver et d'améliorer des capacités pour mener les analyses de qualité requises pour l'adoption ou la modification des textes.

Un autre élément de l'adoption des approches relevant d'une Nouvelle gestion publique a été l'introduction au Parlement, en mars 2000, d'un cadre intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes- un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Ce cadre repose sur quatre « engagements de gestion » pour les autorités : accent mis sur les citoyens ; gestion répondant à un souci de valeur ; orientation sur les résultats et approche responsable en matière de dépenses publiques. Parmi les moyens envisagés pour la mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs figurent une délégation appropriée des pouvoirs de décision et de gestion au sein d'un cadre énonçant des objectifs clairs et prévoyant une saine gestion des risques ainsi que des systèmes de contrôle et un fort niveau de responsabilité. Le Secrétariat du conseil du Trésor du Canada, en particulier, a fourni des orientations sur l'élaboration de cadres en matière de programmes, stratégies, lois et réglementations, y compris une évaluation *ex post* des résultats et des informations en retour pour guider les mesures à prendre à l'avenir. En juillet 2001 a été publié un lexique intitulé « Gestion et responsabilisation axées sur les résultats » pour faciliter l'harmonisation de la terminologie utilisée dans l'administration publique³⁰. Ces initiatives sont susceptibles d'améliorer les capacités en vue d'atteindre systématiquement un niveau de qualité des réglementations en ayant recours à un processus systématique, en particulier l'évaluation des résultats et les éléments relatifs aux informations en retour, qui ont souvent été négligés dans la plupart des pays de l'OCDE. D'une façon plus générale, le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* devrait renforcer la responsabilité s'agissant de l'utilisation des pouvoirs réglementaires et favoriser ainsi les incitations à édicter une réglementation de qualité.

L'adoption en 1997 du *Projet de recherche sur les politiques* a également contribué au développement des capacités réglementaires. Cette initiative vise à améliorer les capacités étatiques en matière de recherche et d'étude en réunissant des professionnels issus de toute une série d'organismes étatiques au niveau fédéral et provincial, de centres de recherche et d'universités, tant canadiens qu'étrangers³¹. Elle a essentiellement trois objectifs : faire avancer la connaissance, constituer des capacités en matière de recherche et d'étude et favoriser un esprit de communauté au sein des chercheurs et des analystes. Ce dernier objectif vise à répondre au besoin croissant d'intégration en matière de formulation et de mise en œuvre des stratégies.

Une meilleure reconnaissance de l'importance des marchés concurrentiels est depuis des années un thème clé du processus de réforme réglementaire au Canada et le rôle de la politique de la concurrence et de la fonction de recommandation a continué de croître ces derniers temps. Le Bureau de la concurrence exerce désormais d'importantes compétences en termes de recommandation et les utilise de bien des manières. En particulier, dans les secteurs soumis au contrôle d'autorités indépendantes, le Bureau remplit les fonctions des autorités de contrôle sectorielles en intervenant avant l'autorité en charge de ce secteur spécifique, soit à sa propre initiative ou à la demande desdites autorités de contrôle³². Il peut ainsi déposer des conclusions en faveur d'un renforcement de la concurrence et dans certains cas, participer à des auditions réglementaires et à des consultations menées par les autorités de contrôle.

Un élément important à cet égard a été la définition par le Bureau de la concurrence d'une série de principes concernant les rôles respectifs du Bureau lui-même et des différentes autorités de contrôle sectorielles. Cela a conduit à la signature en 1999 d'un accord formel avec une autorité de contrôle sectorielle, *l'Entente bipartite*, entre le Bureau et le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications canadiennes (CRTC). L'objet de cette entente était de donner aux acteurs de ces secteurs ainsi qu'au grand public plus de précisions et de certitude sur le régime réglementaire et légal applicable aux secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion. L'Entente décrit les pouvoirs conférés au CRTC par la loi sur les télécommunications et la loi sur la radiodiffusion et ceux conférés au Bureau dans ces secteurs. Dans le domaine des transports, de l'électricité et du gaz naturel, le Bureau a également joué un rôle essentiel en suscitant une réforme réglementaire favorable à la concurrence, notamment en soumettant des conclusions dans le cadre de divers examens d'ensemble et enquêtes concernant l'avenir de l'architecture réglementaire de différents secteurs, ainsi qu'en fournissant des avis au Parlement et au ministères en charge de la surveillance du secteur en question.

Cette approche est conforme à l'accent renforcé qui est placé par la Politique de réglementation sur la perspective du « gouvernement dans son ensemble » et devrait améliorer les capacités réglementaires en veillant à ce que l'expertise en matière de concurrence soit mise à la portée d'un vaste éventail d'agents dans le cadre du processus réglementaire. Elle devrait donc se traduire par une amélioration de la qualité de la réglementation en faisant en sorte que les principes généraux de la concurrence soient mieux intégrés dans le débat et mieux reflétés dans la réglementation qui en est issue. Toutefois, il convient de noter que le Chapitre 3 fait état d'un certain nombre de préoccupations relatives aux capacités des autorités en charge de la concurrence et ayant trait à la législation qui les régit, à leur degré d'indépendance et d'autorité tel qu'il est perçu et à leur niveau de ressources.

Les efforts de libéralisation des échanges ont constitué ces dernières années une force d'entraînement de plus en plus importante de la réforme réglementaire au Canada (cf. Chapitre 4). Les efforts visant à harmoniser les réglementations nationales avec celles des partenaires commerciaux et avec les normes internationales représentent un élément essentiel de ces accords et des efforts de plus en plus soutenus ont été déployés au Canada, parallèlement à l'accroissement du nombre et de l'étendue de ces accords. Au départ, ce processus a débuté avec la signature de l'Accord de libre échange entre les États-Unis et le Canada, qui a été remplacé par la suite par l'ALENA (Accord de libre échange nord américain). D'autres accords ont été conclus ultérieurement avec Israël, le Chili et le Costa Rica, tandis que des propositions ambitieuses comme les négociations en vue d'une zone de libre échange des Amériques se poursuivent, bien qu'elles n'aient pas encore donné de résultats concrets. Il convient de noter à cet égard que depuis 1995, la Politique de réglementation du Canada met l'accent sur l'importance de l'harmonisation réglementaire, en énonçant qu'à l'occasion de l'élaboration ou de la modification de la réglementation, les autorités réglementaires fédérales doivent veiller à ce que les agents en charge de la réglementation aient conscience, et adhèrent aux obligations figurant dans les accords internationaux et intergouvernementaux³³.

2. VECTEURS DE LA REFORME REGLEMENTAIRE : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES

2.1. Les politiques de réforme réglementaires et les principes clés

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, paru en 1997, recommande l'adoption au niveau politique par les différents pays de vastes programmes de réforme réglementaire posant des objectifs clairs et des cadres pour la mise en oeuvre³⁴. *La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation* contient une série de principes en matière de

meilleures pratiques à l'aune desquelles les politiques de réforme pourront être évaluées. Le Canada a été l'un des pays qui ont joué un rôle moteur dans la formulation et la mise en œuvre d'un processus de réforme réglementaire et de systèmes de gestion réglementaire. Grâce à des efforts soutenus et à l'accumulation de compétences durant un certain nombre d'années, une Politique de réglementation (dans ses versions successives) et des initiatives connexes ont été mises en œuvre au sein du Gouvernement du Canada dans son ensemble. Cela étant, il subsiste une marge pour réaliser de nouveaux progrès, en particulier s'agissant du nombre et de la cohérence des critères d'appréciation pour différentes réglementations (instruments relevant de la loi ou des textes d'application).

Un élément clé du succès de la réforme réglementaire entreprise au Canada est le fait qu'elle repose sur un modèle en constante évolution, qu'il s'agisse de la stratégie et des instruments de mise en œuvre. Dès lors, le champ stratégique s'est élargi et de nouveaux instruments ont été adoptés au fil du temps afin de fournir aux autorités réglementaires davantage de moyens pour réaliser les objectifs sous-tendant la réforme. On constate une volonté de tirer les enseignements de l'expérience, tant au Canada qu'au niveau international, et les effets en retour semblent intervenir en temps opportun. Le tableau 1 ci-dessus illustre l'évolution dans le temps des politiques de réforme réglementaire au Canada et met en lumière les modifications intervenues tant en termes d'objectifs ou de mécanismes que de centrage des réformes sur un point particulier.

Tableau 2. Comparaison entre les exigences posées au Canada en matière d'élaboration des politiques et de processus législatifs et la Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle de 1995

Recommandation de l'OCDE de 1995	Critères pour l'élaboration des politiques	Critères pour l'élaboration de la législation	Critères relatifs aux réglementations subordonnées*
1. Le problème est-il correctement défini?	Le problème a-t-il été correctement identifié? Fournir une évaluation des risques.	Problème derrière la solution envisagée	Description du problème.
2. L'intervention du gouvernement est-elle justifiée?	S'agit-il d'un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement?	Conséquences de la non-adoption de la recommandation	Pourquoi une intervention est-elle nécessaire ? Évaluation de la nécessité d'une réglementation.
3. La réglementation constitue-t-elle la meilleure forme d'action gouvernementale?	Envisager un éventail d'options pour atteindre l'objectif, et des partenariats avec le secteur privé ou associatif.	Analyser l'ensemble des options réalistes : exploration approfondie et équilibrée des avantages et inconvénients de chacune.	Alternatives : présenter une liste des options réglementaires et non réglementaires
4. La réglementation a-t-elle un fondement juridique?		Probabilité de soulever des problèmes constitutionnels sérieux ; impact sur d'autres législations fédérales.	Évaluation du fondement juridique de la réglementation.
5. Quel est (quels sont) le (les) niveau (x) de gouvernement approprié pour cette action?	Test d'implication fédérale. Test de nécessité du recours à un partenariat.	Considérations fédérales-provinciales – pour travailler en partenariat	Les autorités réglementaires doivent se coordonner avec d'autres gouvernements et agences gouvernementales, en déterminant le niveau de gouvernement approprié.
6. Les avantages de la réglementation justifient-ils les coûts?	Est-ce dans l'intérêt public? Rapport entre les avantages globaux et les coûts pour la société? Efficience?	Y aura-t-il des gagnants et des perdants incontestables? Qui? Dans quelle mesure? Sollicitation des ressources gouvernementales	Quantifier les incidences –avantages et coûts. Analyser les solutions alternatives. La proposition maximise-t-elle les avantages nets? Réduire au minimum la charge réglementaire et les conséquences négatives en termes de concurrence internationale.
7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente?	Est-ce dans l'intérêt public ?	Différents secteurs de l'économie ou différentes régions seront-ils affectés différemment?	Donner une liste des groupes affectés.
8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux utilisateurs?		Requiert une analyse juridique par le biais du système de soutien du Cabinet, une rédaction dans les deux langues et le respect des systèmes de droit civil et de droit coutumier. Obligation de lisibilité de la rédaction	Elaboration des réglementations : Étapes essentielles et démarche de lisibilité de la rédaction.
9. Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leurs vues?	Tous les Canadiens ont-ils eu la possibilité d'apporter une contribution intéressante?	Qui a été consulté et vues et procédures de ces agents pour de futures consultations à long terme	Qui est consulté et résultats. Faire en sorte que les Canadiens soient consultés et puissent participer à l'élaboration des réglementations
10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré?	Test de responsabilité. Incorporer un mécanisme d'informations en retour dans l'élaboration des politiques et des programmes. Mécanismes de surveillance, de mesure et de compte rendu sur les résultats effectifs et le rendement.	Identifier les problèmes et les stratégies associées à la mise en oeuvre. Fournir un examen des communications et un plan	Respect et mise en application : expliquer la politique en matière de réglementation et les outils pour y parvenir. Communiquer les amendements réglementaires. Traiter les questions relatives à l'évaluation du rendement, la responsabilité et le règlement des plaintes et conflits.

Critères supplémentaires			
	Critères pour l'élaboration des politiques	Critères pour l'élaboration de la législation	Critères pour les réglementations subordonnées*
L'objectif est-il défini?	Les objectifs sont-ils clairement définis ?	Quel sera le résultat obtenu par le gouvernement en résolvant ce problème ? Comment les Canadiens en bénéficieront-ils?	Solution envisagée et contexte
Compatibilité avec les accords internationaux et intergouvernementaux		Des problèmes de division des pouvoirs sont-ils soulevés ?	Veiller à ce que les réglementations respectent les obligations figurant dans les accords internationaux et intergouvernementaux.
Incidences sur les recettes publiques	Est-ce financièrement envisageable, étant donné les contraintes budgétaires?	Dépenses publiques ou recettes générées par la réglementation.	Appliquer la politique de recouvrement des frais et d'imputation des coûts du gouvernement.
Coordination interministérielle	Impliquer d'autres ministères dans l'élaboration des propositions et identifier les synergies.	Exposer les positions des ministères - faire apparaître tous les points de désaccord.	
Critères d'évaluation		Des critères d'évaluation adéquats ont-ils été élaborés ?	
Interdépendances	Existe-t-il d'autres interdépendances avec d'autres priorités ou programmes? Contribution à ceux-ci. Conformité avec la législation en vigueur?		Exigences de coordination avec d'autres agences et élaboration de réglementations conformes à l'environnement réglementaires existant, en évitant le double emploi et les chevauchements.
Un mécanisme d'informations en retour a-t-il été mis en place ?	Un mécanisme d'informations en retour a-t-il été incorporé à l'élaboration des politiques et programmes pour permettre une évaluation, un réglage fin et une mise à jour?		Des informations en retour sur la conformité sont intégrées au processus d'élaboration de la réglementation.
Fixation de priorités			Filtrage et fixation de priorités parmi les problèmes afin que les efforts en matière réglementaire donnent également lieu à la définition de priorités.

*. Les lignes en gras sont les exigences relatives à l'AIR. Les autres correspondent aux exigences requises soit par la Politique de réglementation de 1999 et/ou les Normes de gestion du processus de réglementation. Lorsqu'il y a risque de chevauchement entre les exigences, seules sont incluses celles relatives à l'AIR.

Source : Secrétariat de l'OCDE, en se basant sur les *Règles de saine gestion* pour les critères relatifs à l'élaboration des politiques (colonne 2), *Directive du Cabinet sur l'activité législative* et *Mémoires au Cabinet : Guide du rédacteur pour les critères relatifs à l'élaboration de la législation* (colonne 3), et *Politique de réglementation 1999, AIR* et exigences posées par les *Normes de gestion du processus réglementaire* pour les critères relatifs aux réglementations subordonnées (colonne 4).

Ce processus d'évolution constante sur plus de vingt-cinq ans s'est traduit par l'élaboration d'un cadre sans conteste parmi les plus exhaustifs au sein de l'OCDE et qui affiche un degré élevé de conformité avec les Recommandations susmentionnées de l'OCDE. L'objectif posé en 1999 en matière de Politique de réglementation consistant à « faire en sorte que l'utilisation des pouvoirs réglementaires se traduise pour les Canadiens par une maximisation des avantages nets » reflète clairement l'objectif plus vaste de la réforme réglementaire, qui est de maximiser le bien-être social. Cet objectif s'appuie sur une « déclaration de politique » comportant trois parties, qui met l'accent sur le rôle positif de la déréglementation pour la réalisation des objectifs sociaux, la nécessité de veiller à une saine utilisation des deniers publics et le principe de participation des citoyens au processus de décision.

L'exemption du droit primaire n'implique pas une absence de contrôle de qualité. *Les Règles de saine gestion* publiées en 2001 et la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, parue en 1999, contiennent toute une série de disciplines intéressant le droit primaire. Le premier document pose un certain nombre de questions et effectue des tests relatifs au processus législatif en général dans les domaines suivants :

- Éléments fondamentaux de politique
- Questions d'intérêt public
- Domaines d'intervention nécessaires et légitimes de l'État
- Caractère approprié de l'intervention des autorités fédérales
- Responsabilité
- Possibilités de partenariat avec le secteur privé ou associatif pour réaliser les objectifs
- Efficacité et maîtrise des coûts

Ces tests démontrent généralement un degré élevé de conformité avec les obligations de la Politique de réglementation (cf. tableau 2 ci-dessus). On notera la référence faite au secteur associatif ou bénévole. S'il est vrai qu'un certain nombre de pays de l'OCDE, y compris le Royaume-Uni et l'Australie, ont désormais largement recours à ce secteur pour assurer la fourniture de services dans le cadre de divers programmes gouvernementaux, il s'agit peut-être ici d'un exemple unique recommandant formellement de prendre cette option en considération dans l'ensemble des délibérations des autorités.

La *Directive du Cabinet sur l'activité législative* vise à faire en sorte que le Cabinet dispose des informations nécessaires pour prendre des décisions raisonnées sur les projets de loi, et que les responsables participant au processus de décision comprennent quel est leur rôle et aient les connaissances et compétences nécessaires pour l'exercer de façon efficace. La Directive comporte les obligations posées s'agissant des étapes du processus de décision qui doivent intervenir avant la présentation d'un projet de loi pour approbation par le Cabinet et requiert spécifiquement des ministères qu'ils :

- Analysent la question et les diverses solutions envisageables ;
- Engagent une consultation avec les acteurs concernés, y compris dans d'autres ministères susceptibles d'être affectés par la solution proposée ;
- Analysent l'incidence de la solution proposée ; et
- Analysent les ressources impliquées par la solution proposée, y compris celles requises pour la mise en œuvre ou la mise en application.

Ainsi, la lecture de ce document en parallèle avec les *Règles de saine gestion* ajoute une exigence formelle d'étude des solutions de rechange, ainsi qu'une obligation de consultation. Toutefois, aucun des deux documents n'impose explicitement de vérifier le fait que les avantages sont supérieurs aux coûts. Il s'agit là d'une exclusion notable, étant donné que dans le passé, les politiques canadiennes indiquaient de façon explicite qu'il fallait appliquer la procédure d'AIR aux projets de loi (Cf. Section 3, ci-dessous). L'obligation d'annexer une déclaration détaillée d'AIR aux projets de loi et de réglementations soumis au Cabinet a été remplacée quelques années plus tard par l'obligation de joindre une analyse succincte des

projets, car le secrétariat du Cabinet était préoccupé de la longueur des déclarations excessivement détaillées qui étaient adressées au Cabinet. Cette nouvelle exigence reste toutefois essentiellement fondée sur les Règles de *saine gestion* et le *guide du rédacteur de MC*.

Certains pays, à l'instar du Royaume-Uni et du Mexique, ont temporairement incorporé comme objectif explicite de la politique une obligation de mise à jour constante de la réglementation existante. Ces pays et d'autres ont lancé des initiatives et créé des institutions chargées de favoriser un haut niveau de qualité de la réglementation à cet égard³⁵. Au cours des vingt dernières années, le Canada a effectué divers réexamens de la législation et des régimes réglementaires existants (cf. Section 4.1). Il faut signaler une lacune notable, à savoir l'absence d'examen régulier de la réglementation existante – pourtant annoncé en 1986 mais jamais mis entièrement en œuvre dans le cadre de la Stratégie de réforme réglementaire. Il pourrait l'être dans le cadre de la Stratégie du gouvernement en faveur de l'innovation qui fixe notamment pour objectif de mener à bien d'ici 2010 des examens systématiques par des experts des principaux régimes d'intendance du Canada.

Globalement, le Canada affiche un niveau de conformité extrêmement élevé avec la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la réglementation*, en date de 1995, et il a adopté, dans de nombreux cas, des exigences supplémentaires allant au-delà de celles contenues dans la Recommandation en tant qu'assurance supplémentaire de qualité. Le tableau 2 ci-dessus résume les exigences applicables au Canada à l'élaboration générale des législations relevant du droit primaire et des dispositions du droit dérivé. Une comparaison est faite, à chaque fois, entre ces exigences et les dispositions correspondantes de la recommandation de l'OCDE de 1995. La seconde partie du tableau expose les autres grandes mesures de garantie de qualité allant au-delà des exigences posées par la recommandation.

Comme l'illustre le tableau, hormis le test explicite de l'avantage net, le Canada a mis en place l'équivalent d'une analyse d'impact des réglementations (AIR) pour l'élaboration de la politique ainsi que pour l'élaboration de dispositions du droit primaire et du droit dérivé. A chaque fois, l'exigence posée contient presque la totalité des critères définis dans la recommandation de l'OCDE de 1995 ainsi qu'un certain nombre d'autres critères. Certains méritent de retenir l'attention :

- Énoncé de l'objectif. Si les autorités prenant les décisions adoptent une approche claire et s'accordent sur l'objectif, il est plus facile de se concentrer sur une évaluation des différentes options et de leurs incidences ;
- Compatibilité avec les accords internationaux et intergouvernementaux ;
- Une évaluation des rapports avec d'autres priorités et programmes des autorités indique que le système canadien de gestion réglementaire est complexe et a atteint le stade de la maturité, l'objectif étant de gérer les systèmes réglementaires de façon à réduire les chevauchements et les charges et à accroître la conformité ; et
- Les mécanismes en matière de retour d'informations sont axés sur une amélioration constante.

Un autre fondement important pour l'évolution à venir d'une Politique réglementaire figure dans le rapport d'avril 2000 intitulé *Résumé des débats du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance*. Ce rapport se fonde sur les débats qui ont eu lieu en 1997 et 1998 au sein du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance et met en lumière la tendance actuelle de la politique réglementaire à traiter de façon différente les lois et les réglementations, alors que leur effet est le même. Dès lors, il recommande le recours à une liste unique de questions pour déterminer s'il convient

d'utiliser un instrument législatif (lois ou réglementations subordonnées). Cette liste présente une forte similitude avec la liste de questions figurant dans les obligations actuelles relatives aux instruments subordonnés dans le cadre du processus d'AIR au Canada.

Le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance a également indiqué que l'élaboration des politiques en général serait favorisée par les mesures suivantes :

- Élargissement de la palette traditionnelle pour le choix des instruments ;
- Fixation de résultats clairs et objectifs et notification des réalisations obtenues à cet égard ;
- Réponses coordonnées et communes à plusieurs ministères, voire à plusieurs juridictions, pour traiter le problème des chevauchements croissants des différents domaines (ex : biotechnologie, santé, alimentation, agriculture et commerce) ;
- Attention portée à la gestion du risque
- Accent renforcé mis sur la nécessité d'une analyse équilibrée ; et
- Définition des procédures les plus appropriées pour impliquer et consulter le public

Les différents ministères se sont accordés sur la nécessité d'évaluer la situation s'agissant de la mesure des performances en matière réglementaire afin de déterminer les améliorations requises, même si aucun résultat de cette évaluation n'est encore disponible. Deux autres initiatives concernaient le démarrage par le SRDC d'une procédure d'examen des normes de gestion réglementaire et du processus d'AIR³⁶. Les résultats de ces examens ont été remis en juillet et août 2000 respectivement. L'examen des Normes en matière de gestion réglementaire a mis en lumière treize domaines dans lesquels des améliorations pourraient intervenir, notamment une meilleure définition des priorités s'agissant des propositions de réglementations, un renforcement des capacités d'évaluation des différentes solutions, qu'elles relèvent ou non du cadre de la réglementation, et l'introduction d'analyses avantages-coûts, ainsi qu'un renforcement de la formation. Figuraient également la nécessité d'une amélioration des ressources pour la fourniture de programmes, d'une meilleure mesure des performances en matière d'obtention des objectifs et d'une approche plus formelle en matière de procédures d'examen et d'amélioration. L'examen de l'AIR a conclu que cette procédure était parvenue à modifier le processus de prise de décision, tout en recommandant des modifications substantielles en vue d'améliorer ses performances, notamment un système de différenciation de l'AIR afin de mieux cibler les efforts et d'améliorer la compréhension des besoins, l'émission de directives sur les techniques d'analyse et de méthodologie, une amélioration de la transparence de l'AIR, une formation pour les auteurs, le soutien d'experts pour ces derniers et une analyse *ex post* de l'AIR et des processus en matière d'élaboration des politiques³⁷. De fait, l'édition actuelle du guide de rédaction des AIR mis à disposition en ligne par le Bureau du Conseil privé remonte à 1992.

Des mesures ont été prises par le SRDC et par des ministères à la suite de ces recommandations. Il s'agit notamment d'une amélioration des orientations et de la formation dispensée en ligne, comme le guide de procédures simplifié (avril 2001) ainsi qu'un outil d'enseignement interactif sur l'administration fonctionnant sur Internet (août 2001). Le SRDC a établi un partenariat avec le Centre canadien de gestion pour organiser des séminaires sur les meilleures pratiques destinés aux autorités réglementaires et aux responsables de la gestion dans le domaine réglementaire et a contribué à des cours de formation afin d'introduire la dimension « Politique de réglementation » du processus réglementaire dans la sphère juridique de l'administration. Divers ministères ont également traité certains des problèmes soulevés par les résultats des examens des NGPR. Ainsi, l'embauche de spécialistes afin d'améliorer la qualité de l'analyse, le renforcement de la coordination interne et la fixation de priorités dans les ministères par le

biais d'un renforcement des unités chargées des questions réglementaires et des comités des questions réglementaires internes et l'amélioration des manuels de procédures des ministères et des programmes de formation. L'examen de l'AIR a donné lieu à l'élaboration d'un projet actuellement examiné par le Comité des sous-ministres sur les enjeux réglementaires et de gouvernance.

En résumé, la politique canadienne de gestion réglementaire, détaillée et vaste, est également conforme aux meilleures pratiques définies par l'OCDE. L'administration reconnaît toujours la nécessité d'un processus de mise à jour et d'amélioration constantes de la politique suivie et a, en conséquence, commandé divers examens, qui ont mis en lumière des domaines où d'importantes améliorations ou évolutions sont requises. Un certain nombre d'initiatives sont actuellement en cours afin de faire en sorte que la politique continue de remplir ses objectifs à l'avenir. Au vu des sections précédentes qui détaillaient l'évolution de la politique et la situation actuelle, l'une des critiques pouvant être adressée à l'approche canadienne pourrait être qu'elle adopte une optique trop vaste, en ce sens que les législateurs sont soumis à un nombre de critères de qualité et d'exigences en termes de procédures qui dépassent ce que l'on peut raisonnablement appréhender et mettre en œuvre. Ainsi, le site Internet du Bureau du Conseil privé fournit une liste de seize publications au total, dont sept portent sur les obligations prescrites par la Politique de réglementation, comme l'obligation de procéder à des analyses de coûts-avantages, de décrire les stratégies prévues pour respecter les réglementations et de rédiger les déclarations des AIR.

La question se pose donc forcément de savoir si l'on peut attendre des responsables de la réglementation qu'ils assimilent tout cet ensemble d'exigences. En outre, la capacité de l'administration elle-même à les tenir à jour peut susciter des interrogations. Ainsi, le document intitulé *Coopération en matière réglementaire entre administrations (Regulatory Co-operation Between Governments)* remonte à 1994, en dépit des importantes initiatives intervenues depuis lors en termes de coopération interne et externe. En outre, une rationalisation de la stratégie –impliquant une harmonisation des exigences contenues dans les divers documents et, le cas échéant, leur classement par thèmes, ce qui suppose que certains critères deviennent des éléments subsidiaires, d'autres étant qualifiés d'exigences essentielles et méritant d'être pris en compte, pourrait être envisagée. En revanche, un élargissement de l'étendue de certaines exigences serait de nature à se traduire par des avantages substantiels en améliorant la cohérence et le caractère prévisible. Un objectif clairement énoncé d'examen des réglementations existantes ne figure pas non plus dans la stratégie. Une mission à cet égard n'est que partiellement remplie par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). Par exemple, en 2000, celui-ci a recommandé une clarification de la Politique de réglementation en ce qui concerne les programmes réglementaires touchant à la santé et à la sécurité et ce, par le biais de l'identification de priorités parmi les multiples exigences contradictoires émises par les citoyens, au renforcement de la crédibilité de la science et à l'établissement d'un code de valeurs⁵⁸.

Les autorités fédérales ont mis au point des mécanismes permettant de vérifier que des conseils scientifiques pertinents sont pris en compte pour la formulation de politiques et de réglementations. En mars 2000, le Bureau du Conseil privé (BCP) a publié un rapport intitulé *La gestion du risque pour le Canada et les Canadiens- Rapport du Groupe de travail ADM sur la gestion du risque*. Ce Groupe était essentiellement constitué de membres de ministères chargés des questions scientifiques et de réglementation et leur rapport situe le contexte dans lequel examiner et débattre des liens entre les questions touchant aux décisions relatives à l'action publique dans un environnement marqué par l'incertitude et le risque. A la suite de ce rapport et pour tenir compte de l'une des recommandations qui y figuraient, le Gouvernement a publié en Avril 2001 « Le cadre de gestion intégrée du risque » qui est un document d'orientation visant à renforcer les pratiques de gestion des risques dans l'ensemble de la fonction publique en proposant une approche exhaustive en vue de mieux intégrer la gestion des risques dans la formulation de décisions d'intérêt stratégique. On peut aussi mentionner une troisième initiative, il s'agit d'un processus conduit par le SRDC pour associer des responsables de programmes de réglementation à teneur scientifique à l'élaboration d'un cadre pour une approche fondée sur le principe de

précaution. Cette approche est une démarche particulière qui procède de la gestion des risques fondée sur des données scientifiques. Elle part du principe que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de décisions lorsqu'il y a une menace de dommage grave ou irréversible. Lorsqu'il est nécessaire de disposer de repères et de garantie au sujet des conditions dictant les mesures à prendre, il est particulièrement important que ces repères et ces garanties soient clairement expliqués et pris en compte lorsqu'il est nécessaire de prendre une décision au sujet de risques de dommages graves ou irréversible dans un contexte où l'incertitude scientifique est loin d'être négligeable.

Les autorités fédérales ont diffusé un document d'orientation intitulé « *une Perspective canadienne sur l'approche/le principe de précaution* » afin d'exposer les grands principes directeurs à suivre pour étayer la formulation de décisions cohérentes, crédibles et prévisibles lorsqu'il y a lieu d'appliquer l'approche de précaution. Ces principes reflètent les pratiques en vigueur au Canada. L'énoncé des principes permettra d'expliquer la méthode suivie par ce pays pour prendre des décisions dans de telles circonstances et lui offrira des bases plus sûres pour participer plus activement à des discussions internationales en s'exprimant avec clarté et cohérence. L'accent est mis en particulier sur les domaines dans lesquels il est absolument indispensable de disposer d'orientations et de principes clairs, c'est à dire les programmes à teneur scientifique concernant la santé publique, la sécurité, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles. Les autorités fédérales s'emploient maintenant à évaluer les réactions et utilisera les informations recueillies pour réviser le cadre d'action fédéral.

2.2. Mécanismes destinés à favoriser la réforme réglementaire au sein de l'administration publique

Des mécanismes de réforme comportant des autorités et responsabilités explicites en matière de gestion et de suivi des réformes au sein de l'administration sont nécessaires pour permettre au processus de réforme de respecter le calendrier et éviter la réapparition de pratiques réglementaires de médiocre qualité. Il est souvent difficile pour les ministères de se réformer eux-mêmes, étant donné l'existence de pressions qui se neutralisent les unes les autres, et il importe de maintenir la cohérence et des approches systématiques au sein de l'administration dans son ensemble si l'on veut que la réforme présente un caractère global. De nombreuses expériences parmi les pays de l'OCDE ont montré que des unités centrales chargées de la surveillance sont le plus efficaces lorsqu'elles sont indépendantes des autres autorités réglementaires (en d'autres termes, non étroitement liées à des missions réglementaires spécifiques), si elles travaillent dans le cadre d'une Politique de réglementation clairement définie et approuvée au niveau politique, si elles sont horizontales (englobant l'ensemble de l'administration), si elles ont recruté des experts (disposent des informations et des capacités nécessaires pour émettre des jugements indépendants) et si elles sont liées aux centres existants d'autorité administrative et budgétaire (ex : administration centrale et/ou ministère des Finances). Toutefois, les mécanismes destinés à assurer la promotion de la réforme réglementaire au sein de l'administration publique concernent non seulement l'imposition de responsabilités explicites aux instances et autorités en charge de la réforme, mais également la conception et l'évaluation de l'architecture globale du système réglementaire.

Afin de faire en sorte que le Cabinet soit pleinement informé des décisions relatives aux projets législatifs, les Mémoires à l'intention du Cabinet doivent traiter d'exigences spécifiques (cf. critères relatifs à l'élaboration de la législation au tableau 1) et sont rejetés par le Bureau du Conseil privé si ce n'est pas le cas. L'élaboration de textes législatifs comporte six grands stades : (1) préparation du projet ; (2) examen et approbation du projet de loi par le ministre ; (3) examen par le Leader parlementaire du gouvernement et approbation par le Cabinet ; (4) présentation, lecture et amendement à la Chambre des Communes ; et (5) présentation, lecture et amendement par le Sénat, (6) enfin sanction royale si voté par les deux chambres. L'encadré 3 présente les dix grandes étapes de l'élaboration de la législation subordonnée. En général, les étapes et impératifs requis en matière de législation subordonnée sont énoncés plus explicitement que ceux

relatifs au droit primaire. Parmi les caractéristiques notables figurent les éléments suivants : vaste recours à la consultation avec les agents ou instances concernés tout au long du processus, publication préalable pour veiller à la présence d'une procédure dite d'« avis et commentaires » et pour garantir que l'AIR est un document du Cabinet également rendu public.

Le Canada dispose d'un certain nombre d'instances de surveillance établies de longue date et exerçant des responsabilités horizontales pour divers aspects de la gouvernance de la régulation. Leurs rôles et responsabilités respectives sont résumés dans les sections suivantes ; seront ensuite évoquées les tendances observées au fil du temps quant à leur fonctionnement.

Le **Comité spécial du Conseil (CSC)**, présidé par le premier ministre adjoint, est un comité du Cabinet, en charge de la surveillance, de l'examen et de la coordination globale des réglementations. L'approbation du CSC est requise avant de pouvoir recourir à des réglementations de type Gouverneur en Conseil³⁹. Le mandat du CSC a également été élargi ces dernières années. En 1997 lui ont été confiés la planification et l'examen législatifs ainsi que des questions ayant trait à la stratégie et à la procédure législatives. En juin 1999, la responsabilité de la *Politique de réglementation fédérale* a été transférée du Conseil du Trésor (également un comité du Cabinet) au CSC, renforçant encore ses responsabilités et sa responsabilité en matière de gouvernance de la régulation. Le CSC surveille à la fois l'exercice et les évolutions de cette politique ainsi que sa mise en œuvre effective, en examinant, en discutant et en approuvant chaque texte soumis au gouverneur en conseil (GEC).

Le **Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil** du Bureau du Conseil privé a été mis en place en septembre 1998 afin d'aider à étayer les décisions du Cabinet en matière de réglementations et de Politique de réglementation. Le Secrétariat comporte deux sections. L'une, chargée des affaires réglementaires, a la responsabilité au niveau fonctionnel de la Politique de réglementation fédérale, y compris l'évaluation des AIR, et est chargée de veiller à la conformité des propositions en matière réglementaire émanant des différents ministères avec les dispositions de cette politique, ainsi que de fournir au CSC des analyses, des briefings et des avis. Elle guide également les travaux sur les questions réglementaires horizontales au niveau tant fédéral qu'international, notamment en assurant le secrétariat du SRDC (cf. encadré 3). Elle dispose de onze experts dotés de qualifications diverses et la formation professionnelle recouvre le droit, l'économie, l'ingénierie, la gestion commerciale et la gestion publique, la santé et les sciences sociales. L'autre section, Décrets du Conseil, qui existe depuis longtemps au sein du Bureau du Conseil privé, est chargée de préparer les propositions au Gouverneur en Conseil, et de l'enregistrement et de l'élaboration de propositions réglementaires destinées à être publiées dans la Gazette du Canada. Elle emploie quatorze agents parfaitement bilingues dotés de toute une série de qualifications et spécialisations, et tous très au fait de la structure de l'administration canadienne. Certaines des fonctions clés – en particulier la surveillance de la procédure d'AIR de la division des affaires réglementaires – étaient exercées, à l'origine, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le SRDC a été mis en place au moment du transfert de ces fonctions au Bureau du Conseil privé. Ce transfert était destiné à renforcer la surveillance de la Politique de réglementation en créant un nouveau secrétariat, la DAR et en le fusionnant avec la division Décrets du Conseil, pour former le nouveau SRDC qui est chargé de soumettre les réglementations au Cabinet pour approbation, ce qui améliore l'intégration de l'ensemble des processus réglementaires.

Le **Secrétariat du Conseil du Trésor** est chargé de fournir des orientations aux autorités réglementaires sur la façon d'intégrer les informations en matière réglementaire dans leurs rapports annuels sur les plans et les priorités par ministère et dans les rapports ministériels annuels sur le rendement, tous deux soumis au Parlement. Il est également chargé de veiller à ce que les autorités réglementaires fassent la preuve de l'efficacité de leurs programmes en matière réglementaire⁴⁰ et examinent les réglementations et leurs conséquences financières.

Encadré 3. **Processus d'élaboration des réglementations au Canada¹**

Étape 1 : Conception et élaboration d'une réglementation

La *Politique de réglementation* expose des critères pour déterminer si l'élaboration de réglementations est légitime, justifiée et si la solution réglementaire est la plus appropriée.

Les incidences potentielles de la mesure proposée doivent être prises en compte.

Le public doit être impliqué dans la définition du problème et le choix d'une solution.

Étape 2 : Rédaction par le ministère d'une réglementation, d'une AIR, et d'autres documents justificatifs

La proposition de réglementation doit garantir l'efficacité de la réglementation en énonçant des instructions claires quant aux parties impliquées, au moment, à la façon et au cadre dans lequel sont traitées les questions relatives à la mise en œuvre et à la mise en application.

Étape 3 : Examen par le ministère de la Justice – Section Réglementation et Évaluation préliminaire par le SRDC

Cet examen juridique vérifie si le projet de réglementation est bien autorisée par la loi d'habilitation, conforme aux lois et libertés en vigueur et présenté et rédigé en accord avec les normes existantes.

Le SRDC analyse les projets d'AIR au regard des exigences de la *Politique de réglementation* et veille à ce qu'un processus approprié de consultation ministérielle ait effectivement lieu.

Étape 4 : Approbation ministérielle pour publication préalable

En cas d'approbation, le ministère prépare la série de dispositions réglementaires à soumettre au Comité spécial du Conseil (CSC).

Le(s) ministre(s) parrain(s) présente(nt) une *demande d'inscription dans la Gazette du Canada* en vue d'une publication préalable du projet de réglementation

Étape 5 : Examen par le SRDC et le CSC en vue d'une publication préalable

La pratique habituelle consiste à ce que le SRDC réclame une série complète de documents 10 jours ouvrés avant la réunion du CSC.

Les experts du SRDC passent en revue les AIR et rédigent une note à l'attention des ministres du CSC.

Étape 6 : Publication préalable dans la Gazette du Canada, Partie I, avec période prévue pour les commentaires

En cas d'approbation par le CSC, les propositions de réglementations et les AIR font l'objet d'une publication préalable dans la *Gazette du Canada*, Partie I.

Étape 7 : Préparation au niveau ministériel des propositions de réglementations pour soumission finale au CSC

En élaborant les propositions de réglementations en vue d'une soumission finale au CSC, le ministère les met à jour, ce qui recouvre une mise à jour des AIR, une Recommandation ministérielle formelle au Gouverneur en Conseil signée par le ministre parrain de la proposition. Les ministères doivent également indiquer la nature des commentaires reçus et quelle suite leur a été donnée ; sont également requis des exemplaires certifiés du Décret du Conseil, une *demande d'insertion dans la Gazette du Canada* et une résolution.

Étape 8 : Examen définitif par le SRDC et le CSC

Le SRDC examine les propositions de réglementations qui lui sont soumises afin de s'assurer que les commentaires reçus durant la période de publication préalable sont correctement reflétés dans les AIR et rédige une note à l'attention des ministres du CSC sur la proposition soumise en vue d'une approbation définitive.

Le CSC examine les résultats de la publication préalable ainsi que le reste des informations contenues dans la série de dispositions réglementaires et décide de donner ou non son accord définitif, de réclamer une seconde publication préalable, d'ajourner sa décision dans l'attente de nouvelles informations ou de rejeter la proposition.

Des exemplaires des Décrets du Conseil sont diffusés aux ministères ou aux agences gouvernementales parrainant les propositions dans un délai d'une semaine après leur approbation par le CSC.

Étape 9 : Elaboration, enregistrement et publication dans la Gazette du Canada., Partie II, et diffusion des réglementations

Une réglementation est dite « élaborée » si elle est officiellement approuvée par le CSC.

Les réglementations sont enregistrées et entrent en vigueur.

La plupart des réglementations sont publiées dans la Partie II de la *Gazette du Canada* dans un délai de 23 jours après leur enregistrement.

Étape 10 : Examen parlementaire par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Le Comité examine le projet au regard des critères approuvés par le Sénat et la Chambre des communes au début de chaque session du Parlement.

1. Cette procédure ne s'applique que pour les réglementations approuvées par le Cabinet (c'est-à-dire le gouverneur en conseil) qui constituent la majorité des réglementations. La procédure varie dans le cas des règlements ministériels.

Source : Gouvernement du Canada, (2001) *Guide sur le processus de réglementation : Élaboration et approbation d'un projet de règlement*, avril

Le ministère de la Justice élabore la législation et examine les projets de réglementations destinées à promouvoir la cohérence interne et la qualité globale. Il est tenu de superviser les aspects légaux de l'élaboration des textes de lois. Conformément à la loi sur les textes réglementaires, ce ministère veille à ce que les réglementations proposées soient autorisées par la loi-cadre, soient compatibles avec la Charte des droits et des libertés et soient rédigées conformément aux normes établies. Il fournit également des avis juridiques aux autorités réglementaires en liaison avec des questions comme les solutions alternatives à la réglementation, l'harmonisation des impératifs réglementaires, la conformité et les techniques de mise en application, et le recours aux normes de performance et aux normes internationales.

Le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance (CSMELG) a, au départ, été instauré en 1996 afin de fournir une orientation en matière de réforme réglementaire dans les six secteurs visés de l'économie figurant dans le document intitulé *l'initiative d'innovation : la clé de l'économie moderne*. Ce comité fonctionne actuellement comme un forum interne qui se réunit deux à trois fois par an pour discuter des politiques réglementaires et proposer de grandes orientations pour l'amélioration de la gouvernance sur le plan de la régulation. Cela a donné lieu à d'importants travaux relatifs à la gestion horizontale dans le domaine réglementaire et législatif, réflexion qui faisait fi des délimitations entre les missions des différents ministères. Parmi les réalisations du Comité des sous-ministres, on peut citer les recommandations/défis qui ont émergé des discussions de 1998 et qui ont été publiés en 2000 sous le titre : *Résumé des débats du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance*.

Les **ministères parrains** sont chargés de la rédaction des réglementations, dans les deux langues officielles du Canada, de la rédaction des AIR et d'autres documents. Les ministères ont mis en place une ou deux unités en charge de ces tâches. Leur taille est variable, de même que leur degré d'accès aux structures de décision du ministère concerné. Elles ont également recours à des mécanismes divers pour garantir la qualité des réglementations. Ainsi, certains ministères soumettent leur calendrier réglementaire à un processus d'examen interne rigoureux et à un examen par un comité composé de responsables avant de soumettre une proposition au ministre. Les sept grands ministères/agences gouvernementales élaborant des réglementations sont les suivants : Environnement Canada ; Agence canadienne des aliments ; Agence des douanes et des revenus du Canada ; Santé Canada ; Pêches et océans Canada ; Transports Canada ; et Industrie Canada.

La tendance à accorder des responsabilités accrues à chaque ministère considéré isolément va bien au-delà du problème du contrôle de la qualité des AIR et touche à la question plus vaste de la mise en œuvre et de l'application de la Politique de réglementation. Cette inflexion de la stratégie est illustrée par le fait que l'on est passé de la publication d'un Projet de réglementation unique au dispositif actuel, en vertu duquel chaque ministère présente deux rapports au Parlement, l'un portant sur les projets et priorités et l'autre sur le rendement ou les résultats obtenus⁴¹.

Outre ces instances gouvernementales, deux organismes indépendants du pouvoir exécutif jouent également un rôle important s'agissant de la gouvernance de la régulation. Ce sont :

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qui comprend des membres des deux chambres du Parlement et qui exerce une surveillance parlementaire des réglementations subordonnées en vertu de la *loi sur les textes réglementaires (LTR)*. Ce Comité examine les réglementations à leur stade final, dans la forme publiée dans la Gazette du Canada, afin de vérifier qu'elles respectent toute une série de critères, notamment qu'elles sont autorisées par le statut d'habilitation, qu'elles ne sont pas contraires à la Charte des droits et libertés et que leur rédaction est correcte. L'examen du Comité porte essentiellement sur les aspects légalité et rédaction des textes, la LTR ne fournissant aucun critère pour examiner le caractère adéquat de l'AIR ou les exigences de procédures y afférentes, comme c'est le cas par ex. dans un certain nombre d'États en Australie. Le Comité peut

recommander au Parlement de ne pas autoriser des réglementations si elles ne respectent pas ses critères d'examen⁴². Il peut également recommander d'apporter des modifications au sein de l'administration et peut faire un rapport au Parlement sur des problèmes qu'il a relevés sans pour autant recommander le rejet des réglementations concernées.

L'Office du Vérificateur Général⁴³ réalise des audits et examens indépendants qui fournissent des informations, avis et assurances au Parlement. Ses fonctions sont définies dans la *loi sur le vérificateur général* et la *loi sur la gestion des finances publiques*. Son rôle consiste à promouvoir la responsabilité et les meilleures pratiques dans le fonctionnement de l'administration. Il assure ainsi un important rôle d'évaluation de l'efficacité de certaines réglementations à répondre aux objectifs formulés par le gouvernement et présente des rapports au Parlement

L'efficacité générale de cette structure peut être évaluée au regard de trois grandes fonctions : gestion du processus réglementaire, fourniture d'avis et de soutien aux autorités réglementaires et capacité à faire appliquer les exigences de la Politique de réglementation.

Gestion du processus. Les performances à cet égard sont très appréciables, en raison de la bonne compréhension et de la définition claire du processus d'élaboration des réglementations. La mise en place du Secrétariat des affaires réglementaires et des décrets du Conseil en 1998, qui a regroupé la responsabilité des questions réglementaires et du soutien au CSC au sein du Bureau du Conseil privé, a fortement contribué à ce résultat.

Avis et soutien. La conjonction d'un important volume de matériel écrit fournissant des orientations et de l'accès à l'assistance des experts a permis au système canadien de très bien se positionner à cet égard. Des innovations récentes comme la mise en place d'une nouvelle source d'informations basée sur Internet pour la fourniture d'avis, initiative du SRDC, et le développement d'un nouveau projet sur le « Choix des instruments » indiquent que de nombreux efforts sont encore entrepris dans ce domaine. Il convient de noter toutefois que le récent examen de l'AIR comportait une recommandation selon laquelle le Bureau du Conseil privé devrait travailler en collaboration plus étroite avec les autorités de tutelle dès les premiers stades de l'élaboration de réglementations de premier plan afin de faire en sorte que l'ensemble des informations requises pour respecter les lignes directrices posées par le gouvernement soient développées et incorporées dans les AIR. La conclusion implicite que ces initiatives devraient être favorisées pourrait être considérée potentiellement comme le résultat des efforts déployés à la fin des années quatre-vingt-dix pour réorienter l'équilibre et rendre aux autorités réglementaires un plus grand degré de responsabilité en matière de conformité avec la Politique de réglementation. La recommandation visant un renforcement des méthodes novatrices pour approfondir les liens entre ces autorités en vue d'un partage des meilleures pratiques et d'une mise en commun des avis sur des sujets techniques, formulée dans le même examen, fournit un moyen potentiel de favoriser l'obtention de résultats dans le cadre d'une politique plus « décentralisée ».

Mise en application. Un pilier central d'une Politique de réglementation est le concept d'entité indépendante évaluant la qualité, hors considérations juridiques, des réglementations, tant existantes que nouvelles, et fournissant aux ministères concernés des incitations à se conformer aux critères d'évaluation. La fonction critique de l'activité réglementaire est centrée sur la possibilité pour l'instance de surveillance de contester la qualité technique de l'AIR et des propositions de réglementations. Pour ces missions, l'entité en charge de la surveillance a besoin de disposer de compétences techniques pour vérifier l'analyse des incidences potentielles et de la capacité politique requise pour réduire le risque de se faire supplanter

Pour nombre de pays, cet objectif est réalisé en localisant cette fonction critique au centre même de l'administration. Une nouvelle évolution envisageable de cette fonction consiste à déterminer comment conférer une objectivité encore plus grande au processus d'évaluation réglementaire. Garantir une distance convenable entre les examinateurs, ceux qui font l'objet de l'examen (autorités réglementaires) et les décideurs politiques est essentiel à cet égard. Des contacts trop étroits et réguliers entre examinateurs et autorités réglementaires du fait de la fonction consultative peut réduire l'objectivité requise. Un risque parallèle consiste en une absence de distanciation entre l'avis technique et la décision politique d'accepter ou non les incidences de la réglementation envisagée. Parce qu'une évaluation objective peut se révéler très perturbatrice pour le processus réglementaire, une séparation claire peut être nécessaire entre l'examineur et celui qui sert à faciliter l'accès au Cabinet.

Le Canada a, à de nombreux égards, relevé ce défi grâce à sa longue expérience d'institutionnalisation du processus réglementaire. La fonction de surveillance –qui mettait l'accent sur les concepts « ordonner et contrôler », soit un défi très important - a eu tendance, depuis 1994, à se réorienter vers une gestion des performances reposant sur les Normes de gestion du processus réglementaire (NGPR)⁴⁴. Cette situation a ultérieurement été évaluée par le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance, qui a estimé que les Normes de gestion du processus de réglementation (NGPR) pourraient être complétées par l'instauration d'une solide fonction critique centrale liée au Comité spécial du Conseil (CSC). Cela a suscité le transfert, en 1998, de la fonction critique vers le centre (Bureau du Conseil privé). Ce transfert a incontestablement contribué à renforcer cette fonction en conférant puissance et objectivité à ses évaluations techniques. Le nouveau Secrétariat résultant de ce processus (SRDC) fournit des avis au Comité spécial du Conseil (CSC) et est chargé de veiller à ce que les normes en matière d'AIR soient bien appliquées. L'incidence de ces modifications institutionnelles s'est fait sentir dans les faits et un programme d'action a été défini grâce à des études commandées par le SRDC.

La qualité réglementaire ne concerne pas uniquement le maintien des niveaux de performance, mais il s'agit d'apporter constamment des améliorations. L'OCDE soutient en règle générale que l'AIR doit être considérée comme un processus en évolution, dans le cadre duquel les normes requises sont constamment relevées, parallèlement à l'accumulation de l'expérience et de l'expertise et à l'obtention de ressources plus importantes. L'évaluation régulière et la publication des données concernant les performances en matière de conformité permettraient non seulement d'accroître la confiance dans la réalisation des normes et, dès lors, la contribution de l'AIR à la qualité réglementaire, mais aurait aussi tendance à favoriser une amélioration des performances dans le temps. Une fonction critique solide est également considérée comme un moyen efficace de favoriser la qualité de l'AIR, étant donné que les normes ministérielles seront constamment remises en cause par les experts dans le cadre de la fonction critique de l'AIR.

Il convient de noter que la fonction critique de la réglementation axée sur les AIR des projets de réglementations devrait être assortie d'une fonction critique préconisant des réformes des réglementations existantes. Ce rôle est souvent assumé par des instances non gouvernementales, comme les groupes de réflexion existant au Canada et travaillant sur les questions réglementaires. Dans nombre de pays, les autorités en charge de la concurrence disposant d'un mandat centré sur les inefficacités de la concurrence et les inefficacités au niveau micro-économiques ont également été impliquées dans ce processus. Pour réussir, cette mission doit disposer d'un niveau de compétences, d'une autorité et d'un prestige suffisants pour s'opposer aux ministres et aux autorités de tutelle. Au Canada, ce rôle revenait au Conseil économique du Canada jusqu'à sa disparition dans les années 1990.

2.3 *Coordination entre différents niveaux d'administration*

La constitution canadienne confère au Parlement fédéral le pouvoir général de légiférer en vue d'assurer « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » du Canada, à l'exclusion des questions relevant exclusivement des compétences des législatures provinciales. Ainsi, le Parlement fédéral dispose d'une compétence législative pour les questions de fiscalité directe et indirecte, de dette publique, de défense, d'échanges et de commerce, affaires étrangères, navigation, législations sur la faillite et les brevets, droit pénal et procédures y afférentes, citoyenneté, pénitenciers fédéraux, services postaux, assurance-chômage, pêches, banques, tribunaux fédéraux et nomination des juges dans les instances judiciaires supérieures. Les domaines relevant de la compétence des provinces recouvrent : la fiscalité directe dans la province et le financement par emprunt des initiatives des gouvernements provinciaux, les tribunaux provinciaux, les prisons fédérales, l'enseignement, la santé, les droits de propriété et droits civiques et les administrations municipales. Un certain nombre de domaines importants relèvent de la compétence conjointe fédérale et provinciale, notamment l'agriculture et certains aspects touchant aux ressources naturelles, le droit fédéral ayant primauté en cas de conflit. En outre, en vertu de la Constitution, l'ensemble des pouvoirs « résiduels », non spécifiquement accordés aux provinces – reviennent au Parlement fédéral.

La coopération intergouvernementale est particulièrement importante dans le cas d'un État fédéral. Elle est nécessaire pour traiter des questions de chevauchement et de double emplois des réglementations, ainsi que les problèmes posés par les obstacles intérieurs aux échanges. En outre, la coopération en matière de gouvernance de la régulation est essentielle pour assurer une cohérence et un effet de renforcement mutuel des efforts de réforme et pour éviter que des réformes décidées à un niveau de l'administration soient contrecarrées par des mesures prises à d'autres échelons.

Le Canada dispose de toute une série de dispositions institutionnelles pour gérer la coopération intergouvernementale entre les échelons fédéral et provincial. Un rôle central à cet égard est joué par les « Rencontres des premiers ministres », convoquées par les premiers ministres sur une base ad hoc, plutôt que selon un calendrier préétabli. Ces rencontres constituent un forum pour la promotion de la coopération entre juridictions différentes et elles ont déjà donné lieu à la signature d'un certain nombre d'accords intergouvernementaux ayant trait notamment à l'harmonisation et à la coopération dans le domaine réglementaire. Un exemple à cet égard est l'*Accord sur le commerce intérieur* (cf. ci-dessous).

Les Rencontres des premiers ministres sont complétées par de nombreux Conseils ministériels, auxquels assistent des ministres représentant les échelons fédéral, provincial et territorial et destinés à renforcer la coopération intergouvernementale dans des domaines particuliers. Des Conseils ont été instaurés dans la plupart des domaines importants, notamment le marché du travail, les services sociaux, les questions relatives à la consommation, l'aquaculture, la santé, la sécurité des transport et de la route ainsi que l'agriculture. Dans certains cas, le gouvernement fédéral n'est pas représenté au conseil ministériel, par exemple pour l'enseignement.

On a également constaté des tentatives d'harmonisation des efforts en matière de réforme réglementaire, le gouvernement fédéral ayant pris des initiatives pour aider les politiques de réforme engagées au niveau provincial et pour favoriser de nouvelles avancées. Ainsi, en 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un document intitulé « Opérer la réglementation au Canada : Réforme de la réglementation et processus réglementaire », qui résumait les programmes de réforme et les processus réglementaires de chaque province. Il ressortait de ce document que de nombreuses provinces avaient réalisé peu d'avancées s'agissant de la réforme réglementaire et que, dans certains cas, les stratégies de réforme réglementaire en place étaient très rudimentaires. Depuis cette époque, plusieurs Provinces et Territoires ont consenti des efforts considérables pour réformer leurs processus réglementaires. Toutefois, les réunions à caractère consultatif des autorités fédérales, provinciales et territoriales afin de débattre de la politique de réglementation ont été rares jusqu'à une date récente. Dernièrement, des rencontres

informelles entre autorités réglementaires, y compris le SRDC (dont la dernière a eu lieu en janvier 2001) ont été organisées. Cela pourrait constituer un axe potentiellement prometteur pour renforcer les efforts de coordination intergouvernementale et pour progresser sur la voie de l'harmonisation réglementaire.

Doubles emplois et chevauchement des réglementations. La réduction des doubles emplois et des chevauchements entre réglementations fédérales et provinciales a été depuis le départ l'un des objectifs de la réforme réglementaire au Canada. En 1986, les *Principes directeurs de la politique de réglementation* promettaient une coopération accrue du gouvernement central avec les provinces pour tenter de résoudre le problème du « fardeau réglementaire global » en supprimant « le gâchis constitué par les doubles emplois. » Voir au tableau 3, la liste des compétences réglementaires des différents niveaux d'administration. Une consultation provinciale était en outre prévue dans le cadre de la procédure d'AIR et la coordination intergouvernementale s'est poursuivie par le biais des Rencontres des Premiers ministres du Canada et les Conseils ministériels compétents. Des accords ont été signés dans de nombreux domaines, notamment l'agriculture, l'environnement, le logement et la formation professionnelle.

Au départ, les progrès ont été lents, une enquête de 1991 portant sur le secteur des entreprises a révélé que les doubles emplois étaient leur principal problème en matière réglementaire⁴⁵. La même année, la revue *The Economist* a cité « un énorme phénomène de double emploi des activités » entre l'administration fédérale et les autorités provinciales comme constituant une source d'inefficacités et de coûts⁴⁶. Ce problème reste à l'ordre du jour, un nouvel engagement ayant été pris en 1993 dans le cadre du *Programme pour la prospérité* et des éditions successives de la Politique de réglementation ont continué de mettre l'accent sur la coordination intergouvernementale. De récents accords entre niveaux fédéral, provincial et territorial, notamment dans le secteur de l'environnement et de l'alimentation⁴⁷, ont permis d'accomplir des progrès considérables⁴⁸. Néanmoins, de récentes observations permettent de penser que le problème n'est que très partiellement résolu. Ainsi, un récent rapport d'une commission parlementaire de Colombie britannique passe en revue l'échec d'un accord conclu en 1994 entre le niveau fédéral et les autorités provinciales dans le domaine du contrôle des déchets de l'industrie du papier et de la pâte à papier ; cet accord est venu à expiration en 1996 et n'avait pu être renégocié au moment de la rédaction du rapport fin 2000⁴⁹. Il n'a toujours pas été renégocié mais les réglementations fédérales sur le papier et la pâte à papier restent en vigueur. Selon le rapport, l'accord initial d'harmonisation s'est traduit par une dégradation de l'efficacité s'agissant de la gestion et de la mise en application. Plus généralement, un rapport de 2000 est parvenu à la conclusion suivante « Des efforts supplémentaires sont requis pour promouvoir la coopération et la collaboration entre les différents niveaux de l'administration ayant compétence pour les mêmes secteurs...en particulier s'agissant de l'alimentation, de la santé et des produits chimiques. Les entreprises continuent de faire valoir que des chevauchements entre les réglementations issues de différents niveaux de l'administration induisent un désavantage concurrentiel⁵⁰ ».

Les obstacles internes aux échanges. Les réglementations locales constituent souvent d'importants obstacles au libre accès des produits, services, investissements et travailleurs. En dépit de certaines avancées au cours de la décennie précédente, il subsiste d'importants obstacles qui pénalisent les échanges d'une province à l'autre au Canada. Il s'agit notamment des obligations de disposer d'un site local, qui se sont traduites par la création d'un nombre de sites de production supérieur aux besoins véritables, par des restrictions aux échanges et à la publicité d'une province à l'autre et par l'application de normes différentes pour les produits. Pendant longtemps, les diplômes relatifs à certaines professions n'ont pas été reconnus d'une province à l'autre, ce qui a restreint la mobilité du travail. Des restrictions relatives aux marchés publics, tant pour la fourniture de services que pour la construction, empêchent la concurrence de s'exercer dans différentes provinces et même d'une ville à l'autre. Les groupes commerciaux font valoir que ces restrictions se sont traduites par une parcellisation du marché canadien, qui a restreint le volume des opérations et fait obstacle à l'investissement et à la compétitivité.

La Politique de Réglementation a, comme on pouvait s'y attendre, reconnu l'importance de la coordination entre les différents niveaux de l'administration depuis son adoption initiale en 1986. Durant cette année, un Comité des ministres sur le commerce intérieur, composé des représentants du gouvernement fédéral et des autorités provinciales, a été créé afin d'ouvrir le marché intérieur canadien, cette décision n'était pas liée à la politique de réglementation. Cependant, en cinq ans, ce comité n'a obtenu que des résultats modestes, se contentant d'assouplir partiellement les restrictions en matière de marchés publics et de ventes d'alcool et réalisant certaines avancées s'agissant des consultations dans d'autres domaines.

En 1991, l'accord de libre échange signé avec les Etats-Unis avait rendu le problème encore plus pressant. Face à l'exemple du projet de marché unique de l'UE, des propositions ont été avancées pour inclure une clause relative au marché commun dans la constitution canadienne. En mai 1992, les ministres en charge des échanges inter-provinces sont convenus d'un moratoire sur la création de nouveaux obstacles aux échanges et sur l'élimination des obstacles existants d'ici 1995 afin de garantir la « liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux » sur l'ensemble du territoire canadien. Cet engagement, qui, à l'évidence, reflète les objectifs énoncés dans le projet de marché unique de l'UE, s'est, comme on pouvait s'y attendre, révélé impossible à réaliser, étant donné le délai très court qui avait été fixé ainsi que la quantité et la diversité des obstacles à supprimer. Cela a donc conduit à l'adoption de l'*Accord sur le commerce intérieur*, en 1995 (ACI), qui constituait un programme d'action plus formalisé et plus détaillé sur les obstacles internes aux échanges.

L'ACI représente le principal mécanisme encadrant les mesures de démantèlement des obstacles aux échanges, aux investissements et à la mobilité intérieure au Canada. Il comporte les éléments suivants :

- des règles générales empêchant les autorités d'ériger de nouveaux obstacles aux échanges et imposant la réduction des obstacles existants dans les domaines couverts par l'Accord ;
- des obligations spécifiques pour dix secteurs économiques — comme les marchés publics, la mobilité du travail et l'investissement — couvrant une grande partie de l'activité économique au Canada ;
- la rationalisation et l'harmonisation des réglementations et des normes (ex transports, protection des consommateurs) ;
- un mécanisme formel de résolution des conflits accessible aux particuliers et aux entreprises tout comme aux administrations ; et
- des engagements de faire avancer la libéralisation des échanges via la poursuite des négociations et des programmes de travail spécifiques.

Les principaux points sur lesquels des améliorations ont été constatées au niveau des normes réglementaires, durant les six années écoulées depuis la signature de l'Accord sont les suivants :

- au 1^{er} juillet 2001, les obligations en matière de mobilité du travail contenues dans l'Accord avaient soit été remplies, soit étaient « en passe de l'être » pour 42 des 51 professions soumises à la réglementation, couvrant 97% des travailleurs dans lesdites professions. Pour les 9 professions restantes, des organismes en charge de la réglementation doivent résoudre d'importants problèmes avant de respecter leurs obligations ;
- les mesures et les normes ayant trait à la consommation : notamment la signature d'un accord fondé sur la coopération visant à faire appliquer la législation et les réglementations dans le domaine de la consommation ;

- Aucune province ne peut exiger d'un investisseur d'être résident sur son territoire pour y implanter ou acquérir une entreprise ;
- Il est interdit de subordonner à l'obligation de résidence l'accès à un emploi ; la délivrance d'une licence ou d'un certificat ou l'enregistrement relatifs à la profession d'un travailleur ou le droit à occuper un emploi ;
- Transports : les parties ont harmonisé un certain nombre d'exigences relatives à la sécurité des transports par camions, au poids à l'essieu et aux dimensions ;
- environnement : les parties ont signé l'Accord d'Harmonisation, et des travaux sont en cours pour élaborer des normes au niveau du Canada dans six domaines : particules ; ozone ; benzène ; pétrole et hydrocarbures issus du sol ; dioxines et furanne; et mercure ;
- depuis le 1er octobre 1997, certains obstacles techniques ayant des conséquences pour l'action concernant des produits agricoles et alimentaires (par ex. le lait liquide, divers produits laitiers, etc.) sont soumis à l'ACI ; et
- la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends (depuis juillet 2001, 122 procédures ont été engagées au titre de l'ACI)⁵¹.

Depuis 1977, les compétences fédérales en matière d'application des réglementations dans les domaines de l'hygiène et de la santé concernant l'alimentation ont été regroupées au sein de l'Agence canadienne d'inspection alimentaire (ACIA), laquelle encourage la coopération avec les provinces, qui ont des responsabilités importantes dans ces questions. La nouvelle approche réglementaire, qui est actuellement introduite pour tester les produits alimentaires, vise à surveiller les stades critiques du processus de production alimentaire. Des groupes multipartites (comprenant des représentants de l'administration et de l'industrie) réfléchissent aux meilleurs moyens de résoudre les problèmes posés par les toxines.

En dépit de ces changements, mis en œuvre dans le cadre de l'ACI et des efforts qui avaient été déployés pendant neuf ans pour réduire les obstacles aux échanges entre les Provinces, le marché canadien n'est toujours pas complètement unifié⁵². Selon certains observateurs, le Canada a mieux réussi à supprimer les obstacles entre les échanges nord-sud avec les Etats-Unis qu'entre les échanges est-ouest sur son propre territoire⁵³. Parmi les exemples d'obstacles non éliminés, on peut citer plusieurs secteurs agricoles dans lesquels les échanges restent fortement limités, le fait que l'énergie et la fourniture des marchés publics par des entités gouvernementales à caractère industriel et commercial restent en dehors de l'Accord sur le commerce intérieur, et l'absence de code de conduite sur les incitations autorisées. L'OCDE a constaté en 2000 que « les avancées sur la voie du respect des dispositions prévues dans l'Accord sur le commerce intérieur sont extrêmement lentes (par exemple par rapport à l'Accord de libre échange/ Alena)...pratiquement aucun changement n'ayant été enregistré au cours des deux dernières années dans la plupart des domaines⁵⁴ ».

Toutefois, on peut mentionner parmi les progrès non négligeables accomplis récemment, la réduction d'obstacles internes aux échanges, à la mobilité de la main-d'œuvre, l'adoption de normes et de mesures en faveur des consommateurs, des transports et de l'environnement, (bien que certains obstacles, comme les critères de résidence, n'aient pas été levés)⁵⁵.

Tableau 3. **Compétences réglementaires des différents niveaux d'administration**¹

Secteurs économiques et sociaux	niveau fédéral	niveau provincial
Télécommunications	✓	-
Électricité	✓	✓
Gaz	-	✓
Services financiers	✓	✓
Services postaux	✓	-
Services d'autobus urbains	-	✓
Services d'autocars	✓	-
Transport routier	✓	✓
Transport ferroviaire	✓	✓
Transport aérien	✓	-
Agriculture	✓	✓
Adduction d'eau	✓	✓
Professions et commerces réglementés	✓	✓
Investissements d'infrastructure	✓	✓
Produits pharmaceutiques	✓	✓
Soins de santé	✓	✓
Sécurité routière	✓	✓
Sécurité aérienne	✓	-
Traitement des eaux	✓	✓
Environnement	✓	✓
Protection des consommateurs et de la vie privée	✓	✓
Systèmes de sélection des immigrants	✓	-
Jeux de hasard	✓	✓
Education	✓	✓
Formation	✓	✓
Soins des personnes âgées	✓	✓
Chômage et sécurité sociale	✓	-
Sécurité et étiquetage des produits	✓	✓
Hygiène et sécurité sur le milieu de travail	✓	✓

1. les municipalités canadiennes ne sont pas reconnues par la constitution. Elles ne sont pas considérées comme des administrations mais comme relevant de la compétence des provinces. Elles ne sont donc pas dotées de pouvoirs réglementaires. Toutefois, dans la pratique, de tels pouvoirs leur sont délégués par la législation provinciale dans différents domaines d'action. Ces compétences déléguées aux municipalités varient selon les Provinces. Elles ne sont donc pas mentionnées dans le tableau ci-dessus.

Source : Bureau du Conseil privé. Gouvernement du Canada

Il s'agit donc là, semble-t-il, d'un domaine qui devrait être considéré comme prioritaire. Les axes à prendre en compte par le Canada pour progresser sur cette voie consistent à utiliser l'analyse d'impact de la réglementation pour des propositions d'harmonisation réglementaire et d'autres accords dans le domaine réglementaire afin de mettre plus clairement en lumière les problèmes soulevés, en d'autres termes définir les coûts-avantages d'une libéralisation par rapport aux obstacles aux échanges et identifier les agents qui supportent des coûts et ceux qui seront gagnants. Un modèle à suivre pourrait reposer sur l'approche utilisée en Australie où une analyse d'impact des réglementations est élaborée pour les normes nationales et autres instruments réglementaires, impliquant un accord entre juridictions⁵⁶. Un autre point à considérer consiste à savoir si la fragmentation par secteurs spécifiques de l'analyse d'impact des réglementations – abstraction faite de l'inclusion de quelques règles et principes généraux – peut être contraire à la nécessité de réaliser des progrès substantiels sur la voie de la réduction des obstacles aux échanges dans une grande partie de l'économie⁵⁷. Il peut être approprié d'examiner les mérites de la démarche adoptée dans les Accords de reconnaissance mutuelle conclus en Australie en 1994 et mis en œuvre dans la législation par

l'ensemble des législatures des Etats et Territoires en 1995. L'approche australienne autorisait la vente libre en Australie de pratiquement tous les produits et une mobilité totale pour pratiquement toutes les catégories professionnelles via un instrument législatif unique, les questions d'harmonisation étant traitées par des structures de conseil ministériel après l'adoption du principe de reconnaissance mutuelle, plutôt qu'avant, comme cela semble s'être produit au Canada. Le Canada pourrait également envisager d'adapter certaines des stratégies de mise en œuvre du marché unique européen⁵⁸.

3. CAPACITES ADMINISTRATIVES POUR ELABORER DES REGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITE

3.1. *Transparence, cohérence et caractère prévisible de l'action des pouvoirs publics*

La transparence du système réglementaire est essentielle pour mettre en place un environnement réglementaire stable et accessible de nature à favoriser la concurrence, les échanges et l'investissement, et contribuant à assurer une protection contre des influences excessives d'intérêts particuliers. Le rôle de la transparence est tout aussi important pour renforcer la légitimité et l'équité des processus réglementaires. La transparence est un concept qui présente de multiples aspects et sur lequel il est difficile d'agir en pratique. Cela concerne toute une série de pratiques, y compris des processus normalisés pour l'élaboration et la modification des réglementations, la consultation avec les parties intéressées, l'utilisation d'un vocabulaire aisément compréhensible pour la rédaction, la publication, la codification et d'autres moyens de rendre les règles facilement accessibles et compréhensibles, ainsi que des processus de mise en œuvre et de recours qui soient prévisibles et cohérents. Le système réglementaire canadien est l'un des plus transparents des pays de l'OCDE, mais pourrait être améliorés à certains égards au niveau de la consultation.

Des processus transparents et uniformes en matière d'élaboration et de mise en œuvre des réglementations sont essentiels pour garantir la confiance dans le processus législatif et pour préserver les possibilités de participation à la formulation des lois. Dans la majorité des pays de l'OCDE, ces procédures sont établies en bonne et due forme dans la législation⁵⁹. Y sont spécifiées des questions telles que les exigences en matière de transparence et de consultation (au sein et/ou en dehors de l'administration), de publication, de contrôle par les Parlements et de procédures de recours. Des décrets ou autres textes peuvent également venir compléter ces lois.

Le Canada dispose d'une loi à caractère général, la *loi sur les textes réglementaires* (LTR) (qui date de 1971 et a été révisée depuis) qui prévoit l'examen, la publication et le contrôle d'un vaste ensemble de réglementations et autres textes réglementaires. Cependant, la LTR ne comporte pas d'obligations relatives aux processus de consultation ou à l'analyse d'impact des réglementations. Ces questions sont uniquement traitées dans des documents tels que La Politique de réglementation et autres Directives du Cabinet⁶⁰. Il s'agit de lois à caractère général qui imposent des obligations similaires en matière de législation primaire. La *loi sur la Publication des lois* prévoit que le Bureau du Parlement conserve les exemplaires originaux de l'ensemble des statuts et diffuse des copies certifiées. Elle impose également la publication des textes dans la *Gazette du Canada* et leur diffusion. La *loi sur le ministre de la Justice* s. 4.1, prévoit l'examen par le ministre –adjoint de la Justice de l'ensemble des projets de lois présentés au Parlement pour déterminer leur conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. La *Directive du Cabinet sur l'élaboration de la législation* ainsi que les *Règles de saine gestion* exposent une série d'exigences de procédures relatives à l'élaboration de la législation primaire, y compris une obligation générale de consultation des parties potentiellement affectées.

Par ailleurs, Internet en est venu à jouer un rôle essentiel pour l'élaboration de la réglementation. Les efforts constants déployés par les autorités pour diffuser par ce moyen la Politique de réglementation et les documents correspondants font du Canada un précurseur à cet égard. (En 2001, le BCP a construit un site web interactif destiné à diffuser des informations et à recueillir des avis sous le titre *Projet Elaboration de lois*, qui contribuera notablement à améliorer l'offre de formation et de conseils sur les questions touchant à la politique de réglementation. L'outil d'apprentissage offre aux intéressés la possibilité d'accéder en ligne aux politiques, aux conseils et aux meilleures pratiques à suivre pour procéder aux analyses requises pour l'adoption de décisions étayées sur les propositions de loi et de réglementation. Cet outil sera développé en vue d'atteindre un objectif plus vaste qui est de faciliter, par l'accès à des directives et des conseils pertinents, le bon déroulement des procédures d'élaboration de politiques et de textes réglementaires. Il permettra d'intégrer ces procédures de manière à mieux faire ressortir les liens d'interdépendance entre les politiques, les lois et les règlements d'application.

En résumé, le degré d'ouverture, le caractère prévisible du processus d'élaboration de la législation et les possibilités de participation des groupes intéressés contribuent à en renforcer la transparence.

3.1.2. La transparence en tant que dialogue avec les groupes affectés : recours à la consultation publique

La consultation est un élément central de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale* en date de 1995. Un programme de consultation bien conçu et mis en œuvre peut contribuer à améliorer la qualité des réglementations en fournissant une source de données présentant une efficacité-coûts sur laquelle s'appuiera le processus décisionnel, en aidant à l'identification des véritables solutions de rechange, en améliorant la conformité et en permettant des réactions plus rapides des pouvoirs publics à l'évolution de la situation. Élément tout aussi important, la consultation est une valeur centrale en matière de gestion publique ; elle améliore la crédibilité et la légitimité de l'action des pouvoirs publics et renforce l'acceptation des réglementations par les parties affectées. Des études des pratiques en matière de consultation dans les différents pays de l'OCDE ont établi que les meilleures pratiques en termes de programmes de consultation comportent les éléments suivants⁶¹ :

- la consultation est susceptible d'être utilisée dans des circonstances très différentes ;
- elle est intégrée au processus décisionnel afin d'améliorer la qualité réglementaire ;
- les informations sont disponibles suffisamment tôt pour intégration au processus décisionnel ;
- les informations pertinentes sont accessibles, à un coût raisonnable ;
- elle est exhaustive et équilibrée, structurant un dialogue constant avec une grande diversité d'interlocuteurs concernés ;
- les processus sont transparents ;
- une évaluation régulière des approches consultatives en vigueur est effectuée afin de les améliorer et d'aboutir à une meilleure efficacité-coûts ; et
- l'habitude de consultation est bien ancrée dans la culture administrative des organisations réglementaires.

La consultation publique constitue un élément central de la politique réglementaire depuis 1986 et représente peut-être la réforme la plus réussie. Avant 1986, le Canada ne disposait pas d'obligations normalisées, à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière de consultation du public. La consultation s'effectuait soit sur une base *ad hoc*, de façon routinière dans le cadre de structures formelles depuis longtemps en place, ou bien n'avait tout simplement pas lieu.

Les réformes de 1986 ont donc représenté une rupture avec les pratiques antérieures. Les nouvelles obligations en matière de consultation englobaient les éléments suivants :

- l'adoption du Code d'équité en matière de réglementation, comportant un engagement d'offrir aux citoyens une possibilité de consultation et de participation au processus réglementaire fédéral et de les tenir informés dès que possible des éventuelles initiatives dans le domaine réglementaire ;
- un processus systématique et normalisé d'« avis et commentaires » – la publication préalable –, prévoyant que les projets de réglementations doivent être publiés, conjointement avec les AIR, dans la Gazette du Canada, pendant 30 jours au moins ;
- l'obligation de joindre une AIR, comportant une section sur la consultation effectuée, à toutes les propositions de réglementations soumises à l'approbation du Cabinet.

La consultation sur les règlements d'application est étroitement intégrée au processus d'AIR, même si elle doit débiter bien avant la rédaction de ce document. Il est fait appel à toute une série de procédures dans ces phases initiales de consultation, notamment la publication dans la Gazette d'un « Avis d'intention » d'élaborer une réglementation, qui invite les parties intéressées à participer au processus ou sollicite des données, commentaires ou autres informations susceptibles de contribuer à définir les problèmes soulevés par ladite réglementation. De même, les ministères produisant des réglementations ont recours à des documents de discussion, des contributions écrites, ainsi qu'à des discussions informelles, des réunions *ad hoc*, des sites Internet des ministères pour recueillir des contributions et diffuser des informations, à des ateliers, conférences, séminaires, l'utilisation de bureaux régionaux pour collecter et véhiculer des avis, à des lettres d'information et des commissions à caractère consultatif fonctionnant sur une base temporaire ou permanente et rassemblant tout l'éventail des parties concernées⁶². Si en matière de conception des mécanismes de consultation, des lignes directrices émanant du centre sont disponibles, les différents ministères conservent une grande latitude quant au choix des mécanismes utilisés dans tel ou tel cas.

Les étapes minimums en termes de procédures recouvrent :

- la publication de l'intention de produire des réglementations dans le Rapport annuel sur les plans et priorités du ministère concerné (auparavant Projets de réglementation fédérale) ;
- une consultation initiale avec les parties concernées, à intégrer à l'AIR en liaison avec les projets de réglementation ;
- après examen par le CSC, les AIR doivent faire l'objet d'une « publication préalable » dans la Gazette du Canada, Partie I conjointement avec les commentaires recueillis sur une période de trente jours minimum ;
- l'AIR et la réglementation sont soumises au CSC pour approbation finale, dans une version intégrant les commentaires reçus et les révisions apportées du fait de la publication préalable. L'AIR révisée devrait intégralement rendre compte du contexte et du bien-fondé des modifications. Une fois approuvées par le Gouverneur en Conseil, l'AIR et la réglementation sont publiées dans la Gazette du Canada, Partie II.

Les mécanismes de consultation relatifs aux réglementations subordonnées au Canada sont très largement conformes aux critères posés par l'OCDE. Ils englobent, en effet, une vaste palette d'instruments de consultation, débutent généralement très en amont du processus d'élaboration des réglementations et comportent un certain nombre d'interactions durant le processus réglementaire au service d'objectifs différents et complémentaires. Le niveau élevé d'intégration de la consultation et l'AIR représente également une meilleure pratique, en contribuant à informer les parties intéressées et en leur donnant la possibilité d'apporter une contribution plus efficace, tout en servant à améliorer la quantité et la qualité des données disponibles à des fins d'analyse. Dès lors, l'intégration de ces deux instruments aide à maximiser l'efficacité de chacun.

En dépit de cette norme très élevée en matière de conception du processus de consultation, une récente « table ronde de différents interlocuteurs concernés⁶³ » est parvenue à la conclusion que sa mise en œuvre soulevait des problèmes substantiels. Parmi les problèmes recensés figurait la question de savoir si l'accès aux possibilités de consultation était suffisant, quelle était l'importance accordée aux différents commentaires formulés par les parties dans le cadre du processus de consultation et quelle était l'incidence, perçue comme limitée, de ces commentaires sur le résultat effectif. Toutefois, d'autres instances sont parvenues à des conclusions différentes, du moins sur certains de ces points. Ainsi, le récent examen du système d'AIR a établi que ce système avait eu des répercussions notables en déclarant que « l'efficacité de la consultation sur le processus décisionnel apparaissait dans le nombre de fois où des modifications avaient été apportées à la proposition réglementaire lors de sa mise en forme grâce à la consultation⁶⁴ ». On peut notamment citer les lignes directrices actuelles en matière de consultation à l'intention des dirigeants qui remontent à 1992. L'adoption d'un document révisé permet de résoudre les motifs d'insatisfaction par le recours à la consultation. En ce sens, le BCP travaille actuellement sur de nouvelles directives visant à renforcer les principes et l'efficacité de pratiques de consultation, tout en tirant parti des nouveaux outils et techniques disponibles, comme la consultation en ligne. Ces directives - qui porteront notamment sur la marche à suivre pour procéder aux évaluations, l'approche proposée sera harmonisée sur le cadre d'évaluation recommandé par l'OCDE.- seront publiées dans le courant de l'année. Si elles sont acceptées, ces directives s'appliqueront à l'ensemble des administrations publiques du Canada et offriront un moyen de relever les normes de qualité dans un domaine essentiel.

Il peut aussi être noté que la conjonction des possibilités de consultation et des informations fournies dans les AIR devait, à l'origine, selon les concepteurs de la Politique de réglementation, se traduire par l'apparition d'une fonction de « critique publique » comportant, par exemple, la fourniture de contre-analyses à l'AIR. Cela n'a pas été le cas, peut-être en raison du succès du vaste processus de consultation qui intervient effectivement avec la plupart des parties qui se considèrent comme des « partenaires » dans le processus d'élaboration de réglementations⁶⁵. Par ailleurs, certaines études sur la consultation ont révélé l'existence d'un degré de désillusion en raison de la perception d'une insuffisante prise en compte des opinions exprimées⁶⁶. Ce facteur, conjugué au rapide accroissement du nombre de sollicitations des opinions dans le cadre du processus de consultation aurait conduit à une certaine forme de « lassitude vis-à-vis de la consultation ».

Le Comité des sous-ministres a proposé certains amendements au processus de consultation, en notant qu'il y est fait appel de façon croissante avant que les projets ne soient soumis au Cabinet. Ses suggestions spécifiques soulignent des domaines où des améliorations pourraient être apportées, notamment :

- des consultations plus ciblées, en particulier au début du processus d'élaboration afin de contribuer à déterminer l'instrument, réglementaire ou non, le plus adapté pour la mise en œuvre ;

- la publication de rapports rédigés par les ministères sur les résultats de la consultation de sorte que l'ensemble de participants disposent d'un recueil formel des positions et problèmes ; et
- l'adoption d'une approche de gestion de projet vis-à-vis des consultations de façon à fournir aux parties concernées des objectifs clairs et une visibilité, en leur permettant également de tabler sur la fiabilité et le délai rapide des consultations.

Ces propositions semblent mériter d'être étudiées en tant que moyen d'améliorer encore les résultats déjà impressionnants atteints en termes de consultation.

En conclusion, le défi pour le Canada, comme pour toutes les sociétés ouvertes, consiste, d'une part, à fournir à l'ensemble des parties concernées des possibilités de participation à l'élaboration des politiques et, d'autre part, à éviter de créer un fardeau trop lourd pour le système du fait des doubles emplois et de procédures non pertinentes, ou de permettre à des groupes d'intérêts bien organisés d'avoir la main mise sur le débat et, donc sur le résultat des consultations. Un autre défi consiste à communiquer l'objectif central d'une consultation publique, c'est-à-dire que tout en permettant à l'ensemble des parties de faire entendre leur voix, la décision finale restera du ressort des représentants élus. En d'autres termes, la consultation est essentiellement destinée à recenser des idées intéressantes et à mettre en garde les ministères contre d'éventuels effets secondaires négatifs, plutôt qu'à obtenir l'approbation d'une proposition spécifique. Afin de relever ce défi, le Canada pourrait explorer de nouvelles voies et de nouvelles exigences permettant une transparence accrue s'agissant des agents qui seront bénéficiaires ou perdants pour toute proposition, les ministères justifiant en détail les raisons de leurs décisions, et expliquant les pondérations affectées aux différents intérêts représentés dans la consultation.

3.1.3. *Transparence de la mise en œuvre des réglementations : Communication*

Le Canada a recours à toute une série d'outils pour veiller à la communication effective des lois aux parties affectées. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe une obligation de base, celle de publier les textes dans la *Gazette du Canada*. En outre, on a eu largement recours à l'Internet pour faciliter l'accès aux législations et au processus législatif. Les textes de la plupart des législations et réglementations subordonnées sont disponibles via Internet, tandis que le site Internet du Parlement fournit également des informations sur l'état d'avancement des projets de lois et sur les délibérations des commissions parlementaires.

En outre, les ministères produisant des réglementations sont tenus d'élaborer un vaste programme pour la communication aux parties affectées des modifications apportées à la réglementation. Cela peut recouvrir des avis dans les media, des publications spéciales, des discours ou déclarations des ministres ou autorités, des numéros verts et des communications sur Internet.

Les pouvoirs publics mettent également l'accent sur la lisibilité des instruments juridiques. Des outils ont été développés pour aider les ministères à rédiger des projets de réglementation lisibles. En mars 1998, Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère de la Justice ont publié un document, *L'élaboration des règlements : les principales étapes et la lisibilité*. En matière de législation, le ministère de la Justice a mis en place un Comité des partenaires en lisibilité et, ultérieurement, le *English Legislative Language Committee*. Ces comités ont élaboré des conventions et des lignes directrices pour l'amélioration de la rédaction. Le Groupe jurilinguistique française a également œuvré au cours des 20 dernières années pour améliorer la qualité de la version française de la législation. Certains ministères ont également rendu disponibles en ligne des versions plus lisibles des propositions de modifications législatives.

Enfin, afin de faire en sorte que les partenaires commerciaux au niveau international soient informés des modifications proposées de l'environnement réglementaire du Canada qui sont susceptibles de les affecter, la Politique de réglementation prévoit une période étendue de publication préalable pour être en accord avec les dispositions de divers accords commerciaux internationaux. Le Conseil canadien des normes a un contrat avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour faire office de point d'information officiel du Canada.

3.1.4. *Transparence de l'efficacité de la réglementation : Conformité et mise en application*

La conformité et la mise en application sont des déterminants essentiels de la capacité des réglementations à atteindre leurs objectifs fondamentaux. Un faible niveau de conformité, dû soit à des problèmes de conception de la réglementation, soit à des problèmes d'application, peut rendre les structures réglementaires largement inefficaces. Malgré cela, rares sont les pays de l'OCDE qui, à ce jour, ont adopté des stratégies ou des politiques explicites et détaillées en matière de conformité. Dans le cadre d'une approche de grande envergure de la conformité et de la mise en application des textes, il faut prendre en compte les questions suivantes : promotion de la conformité sur une base volontaire, identification efficace des carences et sanctions appropriées.

Le Canada, comme les Pays-Bas, figure au nombre des rares pays ayant adopté des politiques de conformité explicites dans le cadre de leurs efforts de gestion réglementaire. La publication en 1992 du guide intitulé *Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation*⁶⁷, examine un vaste éventail d'approches en matière de conception des programmes, de surveillance et de mise en application. En outre, y sont intégrés les efforts de conformité déployés par ce pays avec les AIR et les processus de consultation, l'exigence de conformité étant l'une des six grandes questions abordées dans chaque AIR. Cela signifie que les stratégies de mise en œuvre et de conformité doivent faire l'objet d'un débat explicite et public dans le cadre de la préparation d'une proposition réglementaire.

Le ministère de la Justice a également complété ce guide avec la publication en 1998 du document intitulé *Pour une réglementation préventive*⁶⁸. Ce document contient des avis pratiques sur les options en matière de conformité et de mise en application, celles-ci constituant des solutions de rechange aux solutions relevant d'une procédure pénale. En matière de mise en application, le manuel recense des solutions de rechange aux approches traditionnelles de la réglementation consistant à « ordonner et contrôler », et fournit des avis stratégiques sur le caractère approprié des approches alternatives à une série de situations d'ordre réglementaire en mentionnant les précédents juridiques pour chacune des options.

L'évaluation des résultats atteints constitue un aspect nécessaire d'une politique de conformité et de mise en application. C'est un domaine dans lequel le Canada a récemment introduit des innovations importantes, principalement via le *Projet d'amélioration des rapports au Parlement* — dont la première phase a débuté en 1994. À titre de démarche pilote, la Partie II des Estimations a été scindée en deux rapports en 1997 : *Rapports ministériels sur le rendement*, soumis à l'automne, et *Rapports sur les plans et les priorités*, présentés au printemps. L'intention consiste à démontrer les liens existant entre politiques et programmes (y compris les initiatives réglementaires) et leurs résultats effectifs. Les processus spécifiques de déclaration des résultats obtenus continuent d'être améliorés, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillant de conserve avec les ministères pour améliorer le processus et la pertinence des informations communiquées⁶⁹.

Outre les 83 rapports établis sur le rendement par les différents ministères et organismes officiels, le Président du Conseil du Trésor présente chaque année au Parlement un rapport national sur le rendement. Ce rapport décrit le contexte social dans lequel s'inscrivent les résultats de l'action des différents ministères dans les grands domaines touchant à la qualité de la vie, la santé, l'économie, l'environnement et les communautés du Canada.

En second lieu, le rapport du Vérificateur général comporte un élément substantiel de déclaration des résultats atteints : l'obligation de rendre compte au Parlement de l'efficacité de la politique des pouvoirs publics, c'est-à-dire si les objectifs définis ont été ou non réalisés –même si le rapport ne porte pas sur les choix stratégiques effectués. Ainsi, en décembre 2000, le Vérificateur général a présenté un rapport sur les programmes réglementaires fédéraux en matière de santé et de sécurité, en les évaluant au regard de l'objectif global des autorités dans ce domaine : « protéger activement les Canadiens des risques pesant sur leur santé et leur sécurité — traiter le problème en amont et, au cas où il se produirait quand même, en réduire au minimum les conséquences⁷⁰ ». Le Vérificateur général a procédé à une évaluation des grands programmes fédéraux en matière de santé et de sécurité, gérés par l'Agence d'Inspection alimentaire du Canada, Santé Canada, Environnement Canada, Transports Canada, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et le Bureau national de l'Énergie, couvrant quelque 85 lois et 250 réglementations.

Dans l'ensemble, le Canada peut faire état de performances satisfaisantes dans ces domaines. C'est l'un des rares pays de l'OCDE disposant d'une vaste stratégie en matière de conformité et de mise en œuvre, bien intégrée avec d'autres instruments pertinents de la politique de réglementation, notamment les AIR et la consultation. Il a récemment introduit des innovations substantielles s'agissant de la déclaration des résultats effectivement atteints, mesures qui sont en train d'être peaufinées et sont susceptibles d'apporter à l'avenir une importante contribution à la gestion réglementaire dans un contexte dynamique.

3.2. Choix des instruments : les réglementations et les solutions de remplacement

La capacité de l'administration de choisir l'instrument le plus efficace, qu'il soit ou non réglementaire, constitue un point-clé pour une bonne réglementation. Dans les pays de l'OCDE, la palette d'instruments et leur utilisation s'élargissent au fur et à mesure qu'ils sont expérimentés, que le processus d'apprentissage se diffuse et que la compréhension de l'application des mécanismes de marché s'accroît. Cela étant, les autorités administratives et réglementaires encourent souvent des risques en utilisant de nouveaux instruments. Un rôle précurseur à cet égard –en termes de soutien à l'innovation et d'apprentissage — doit être joué par les autorités en charge des réformes si l'on souhaite que les solutions de remplacement à la réglementation fassent véritablement une percée dans le système.

Les autorités réglementaires canadiennes réclament depuis 1986 que l'on effectue une évaluation explicite des alternatives, les différents organismes devant démontrer que les réglementations proposées constituent le meilleur instrument parmi tout l'éventail des options, de type réglementaire ou non, pour atteindre l'objectif désiré. L'inclusion d'une discussion des différentes options et des coûts et avantages dans chacune dans l'AIR signifie que le public a la possibilité de débattre des mérites des différentes options envisagées dans le cadre de la consultation. En outre, les pouvoirs publics ont soutenu les autorités réglementaires dans leurs efforts de recherche et d'évaluation de solutions de remplacement en publiant des lignes directrices, y compris un guide sur des solutions de rechange à la réglementation en 1993, rédigé par un Comité des meilleures pratiques comportant des représentants de l'industrie, du monde universitaire et des ministères.

Par la suite, des exigences similaires ont été appliquées à la législation primaire, via la *Directive du Cabinet sur la procédure législative* (mars 1999), qui invitait les experts à envisager des solutions de remplacement à la législation dans le cadre du processus d'élaboration des propositions de législation. Cet accent mis sur la recherche de l'instrument adéquat a été renforcé avec la publication des *Règles de saine gestion* en 1999. Le ministère de la Justice, en collaboration avec le BCP et le Secrétariat du Conseil du Trésor, élabore actuellement un cadre relatif au choix des instruments au stade de l'élaboration des propositions en matière de législation primaire. Ce cadre confortera également la fonction critique de l'AIR s'agissant du droit dérivé. Le Comité des sous-ministres examine aussi des approches innovantes en matière d'intervention de l'Etat par le biais d'une série d'études de cas destinées à compléter l'éventail de directives déjà disponibles. Ces travaux devraient se traduire par une meilleure compréhension de la palette d'instruments susceptibles d'être utilisés pour influencer sur les objectifs des pouvoirs publics. Les résultats de ces efforts de promotion de l'utilisation des solutions alternatives par l'échelon central de l'administration ont constitué une importante innovation s'agissant de la conception et de l'utilisation des instruments de rechange, tant en termes spécifiques que via des tentatives d'élaborer des processus favorisant le recours à ces alternatives. Un exemple significatif à cet égard a été la tentative, qui s'est au bout du compte soldée par un échec, d'adoption d'une *loi sur l'efficacité de la réglementation* (cf. encadré 4).

D'importants travaux ont été entrepris pour promouvoir l'utilisation des **codes de conduite volontaires**. Cette initiative remonte à un symposium tenu en 1996. En se fondant sur les informations glanées à cette occasion, un guide et une page Internet mis à disposition par Industrie Canada sont destinés à fournir des informations pertinentes aux autorités réglementaires. Cette page inclue des définitions d'un code volontaire ; un cadre d'évaluation, des études présentées au symposium ; et une liste des initiatives canadiennes et internationales dans le domaine des codes volontaires.

L'une des utilisations les plus notables des codes volontaires au Canada précède ces initiatives. Il s'agit du programme *Gestion responsable* de l'industrie chimique. Cet instrument a été initialement proposé par le secteur : l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques l'a établi en 1985 pour répondre aux préoccupations du public s'agissant de la fabrication, distribution et utilisation des produits chimiques à la suite de la catastrophe de Bhopal, en Inde en décembre 1984. En vertu de ce dispositif, le président directeur général ou le plus haut responsable de chaque membre de l'Association doit s'engager à mettre en œuvre les principes directeurs et les codes de bonnes pratiques figurant dans le programme dans un délai de trois ans après l'adhésion à l'association et à se prêter à une vérification publique du respect de cet engagement. Outre ces exigences, sont prévus un réseau de contact des présidents directeurs généraux via des groupes leader, des apports du public par l'intermédiaire d'un panel national consultatif, et une assistance mutuelle par le biais de la mise en commun des pratiques ayant prouvé leur succès.

Le programme *Gestion responsable*, en tant que dispositif volontaire, fonctionne comme une approche globale de la gestion de la production et de l'utilisation des produits chimiques tout au long de leur cycle de vie et, en tant que tel, irait plus loin que ne le permettrait une approche uniquement fondée sur le contrôle réglementaire. Le fait que les firmes chimiques considèrent l'adoption de ces disciplines comme servant au bout du compte leurs intérêts ainsi que ceux du public transparait dans l'adoption du programme dans plus de 50 pays. Il représente dès lors une contribution majeure du Canada à l'utilisation à l'échelle mondiale d'instruments relevant d'une approche volontaire.

Une variante du concept de code volontaire actuellement développée par le ministère de l'environnement est celle des accords volontaires, en vertu desquels les entreprises concluent volontairement des accords d'atteinte de résultats dans le domaine de l'environnement, dans le cadre du programme intitulé « précurseurs dans le domaine de l'environnement », les meilleurs résultats étant publiquement reconnus. Les propositions incluent l'incorporation de principes très spécifiques pour le dispositif et l'essai de résolution des problèmes posés par la responsabilité via des mécanismes comme des audits de parties tierces.

Encadré 4. **Projet de loi sur l'efficacité réglementaire (C-62, 1994).**

Le Projet de loi sur l'efficacité réglementaire a été présenté au Parlement par le Président du conseil du Trésor en décembre 1994. Il aurait permis au Gouverneur au Conseil, sur l'avis du Président du conseil du Trésor et du ministre en charge des réglementations concernées, de déclarer que certaines réglementations étaient soumises à des « plans de conformité » et qu'un ministre ou un tiers, personne privée ou organisme, disposerait de l'autorité réglementaire pour approuver ces plans.

Ces « plans de conformité » devaient constituer des moyens alternatifs pour se conformer aux objectifs des réglementations et auraient été approuvés à condition que des « objectifs en matière de santé, de sécurité, d'environnement ou d'autres objectifs réglementaires [soient] respectés de façon aussi satisfaisante ou mieux » que dans l'hypothèse où l'on aurait suivi l'option réglementaire. En vertu de ce projet de loi, les agents soumis à la réglementation auraient été en mesure de soumettre des plans de conformité indiquant comment ils comptent atteindre les objectifs réglementaires en ayant recours à des méthodes autres que celles stipulées dans la réglementation. L'approbation de ces plans de conformité devait être soumise à des exigences en termes d'évaluation et à la tenue par l'autorité réglementaire désignée d'une consultation avec les parties susceptibles d'être directement affectées par ce plan. Une fois approuvés, les plans de conformité devaient se substituer à la réglementation et les sanctions applicables en vertu de la réglementation s'appliquaient aux violations des dispositions de ces plans.

Les partisans de ce projet faisaient valoir qu'il permettrait de traiter certaines des limites inhérentes au système traditionnel fondé sur les ordres et le contrôle dans le domaine réglementaire en accroissant la réactivité et la souplesse du système réglementaire aux nouvelles évolutions, comme les nouvelles technologies, réduisant ainsi les coûts liés à la conformité. A cet égard, ce projet présente des similitudes conceptuelles avec le recours à une approche réglementaire fondée sur le rendement, en permettant aux groupes soumis à la réglementation d'adopter une démarche dynamique en proposant leurs propres moyens d'atteindre les objectifs acceptés visés par les réglementations, améliorant ainsi significativement l'innovation.

Ce projet a finalement été abandonné après que de nombreuses préoccupations avaient été exprimées par toute une série de parties concernées. En premier lieu, le Comité mixte parlementaire permanent d'examen de la réglementation a soulevé un certain nombre de points d'ordre constitutionnel et juridique. Il a fait valoir que cela se traduirait dans les faits par une délégation au pouvoir exécutif de la capacité d'octroyer des dispenses à l'application des réglementations subordonnées, en contradiction avec le principe selon lequel c'est au Parlement de déterminer les obligations des citoyens en vertu de la législation. Le Comité a également estimé que ce projet constituait une atteinte au principe d'égalité devant la loi, en proposant un système dans lequel il pourrait y avoir au bout du compte « autant de règles différentes que de personnes initialement soumises à une réglementation particulière ». De même, des préoccupations ont été soulevées quant à l'incidence sur la responsabilité du gouvernement, étant donné que l'on pouvait soutenir qu'il n'y aurait pas de ministre responsable de la gestion des mécanismes de conformité alternatifs. Certains observateurs ont fait état de préoccupations relatives au risque de voir ce système renforcer l'incertitude s'agissant de la réalisation des objectifs⁷¹.

Deux Etats australiens (Victoria et Nouvelles-Galles du sud) ont ultérieurement engagé d'importants travaux pour élaborer des propositions similaires. Un comité du Parlement de Victoria a étudié l'historique du projet canadien dans le cadre de l'activité de compte rendu au Parlement sur une proposition similaire. Il a noté que le Comité mixte canadien n'avait pas proposé d'amendements destinés à répondre aux préoccupations exprimées, condamnant ainsi le projet dès le départ. Il est arrivé à la conclusion que « la principale raison de [l'échec du projet] était qu'il a été perçu comme relevant d'une mauvaise stratégie politique, étant considéré comme une tentative du parti Libéral de flatter ses alliés dans le monde des affaires ». Enfin, en dépit d'un rapport positif du Comité au Parlement de Victoria en 1997, mettant notamment en lumière les moyens de lever les objections faites au projet canadien, et d'une réaction également positive du gouvernement, aucun projet de loi sur l'efficacité économique n'a, à ce jour, été introduit dans cette juridiction.

Source : Comité sur la réforme législative, Parlement de Victoria. Regulatory Efficiency Legislation : Report. octobre 1997.

Comme dans nombre de pays de l'OCDE, le domaine de la réglementation de l'environnement est l'un des plus actifs au Canada en termes d'alternatives à la réglementation. D'autres initiatives dans ce domaine incluent un système d'échange au niveau intérieur, actuellement mis en œuvre pour les substances détruisant la couche d'ozone, et élaboré conjointement avec le ministère des Finances. Au niveau provincial, le Québec a mis en place un système de prélèvements et de crédits pour le perchlore-éthylène afin de fournir des incitations financières aux teinturiers pour améliorer leur technologie. En vertu de ce dispositif, le perchlore-éthylène était taxé afin d'accroître son prix, tandis que les recettes dégagées revenaient aux teinturiers pour subventionner les améliorations de leurs procédés technologiques.

En résumé, la politique de réglementation canadienne incite fortement les autorités réglementaires à étudier une large palette de solutions de rechange à la réglementation et de nombreux éléments tendent à indiquer que ces options sont adoptées en pratique, y compris le dispositif Gestion responsable mis en place par les industriels eux-mêmes et devenu une norme internationale en termes de « meilleures pratiques ». Comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE, il faut encourager un recours accru à d'autres instruments d'action, notamment les instruments fondés sur le marché. Le *Rapport du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance*, en date de 1998, a mis en lumière un certain nombre de ces défis et indiqué qu'ils feraient l'objet d'une attention renforcée de la part des autorités. A cette fin, le gouvernement a adopté récemment un cadre d'action pour avancer dans trois directions : les procédures, les capacités et la recherche. S'agissant des procédures, celles-ci doivent permettre de garantir que les ministères et les organismes à l'échelon central envisageront tout l'éventail des instruments d'action adaptés afin de faire des choix judicieux. Au niveau des capacités, il s'agira d'assurer la formation des agents et de veiller à la diffusion des informations nécessaires sur l'éventail des instruments d'action possibles afin de permettre aux intéressés de faire des choix judicieux dans les domaines juridique, décisionnel et opérationnel. Au niveau de la recherche, il faudra faire l'inventaire des pratiques exemplaires recensées au niveau national et international, de mieux comprendre les incitations qui conduisent à privilégier le recours à certains moyens d'action et de mieux évaluer les coûts et les avantages de ces divers moyens d'action.

3.3. Comprendre les effets de la réglementation : le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation* émise en 1995 a mis l'accent sur le rôle de l'AIR pour garantir systématiquement le choix des options les plus efficaces et les plus efficaces. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire*, en date de 1997, recommande aux pouvoirs publics « d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans l'examen de l'élaboration et la réforme des réglementations ». Une liste des meilleures pratiques en matière d'AIR a été proposée dans le document *Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*⁷². Ce rapport fournit un cadre pour la description et l'évaluation, qui vont suivre, de la pratique en matière d'AIR au Canada.

L'AIR est à la fois un processus et un outil d'analyse. Son incidence sur la qualité des réglementations découle de ces deux éléments : le processus consistant à analyser systématiquement les choix opérés dans un contexte comparatif et à tenter d'identifier toutes les incidences importantes de chaque option constitue en soi un puissant moyen d'influer sur le résultat final. Cela étant, la qualité de la méthodologie d'évaluation peut être un élément déterminant de la capacité de l'AIR à conduire les experts à retenir l'option à même de maximiser le bien-être. Le système canadien pose des exigences importantes s'agissant tant de la procédure que de l'aspect analyse de l'AIR.

Les exigences actuellement attachées aux AIR au Canada sont le produit de près de vingt-cinq années d'expérience, l'exigence d'une « analyse de l'impact socio-économique » ayant été introduite en 1978, ce qui faisait de ce pays un pionnier en la matière. Hormis une brève période dans les années quatre-vingt, durant laquelle on a tenté d'appliquer les disciplines de l'AIR aux projets de législation primaire, les exigences en vigueur au Canada s'appliquent exclusivement aux réglementations subordonnées. Cela étant, les exigences relatives au processus à suivre contenues dans la *Directive du Cabinet sur l'activité législative et les Règles de saine gestion* incorporent un certain nombre d'éléments qui forment partie intégrante d'un système solide d'AIR, sans être toutefois absolument équivalent.

Dans le contexte des réglementations subordonnées, le système canadien a un important taux de couverture, s'appliquant effectivement à l'ensemble des instruments à caractère législatif, tels que définis dans la *loi sur les instruments statutaires* de 1995. Les grandes lignes des exigences actuelles en matière d'AIR sont en place depuis 1986 et ont été renforcées avec la création des *Normes de gestion du processus de réglementation* en 1995. En termes de procédure, des éléments importants des exigences relatives à l'AIR sont le fait qu'elles soient étroitement intégrées avec le processus de consultation et que l'AIR est un document évolutif, qui débute au moment de la « publication préalable » d'une proposition de réglementation, qui est publié une nouvelle fois dans sa version modifiée avant l'adoption définitive de la réglementation et également transmis au Cabinet en tant que document justificatif servant à éclairer la décision d'adopter le texte. Sur le plan de l'analyse, les principales exigences relatives à l'AIR sont de contenir une justification de la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics, de prouver que la réglementation est la meilleure solution possible et qu'elle maximise le bien-être social, de démontrer qu'un mécanisme de consultation adéquat est intervenu et qu'il existe un mécanisme approprié pour assurer la conformité et la mise en application⁷³.

Les développements ci-dessous mesurent les pratiques du Canada en matière d'AIR au regard de la série de bonnes pratiques recensées par l'OCDE⁷⁴.

Renforcer le soutien apporté au niveau politique en faveur des AIR. L'engagement politique envers l'AIR devrait provenir des sphères les plus élevées de l'Etat si l'on veut que sa capacité d'influencer les résultats effectifs puisse être maximisée. En vertu de ce critère, le Canada se place très honorablement. Les exigences en termes d'AIR sont reflétées dans la Politique de réglementation, dont le CSC a la responsabilité spécifique. En outre, les AIR dans leur version définitive sont, en fait, des documents officiels du Cabinet et forment donc partie intégrante du processus final d'approbation des réglementations au niveau politique. L'exigence d'une signature des AIR par les ministres contribue également à la responsabilité et à l'engagement des politiques envers le processus d'AIR.

Déterminer soigneusement les responsabilités s'agissant des éléments du programme d'AIR. Les expériences des pays de l'OCDE ne révèlent aucune exception à la règle selon laquelle les AIR se traduiront par un échec si elles sont du ressort des seules autorités réglementaires, mais qu'il en sera même si elles sont trop décentralisées. Afin d'asseoir l'autorité des responsables de la réglementation sur ce mécanisme tout en mettant en place des contrôles de qualité et en veillant à une cohérence, les responsabilités devraient être partagées entre les autorités réglementaires et une unité centrale de contrôle. Il convient de noter qu'au début des années 1990, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été submergé du fait de ce processus et que l'on a assisté à une importante accumulation de propositions du fait de l'adoption d'une approche trop centralisée, et c'est une des raisons pour lesquelles la stratégie pour la mise en œuvre a été modifiée dans le sens de réglementations fondées sur les résultats atteints⁷⁵. A l'heure actuelle, le ministère proposant une réglementation est chargé de préparer l'AIR, soit en effectuant lui-même l'analyse quantitative soit en la sous-traitant, et en organisant la consultation impliquée par l'élaboration d'une réglementation.

L'aspect contrôle central de la qualité est fourni par le SRDC de diverses manières. Au niveau le plus global, il fournit avis et assistance pour aider les ministères à élaborer des AIR, y compris avec la publication d'une série impressionnante de documents d'orientation, ainsi qu'un système très perfectionné d'avis disponibles sur Internet. Le SRDC est également en charge de la fonction de 'critique réglementaire' mentionnée en section 2.2. Pour la plupart des propositions de réglementation présentées, le SRDC évalue les différentes AIR afin de déterminer si les ministères ont bien respecté les exigences posées par la Politique de réglementation et si cela est confirmé par la norme d'analyse appropriée⁷⁶. Cela est essentiel pour garantir des décisions bien fondées du Cabinet. Le CSC a besoin de disposer d'une AIR définitive et des commentaires écrits et confidentiels du SRDC sur l'AIR avant d'étudier les propositions que les ministres soumettent pour approbation au Gouverneur en Conseil et de prendre une décision à cet égard. En vertu du système de gestion réglementaire, le dispositif actuel confère au SRDC l'autorité de s'opposer aux ministères sur l'analyse qu'ils effectuent et sur les informations qu'ils fournissent. Le SRDC fournit des informations en retour sur les AIR aux ministères auteurs de propositions de réglementation et, le cas échéant, demande une révision. Le processus d'évaluation et de commentaires des AIR repose sur une coordination informelle et constante entre le ministère parrain et le SRDC, jusqu'au moment où les ministères soumettent formellement des propositions qui peuvent leur être retournées pour amélioration. Etant donné ce *modus operandi*, et le fait que le ministre signe l'AIR pour attester du caractère judicieux de l'analyse avant sa présentation, il n'est peut-être pas surprenant que le Secrétariat ne fasse que rarement usage du pouvoir qui est le sien de refuser d'autoriser la transmission au Cabinet d'une proposition au motif du caractère inadéquat de l'analyse. Le Canada évalue le succès de son système non seulement au nombre d'AIR qui sont rejetées mais aussi à l'amélioration de la qualité, au degré d'intégration des AIR au processus d'élaboration des politiques et à l'aptitude des auteurs de réglementations à répondre aux critères des AIR. La nécessité d'améliorer la formation, les conseils et la diffusion des pratiques exemplaires est soulignée. Contrairement à d'autres systèmes plus centralisés, le Canada n'a pas élaboré de système prévoyant l'établissement de rapports de contrôle de la qualité des AIR.

En se plaçant dans une perspective générale, le processus s'est traduit par une amélioration des réglementations et une modification de la culture des autorités réglementaires. Selon les indications disponibles, la qualité des AIR n'a pas faibli depuis l'adoption de l'approche plus « décentralisée » et le transfert de l'organisme de surveillance au cœur de l'administration. Peu de pays disposent en matière de gestion de la qualité des réglementations d'une expérience suffisante pour fournir une base permettant de déterminer le processus qui avec le temps s'est révélé le mieux fonctionner. En outre, il se peut que l'incidence de la dernière initiative transférant les responsabilités en matière de politique réglementaire vers le centre, marquant ainsi un déplacement vers une approche plus centralisée s'agissant du système de gestion réglementaire, ne puisse pas encore être totalement appréciée. Peut-être un équilibre statique est-il impossible et faut-il de temps en temps passer d'une gestion plus centralisée à une démarche plus décentralisée afin de pouvoir continuellement influencer sur la capacité d'atteindre un haut niveau de qualité des réglementations dans l'ensemble de l'administration. Toutefois, il semble qu'il y ait encore matière à amélioration. Des discussions avec les agents du Bureau du Vérificateur général révèlent leurs préoccupations quant au caractère plus ou moins judicieux de l'élaboration des AIR et à la non diffusion d'informations-clés⁷⁷. L'étude susmentionnée du système d'AIR a récemment émis 19 recommandations pour améliorer cet outil⁷⁸. D'autres préoccupations portent sur le caractère variable de la qualité des différentes AIR et de leur degré de conformité d'un ministère à l'autre et entre elles, sur une meilleure communication des résultats et sur l'amélioration projetée de l'analyse quantitative⁷⁹. Sur ce dernier point, il est pratiquement impossible de surveiller les avantages et coûts globaux attendus au fil du temps et pour divers domaines réglementaires.

Former les auteurs de réglementation. Les autorités réglementaires doivent avoir les compétences requises pour produire des AIR de qualité. Le système canadien se place en bonne position à l'aune de ce critère. En vertu des NGPR, les responsables de la réglementation doivent veiller à ce que leurs personnels soient compétents pour mener à bien le processus réglementaire. Afin de les aider à

respecter cette exigence, de très nombreux manuels, cours et outils d'enseignement sont mis à disposition. Nombre d'entre eux sont accessibles sous forme électronique, via le site Internet du Bureau du Conseil privé. Parmi les sujets couverts par ces documents, on peut citer : l'évaluation des alternatives à la réglementation, l'analyse coûts-avantages, l'élaboration des AIR et des politiques de conformité, la gestion de programmes réglementaires, la collaboration internationale entre autorités réglementaires, le processus réglementaire fédéral et les bonnes pratiques en matière de programmes réglementaires. Les responsables de la réglementation sont incités à participer aux cours de formation dans le domaine de l'élaboration de la réglementation proposés par Conseil et vérification Canada. Récemment ont eu lieu des cours sur les domaines suivants : Analyse coûts-avantages, évaluation des alternatives à la réglementation, consultation⁸⁰ ; et boîte à outils législatifs⁸¹. Les ministères eux-mêmes proposent également une formation interne étendue à leurs agents, adaptée aux besoins spécifiques des programmes réglementaires qu'ils gèrent.

En août 2001, le Bureau du Conseil privé a publié un instrument interactif d'information accessible sur Internet –*Outil d'apprentissage sur la rédaction des lois et des politiques*. Il fournit aux responsables un accès en ligne à la demande sur les politiques, orientations et meilleures pratiques relatives à l'élaboration d'analyses judicieuses destinées à servir de fondement à des décisions raisonnées s'agissant des propositions en matière de réglementations et d'instruments législatifs. Le développement de cet outil est en cours, l'objectif plus vaste étant de fournir des orientations similaires pour les processus de conception des politiques et d'élaboration des lois. Cet outil intégrera ces trois processus afin de mieux illustrer les interdépendances entre politiques, lois et législation subordonnée.

Adopter une méthode d'analyse cohérente mais souple. Le principe-clé recommandé par l'OCDE est que les réglementations « produisent des avantages justifiant les coûts, en examinant la répartition des ces incidences dans l'ensemble de la société ». Une telle analyse est la méthode privilégiée pour évaluer les incidences de la réglementation parce qu'elle vise à produire une politique publique conforme au critère d'optimum social (ou maximisation du bien-être)⁸². Le système canadien d'AIR se positionne très favorablement à l'aune de ce critère. Le système canadien d'AIR repose sur une analyse des avantages par rapport aux coûts depuis 1986, et adopte explicitement les objectifs de maximisation du bien-être social en tant que critère de décision en stipulant que chaque proposition de réglementation doit « maximiser l'avantage net pour les Canadiens ». Cela suppose que la politique choisie soit la meilleure disponible. Le guide relatif aux AIR souligne l'importance de la souplesse de la méthode d'analyse et de la proportionnalité des ressources affectées à cette analyse. Cela signifie que le niveau d'analyse devrait être proportionnel à l'importance de la proposition. Toutefois, il ne fournit pas de critères explicites pour cibler les efforts d'évaluation et adopter une approche sélective pour l'application de l'AIR.

Elaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'absence d'informations est une raison essentielle de la médiocre qualité des AIR. Des stratégies innovantes et présentant une meilleure efficacité-coûts pour la collecte des données peuvent jouer un rôle important d'amélioration de la qualité de l'analyse. Le Bureau du Conseil privé fournit un document d'orientation sur la façon de mesurer les coûts et avantages des propositions et des solutions de remplacement. Le Vérificateur général a souligné l'importance du maintien de la crédibilité de la science dans l'administration, en particulier s'agissant de l'identification des risques et des domaines déjà recensés où les autorités réglementaires devraient être mieux informées de la classification de leurs activités sur l'échelle des risques.

Cibler les AIR. Les ressources en matière d'AIR devraient être affectées en priorité aux réglementations dont l'incidence attendue est la plus importante et les plus susceptibles de pouvoir modifier les résultats effectifs. La somme de temps et d'efforts consacrés à l'analyse des réglementations devrait correspondre aux améliorations de la réglementation que ladite analyse est censée fournir⁸³. Au Canada, il n'existe pas de critères opérant un filtrage pour déterminer si une AIR doit ou non être réalisée

étant donné que l'exigence d'analyse s'applique à l'ensemble des « réglementations », comme stipulé dans la *loi sur les instruments Statutaires*⁸⁴. Toutefois, la règle de proportionnalité s'applique, comme mentionné ci-dessus, ce qui suppose que les réglementations dont l'incidence attendue est plus importante soient soumises à une analyse plus détaillée. Nonobstant l'absence de « seuil » pour l'application de l'AIR, la règle de proportionnalité garantit un degré substantiel de ciblage des efforts. Dès lors, le système canadien se classe favorablement au regard de ce critère. Cela étant, on pourrait envisager l'adoption d'un seuil explicite pour l'AIR, ou bien une « différenciation » des exigences en matière d'AIR.

Intégrer les AIR au processus d'élaboration des politiques. Pour que les AIR améliorent effectivement les résultats en matière réglementaire, elles doivent être intégrées au processus d'élaboration de la politique, plutôt qu'appliquées à titre de complément après que les décisions aient été prises. Réaliser cette intégration constitue une tâche à long terme et présente des difficultés substantielles dans tous les pays de l'OCDE. Dans ce contexte, le système canadien se place en bonne position au regard de ce critère. Le récent examen du processus canadien d'AIR a conclu qu'il avait modifié le processus de prise de décision, davantage d'attention étant accordée aux solutions de rechange, aux coûts et avantages comparés que lorsque les exigences étaient mises en oeuvre⁸⁵. La nature des exigences relatives à l'AIR, comportant deux étapes, ainsi que l'intégration AIR et consultation et l'utilisation d'une AIR en tant que document officiel du Cabinet, sont vraisemblablement des facteurs contribuant à ce résultat. Tous ces facteurs vont fournir des disciplines en matière de qualité des AIR réalisées, ce qui tendra à inciter les autorités réglementaires à adopter des approches fondées sur les AIR plus précocement dans le processus d'élaboration de la politique.

Associer massivement le public. L'implication du public dans l'AIR sert l'amélioration de la qualité en fournissant une source supplémentaire de données importantes et en soumettant l'analyse qui en résulte à une évaluation critique, contribuant ainsi à identifier les hypothèses non fondées, les erreurs de raisonnement et les incidences imprévues. Le système canadien est exemplaire au regard de ce critère. D'une manière générale, la consultation est devenue un élément central de la politique de réglementation canadienne. Comme noté ci-dessus, depuis 1999, la consultation publique est la première exigence figurant dans la Politique réglementaire. S'agissant plus spécifiquement des AIR, le fait que toutes soient publiées non pas une mais deux fois –au stade du projet et à celui de la réglementation dans sa version définitive– garantit un niveau d'implication publique rarement observé dans les pays de l'OCDE.

Appliquer les AIR à la réglementation existante comme aux réglementations nouvelles. Les critères prévus par l'AIR peuvent s'appliquer de manière identiques aux réglementations actuelles et aux réglementations nouvelles. En effet, les exigences d'information pour une analyse réussie sont plus facilement remplies avec des réglementations existantes, ce qui peut conférer à l'AIR une très grande utilité pour les projets de révision réglementaire. Le Canada en a une certaine expérience. C'est ainsi que pour l'examen de la réglementation engagé en 1992, les ministères étaient tenus de se conformer aux exigences de la politique de réglementation (à savoir : consultation du public, évaluation des coûts-avantages, coopération avec les échelons infranationaux d'administration) pour réévaluer leurs réglementations. Mais cet examen et d'autres réexamens de grande portée étaient fondés sur des auto-évaluations et seul un petit nombre de critères détaillés ou chiffrés avaient été définis à ces fins. C'est là un aspect qui pourrait être étudié en vue d'améliorer les pratiques actuelles, et ce point est traité plus loin dans la Section 4.

Evaluation. En général, en matière d'AIR, le Canada obtient des scores extrêmement élevés par rapport aux meilleures pratiques de l'OCDE évoquées ci-dessus. En effet, le Canada est parmi les pays les plus avancés dans l'OCDE s'agissant de la mise en oeuvre des AIR, ce qui reflète la large expérience acquise sur de nombreuses années et la volonté démontrée de perfectionner, mettre à jour et compléter les éléments de la politique et du projet au fil du temps. Certains domaines d'amélioration potentielle peuvent cependant être identifiés. Une révision des critères de qualité appliqués à la législation primaire pourrait

être effectuée en vue de garantir qu'ils sont aussi étroitement alignés que possible sur les meilleures pratiques en matière d'AIR. En particulier, l'adoption d'exigences analytiques claires, ainsi que d'étapes de procédure assurant un haut niveau d'intégration de l'analyse des impacts et de la consultation permettrait de garantir que les avantages liés à l'application par le Canada de l'AIR aux réglementations subordonnées sont également obtenus s'agissant des lois primaires.

De plus, il convient d'envisager un retour à une fonction « critique » plus active, complétée par le compte-rendu public sur les résultats de l'AIR comme moyen de favoriser le recours à des normes d'analyse plus élevées et plus cohérentes. Ces étapes pourraient encore être complétées par l'adoption d'un guide méthodologique plus technique, comme le recommande l'examen récent mené par le Cabinet de conseil Regulatory Consulting Group Inc et le groupe Delphi.

3.4. Les autorités réglementaires indépendantes⁸⁶

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays de l'OCDE ont largement restructuré les secteurs économiques clés que sont les activités de réseau, en opérant une séparation entre le réseau et les éléments concurrentiels de ces secteurs afin de promouvoir la concurrence et l'efficacité. Ces changements ont imposé au gouvernement d'importantes exigences en termes de nouvelles réglementations, conduisant à l'adoption de nouvelles approches, notamment le développement des autorités réglementaires « indépendantes », investies de pouvoirs de décision dans les limites imposées par les lois gouvernementales s'appliquant à elles. En général, ces nouvelles structures institutionnelles basées sur les règles du marché ont été créées autour du concept de séparation de la propriété, d'élaboration de la politique et de la surveillance réglementaire au jour le jour, afin de fournir des incitations appropriées à tous les intervenants et de maximiser la visibilité et la transparence. Ces initiatives étaient de ce fait destinées à améliorer l'environnement économique dans lequel le secteur opère, de même que la responsabilité des principaux intervenants. La structure actuelle d'autorités réglementaires indépendantes du Canada anticipe d'une certaine façon la tendance plus générale. Après une période durant laquelle ces autorités ont été largement autonomes, le Canada a commencé depuis 20 ans à réduire le degré d'indépendance de ces organismes, souvent par la suppression de leur pouvoir de décision.

Le Canada partage avec les Etats-Unis une expérience de création d'autorités réglementaires sectorielles spécialisées au cours de la première partie du 20^{ème} siècle. Par la suite, le modèle canadien a progressivement divergé par rapport à celui des Etats-Unis. Entre les années trente et la fin des années soixante, le gouvernement a progressivement accru leurs pouvoirs jusqu'à l'instauration de véritables « gouvernements en miniature » lorsque les responsables de la réglementation se virent accorder une gamme étendue de pouvoirs et d'instruments pour réglementer les secteurs de l'énergie, des transports et des communications. Ces organismes disposaient à la fois de pouvoirs clairs de réglementation et d'une capacité autonome en tant que décideur politique primaire dans ces secteurs. Leurs fonctions étaient très diverses, incluant l'élaboration de la réglementation, la capacité d'octroyer des autorisations, de procéder à des adjudications, d'exercer un pouvoir quasi-judiciaire, de décider des subventions ou des dépenses, d'élaborer des orientations, ainsi que des pouvoirs de surveillance. Bien que contrôlés par les tribunaux et le Cabinet, du fait de la conjonction de leurs fonctions très étendues et de leur autonomie considérable au sein du gouvernement fédéral, ils méritaient parfaitement leur appellation d'autorités réglementaires indépendantes⁸⁷.

Au cours des deux dernières décennies, le Gouvernement canadien a largement récupéré les pouvoirs de décision politique antérieurement exercés par des autorités réglementaires indépendantes, modifiant le modèle en faveur d'un autre dispositif, plus représentatif du concept de responsabilité ministérielle habituellement rencontré dans un système parlementaire de type britannique. Ce mouvement a coïncidé, et a été favorisé par plusieurs autres facteurs et événements. Il s'agissait de conflits entre les

provinces et la fédération, de désaccords entre l'industrie privée et le secteur public et, de façon plus notable, d'un mouvement général en faveur de politiques basées sur les règles du marché et de la déréglementation, venant se substituer à l'intervention directe et à la protection des champions nationaux par les responsables de la réglementation. Cela s'est traduit par une réduction générale du degré d'indépendance de ces organismes⁸⁸. Aujourd'hui, seule la Commission canadienne de radio-télévision et de communications (CRTC) conserve son statut et ses pouvoirs traditionnels⁸⁹. Ses homologues, l'Office national de l'énergie (ONE) et l'Office canadien des transports (OCT) ont vu leurs différents pouvoirs et fonctions se réduire et le nombre de leurs membres ainsi que leur personnel fortement allégés⁹⁰. De même, les conditions de nomination des responsables de la réglementation ont changé. L'objectif premier des responsables de la réglementation est d'assurer le contrôle du cadre de consultation et le respect de celui-ci par tous les intervenants, en particulier par le biais du pouvoir d'accorder les autorisations et d'arbitrer entre les parties. Cependant, dans certains cas, comme dans le secteur de l'énergie, les autorités réglementaires se sont vu confier de nouvelles obligations, comme des responsabilités pour promouvoir la qualité de l'environnement aujourd'hui exercées par les autorités réglementaires du secteur de l'énergie.

La réduction de l'autonomie institutionnelle est nécessairement allée de pair avec un accroissement de la responsabilité des ministres. La responsabilité ministérielle devant le Parlement a été renforcée avec l'exigence, entre autres choses, d'une présentation par le ministre, et non par l'autorité réglementaire, de son rapport annuel devant le Parlement. La responsabilité envers le public a également été renforcée par l'adoption de mécanismes étendus de consultation avec les parties intéressées concernant les modifications proposées aux réglementations et par le biais du recours étendu à des auditions publiques⁹¹. A l'exception principale du CRTC, les réglementations sectorielles sont aussi soumises aux règles de contrôle de la politique de la réglementation (cf. section 2.1). Toutes leurs réglementations (comme les dispositions d'application) suivent le même processus et sont soumises à la politique de réglementation. De ce fait, le NEB et le CTA doivent préparer des AIR, consulter les parties intéressées et publier les avants-projets de réglementations dans la Gazette du Canada (de sorte qu'elles peuvent faire l'objet de commentaires / et être consultées).

Tableau 4. Principales autorités réglementaires sectorielles et autorité de la concurrence au Canada

Organismes	Cadre législatif actuel	Personnel	Page web
Commission canadienne de radio-télévision et de communications (CRTC) ⁹²	<i>Loi de 1976 sur la Commission canadienne de radio-télévision et de communications, amendée par la loi sur la télédiffusion de 1991 et la loi sur les télécommunications de 1993</i>	400	www.crtc.gc.ca
Office canadien des transports (OCT) ⁹³	Loi sur les Transports au Canada de 1996 et Loi sur les chemins de fer de 1996	270	www.cta-otc.gc.ca
Office national de l'énergie (ONE) ⁹⁴	Loi sur l'Office national de l'énergie de 1985	280	www.neb-one.gc.ca
Bureau et Commissaire de la concurrence Tribunal de la concurrence	Loi sur la concurrence de 1986 ⁹⁵	368	http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ct01250e.html www.ct-tc.gc.ca/

Une autorité de la concurrence revitalisée comprenant un Commissaire, un Bureau et un Tribunal, est également venue renforcer le nouveau cadre (voir chapitre 3)⁹⁶. Dans le cas des transports, de l'électricité et du gaz naturel, le Bureau a joué un rôle important en suscitant une réforme réglementaire axée sur les règles du marché et en réduisant l'étendue de la réglementation spécifique à chaque secteur au profit de politiques plus générales. Par exemple, dans le cadre d'un examen de la politique des transports, le Bureau en 2000-2001 a émis trois avis au Comité d'examen de la loi sur les transports au Canada (La loi sur les transports au Canada et les autres lois sur les transports). Le plaidoyer du Bureau intervient (à sa propre initiative ou sur requête de l'autorité réglementaire) par le biais d'interventions devant l'autorité réglementaire propre au secteur concerné et la fourniture d'avis au Parlement et aux ministères en charge de surveiller le secteur en question. Le Bureau peut également émettre des avis en faveur d'un renforcement de la concurrence et éventuellement participer à des auditions ou des consultations conduites par l'instance en charge de la réglementation.

Le Bureau de la Concurrence a également formulé un certain nombre de principes liés à la définition et la coordination de ses fonctions et responsabilités avec ceux des différentes autorités réglementaires. Une initiative intéressante est l'Accord d'Interface conclu en 1999 entre le Bureau et la CRTC. Cet Accord devait conférer aux partenaires du secteur des télécommunications et de la radiodiffusion ainsi qu'à l'opinion, plus de précisions et une plus grande certitude juridique quant au régime réglementaire applicable. Cet Accord décrit les compétences confiées à la CRTC en vertu de La loi sur les télécommunications et de la loi sur la radiodiffusion ainsi que les compétences confiées au Bureau dans ces deux secteurs. De même, la loi sur les transports au Canada fournit la possibilité de suspension de la loi sur la concurrence pour une période de 90 jours, au profit du Cabinet. Cette procédure fut invoquée pour faciliter la négociation de la fusion opérée en 1999, soumise à conditions, des deux principales compagnies aériennes du Canada.

Au total, le Canada a apporté des modifications substantielles à ses structures antérieures d'autorités réglementaires indépendantes ; celles-ci ont évolué en direction de la conception actuellement dans l'air du temps consistant à obtenir une meilleure performance réglementaire au moyen d'une séparation appropriée des pouvoirs et des fonctions, tout en garantissant aussi une délimitation claire des rôles respectifs des organismes à compétence générale en charge de la concurrence et des autorités réglementaires sectorielles.

4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE POUR ACTUALISER LA RÉGLEMENTATION À JOUR

Les réglementations qui sont efficaces aujourd'hui peuvent devenir inefficaces demain, en raison de changements sociaux, économiques ou technologiques. La plupart des pays de l'OCDE ont des stocks importants de lois, réglementations et formalités administratives qu'ils ont accumulées durant des années ou des décennies sans examen et révision adéquats. Le *Rapport sur la réforme de la réglementation* de l'OCDE recommande aux gouvernements de « réexaminer systématiquement les réglementations afin de faire en sorte qu'elles continuent de remplir les objectifs recherchés de façon efficace et effective ».

4.1. Le réexamen des réglementations existantes

L'approche suivie par le Canada s'agissant du réexamen des réglementations existantes est essentiellement basée sur le modèle de l'« examen systématique ». Cela signifie que l'on a périodiquement effectué des réexamens à grande échelle de la structure de réglementations existantes au regard d'une série identifiée de critères, avec un objectif de modernisation de l'ensemble selon une approche coordonnée. Deux importants exercices d'examen ont été effectués en 1984 et en 1992.

Le *Groupe de travail chargé de l'examen des programmes* en 1984 (plus connu sous le terme de groupe de travail Nielsen) a examiné la structure et les programmes de la réglementation fédérale, en se concentrant sur l'objectif de fourniture des meilleurs services au public et d'amélioration de la gestion des programmes du gouvernement. L'examen réalisé fut particulièrement critique sur le système réglementaire, en jugeant celui-ci « mal structuré, non contrôlé, très inégal, et tout à fait source de confusion⁹⁷ ». Cet examen a clairement produit un résultat substantiel dans la mesure où les recommandations du groupe de travail ont posé les fondations de la première politique de la réglementation annoncée en 1986 (cf. section 1.1).

L'examen de 1992 avait pour objet une revue détaillée de l'ensemble des réglementations existantes « afin de garantir que l'usage par le gouvernement de ses pouvoirs de réglementation se traduise par une plus grande prospérité pour les Canadiens. » Cet examen faisait partie intégrante d'un programme plus vaste : le *Programme pour la prospérité* destiné à conforter la compétitivité du Canada dans le marché globalisé. L'examen de la réglementation répondait à une double préoccupation : veiller à ce que la réglementation n'impose pas des coûts inutiles aux entreprises et aux consommateurs et ne nuise de ce fait à la compétitivité et faire en sorte qu'un système réglementaire trop vaste et trop complexe ne constitue pas une charge indue pour les finances publiques⁹⁸. Cet examen comportait deux parties (1) il était demandé aux ministères d'évaluer eux-mêmes si les réglementations existantes répondaient à l'objectif central (« l'usage par le gouvernement de ses pouvoirs de réglementation doit se traduire par une plus grande prospérité pour les Canadiens ») et (2) un examen a été effectué par la Commission permanente sur les finances de la Chambre des Communes afin de déterminer comment les réglementations existantes affectaient la compétitivité et d'identifier les moyens d'améliorer les programmes de réglementations, les processus utilisés et la collaboration inter gouvernementale en termes généraux. La politique de réglementation du gouvernement fédéral préconise de démontrer, pour tous les projets de règlement à examiner :

- que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution.
- que les Canadiens et les Canadiennes ont été consultés
- que les avantages de la réglementation l'emportent sur les coûts pour les Canadiens et les Canadiennes, leurs administrations publiques et leurs entreprises
- que l'activité réglementaire entrave le moins possible la compétitivité du Canada
- que le fardeau de la réglementation a été réduit au minimum grâce à la coopération avec les autres niveaux d'administration et organismes
- que des systèmes sont en place et que les ressources sont suffisantes pour permettre une application des règlements.

Les examens des ministères se sont achevés dans chaque cas par un rapport au ministre responsable qui identifiait les programmes réglementaires pour lesquels les coûts étaient supérieurs aux avantages, avec des propositions de dates pour leur élimination ou modification ; les réglementations pour lesquelles l'efficacité pouvait être améliorée ; et les moyens par lesquels le ministère pouvait garantir que ses programmes réglementaires suivent les évolutions intervenant au Canada. Les procédures employées incluaient des consultations publiques avec des contributions venant d'un large éventail de parties intéressées. Plusieurs ministères ont utilisé des groupes de conseillers avec une très large représentation. A la fin de l'examen (achevé en juin 1993), 835 réglementations sur un total d'environ 2 800 alors recensées dans l'*Index codifié des textes réglementaires* avaient été identifiés pour suppression, révision, ou examen

ultérieur⁹⁹. Chaque ministère a élaboré un calendrier de réformes sur cinq ans, de façon à ce que, à l'horizon 1998, on puisse obtenir pour tous les ministères des programmes réglementaires de taille significativement plus réduite, plus simples, davantage fondés sur la coopération et mieux adaptables aux circonstances. Tandis que le Secrétariat du Conseil du Trésor surveillait les travaux, aucune déclaration publique sur les résultats obtenus n'est intervenue à la fin du projet.

Comme précédemment mentionné, la révision transversale des fonctions, responsabilités et ressources humaines des ministères, effectuée au milieu des années 90 pour moderniser l'administration publique fédérale, a permis une réduction substantielle des réglementations superflues ou trop ambitieuses/coûteuses grâce à l'auto évaluation et la définition des priorités par chaque ministère. Une exigence supplémentaire permettant de mesurer valablement l'exercice d'examen régulier est constituée par les rapports annuels de rendement que chaque ministère doit présenter au Parlement. Cependant, le fait que ces rapports soient annuels semble indiquer que leur objectif central est probablement à court terme et spécifique, au lieu de constituer un mécanisme d'évaluation stratégique avec un horizon à plus long terme.

A la suite de ces examens sur grande échelle, le Canada a opté pour une approche plus ciblée. Un petit nombre de lois canadiennes ont incorporé des exigences spécifiques en matière d'examen. Cependant, lorsque ce procédé a été employé – par exemple dans le cas de la *loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999*, qui prévoyait un examen cinq ans après son entrée en vigueur, il apparaît que celui-ci était destiné à constituer un examen *ex post* des hypothèses et de l'approche initiales à la base de la législation, plutôt que comme un moyen de garantir la qualité de celle-ci dans un contexte évolutif. Ce dernier objectif peut être atteint seulement avec des exigences d'examen régulier, plutôt qu'avec un dispositif ponctuel. Il existe des exceptions à cette situation, par exemple, la *loi sur les transports au Canada de 1996* qui prévoyait un réexamen détaillé quatre ans plus tard portant sur la mise en œuvre de la législation et sur l'objectif assigné.

La tendance à inclure dans les textes réglementaires des clauses prévoyant le réexamen, au terme d'un délai fixé, de l'ensemble de leurs dispositions et de leur mise en œuvre, semble se renforcer, surtout dans les textes de loi adoptés ces dix dernières années. Il est à noter que les mécanismes employés sont de nature *ad hoc*, et non systématiques. Il n'existe pas de programmes définis à l'avance pour les examens et pas de recours à un dispositif d'examen automatique. La Politique de la réglementation de 1986, notamment, proposait un programme systématique d'examen et d'évaluation des programmes de réglementation sur un cycle périodique de sept ans. Cependant, cela n'a jamais été entièrement mis en œuvre¹⁰⁰. Toutefois, plusieurs ministères ont constaté que les mécanismes habituels de consultation permettent de repérer les réglementations dont le réexamen semble s'imposer davantage, de sorte que ce sont ces textes qui sont réexaminés en priorité. C'est ainsi que la réglementation applicable à six secteurs devait faire l'objet de la première série d'examens en vertu du *Programme pour l'emploi et la croissance : l'innovation la clé de l'économie moderne* en vue d'améliorer l'efficacité de la réglementation. Aucune évaluation officielle de ces examens n'a été effectuée et aucun examen ultérieur n'a eu lieu.

Bien que plusieurs réexamens exhaustifs et ad hoc aient été menés à bien dans le passé, les autorités compétentes pourraient améliorer la politique canadienne en manifestant clairement leur volonté de réexaminer les réglementations en vigueur passé un certain délai. Il est important de ne pas relâcher les efforts entrepris dans le cadre de la politique de réglementation. Le récent document du gouvernement sur la Stratégie d'innovation constitue une excellente initiative pour tenir le rythme de la réforme, mieux faire comprendre quels sont les besoins à cet égard, actuellement et à moyen terme, et compléter les examens prévus par les différentes lois. Il situe les questions de réglementation dans le cadre plus large de l'action du gouvernement en faveur de l'innovation et d'une économie fondée sur le savoir qui est tributaire d'une main-d'œuvre qualifiée et d'un climat favorable à l'investissement. Dans cette perspective, le Canada recherche des moyens d'améliorer le cadre réglementaire de l'activité des entreprises en vue de soutenir l'innovation et s'est fixé pour objectif de terminer d'ici 2010 un ensemble d'examens systématiques par

des experts des principaux régimes d'intendance du Canada. La participation à ces examens d'un large éventail des parties intéressées contribuera à en assurer le succès. Le Canada peut vouloir prendre en considération le modèle de la procédure d'examen de la politique de concurrence nationale de l'Australie comme une approche possible à cet égard. Ce modèle, qui fonctionne également dans le contexte d'un système de gouvernement de type parlementaire, recouvre les échelons nationaux et infranationaux de gouvernement, fonctionne selon un calendrier établi sur plusieurs années, évalue la réglementation à partir de critères spécifiques et publiés et équilibre la responsabilité des ministères en matière de conduite des examens avec la transparence, l'implication du public et des mécanismes de contrôle de qualité à l'échelon central¹⁰¹.

4.2. Le gouvernement sur Internet et la réduction de la paperasserie

Que ce soit au niveau fédéral ou à celui des provinces, le Canada a démontré un engagement fort de réduction de la charge administrative liée aux réglementations sur les entreprises. Le Canada se concentre sur les incidences pour les petites et moyennes entreprises (PME), dans la mesure où les exigences administratives tendent à imposer une charge plus lourde sur celles-ci par rapport aux entreprises de taille plus importante. Le Forum conjoint sur la réduction de la paperasserie a été lancé en 1994 en partenariat entre le gouvernement et les petites entreprises. Entre 1994 et 1997, le Forum et son Groupe de travail interministériel de soutien ont examiné les problèmes irritants identifiés par les entreprises, notamment ceux liés aux feuilles de paie et aux impôts, aux procédures douanières et aux charges liées à la paperasserie, aux enquêtes du gouvernement, formulaires et instructions. Cela s'est concrétisé par un certain nombre d'initiatives pour simplifier et alléger les exigences de collecte d'information posées par l'administration. La réduction de la paperasserie et de la charge liée aux réglementations a également été une composante majeure de la stratégie élaborée par le gouvernement en 1994 : *l'innovation : la clé de l'économie moderne*.

Parmi les exemples d'améliorations, on peut citer :

- La mise en œuvre d'un numéro unique pour les entreprises qui a supprimé l'exigence de numéros d'enregistrement multiples en 1995 ;
- L'introduction d'un guichet unique dénommé le « Business Window », qui a réduit le temps consacré par les entreprises à traiter avec l'Agence des douanes et des revenus du Canada (ADRC) en 1995 ;
- Depuis le début des années 90, l'Agence des douanes et des revenus du Canada a rationalisé l'enregistrement des mouvements transfrontières de biens, en partie grâce au recours accru à la technologie, de sorte que la plupart des biens commerciaux sont enregistrés avec le minimum d'information au moyen de l'échange de données électronique dans un délai de 45 minutes, et l'Agence continue à mettre en œuvre d'autres réformes, fondées sur les principes de gestion des risques, en recourant aux technologies de pointe ; et
- En 1997, le ministère du Développement des Ressources humaines du Canada a simplifié le système des relevés d'emploi utilisé pour déterminer l'éligibilité aux prestations d'assurance chômage, incluant la réduction du manuel d'instruction de 35 pages à moins de 4.

D'une façon plus systématique, afin de garantir que les exigences d'information du gouvernement continueront d'être soumises à réexamen, la *Politique de la réglementation*, en date de 1995, a prévu qu'aucune charge d'information inutile ne devrait être imposée par les réglementations et que le cas particulier des petites entreprises devrait être pris en compte.

Au cours de ces dernières années, le gouvernement fédéral a utilisé Internet pour offrir un ensemble impressionnant de simplifications en faveur des entreprises, destiné à réduire les charges administratives, en particulier pour les PME. Déjà, la performance du Canada en matière d'information et de prestation de services en ligne figure parmi les meilleures dans le monde, un résultat qui bénéficie aussi bien aux entreprises étrangères que nationales.

La fourniture de services par voie électronique est à relier au changement fondamental intervenu dans la façon dont on fait des affaires tant au Canada qu'avec ce pays. Lorsqu'elle sera pleinement mise en oeuvre, la fourniture de services en ligne contribuera à rationaliser l'environnement des entreprises en simplifiant et en accélérant certaines procédures qu'elles utilisent et en les aidant à obtenir l'information dont elles ont besoin rapidement et efficacement (la fourniture de services par voie électronique est appuyée par des moyens d'accès supplémentaires comme le téléphone, la personnalisation, l'utilisation des e-mail par l'intermédiaire du réseau étendu à l'ensemble du pays des Centres canadiens de services aux entreprises).

Les utilisateurs et les observateurs font hautement l'éloge de l'initiative — une étude indépendante récente de 22 pays a placé au premier rang le Canada dans la mise en oeuvre de l'administration électronique (cybergouvernement)¹⁰². Cela apparaît dans l'importance de l'utilisation dont celui-ci fait l'objet : le site de l'Etat du Canada enregistre quelque sept millions de connexions tous les mois 20% venant de l'extérieur du pays¹⁰³. Parmi les exemples d'initiatives à cet égard, on peut citer :

- BusinessGateway.ca, lancée en janvier 2001, fournit aux entreprises des services et de l'information gouvernementale appropriée et fréquemment utilisée sur des sujets tels que la fiscalité, les réglementations, l'import/export et la gestion des ressources humaines ;
- Le réseau des centres canadiens de services aux entreprises du Canada a été créé grâce à la collaboration entre les échelons fédéral et provincial et s'attache principalement à intégrer les informations en provenance des deux niveaux de gouvernement dans un centre d'information destiné à la clientèle d'entreprises et faisant office de service de référence pour les dirigeants de « jeunes pousses », les entreprises établies de petites et moyennes dimensions et les nouveaux exportateurs — les centres gèrent une base de données sur l'information à destination des entreprises qui contient un inventaire détaillé des descriptions de programmes et services ainsi que des informations relatives aux réglementations fédérales dont les PME ont le plus souvent besoin ;
- Le numéro d'enregistrement pour les entreprises a été intégré au niveau fédéral avec un certain nombre de programmes provinciaux — l'Ontario et la Nouvelle Ecosse (avec la Colombie Britannique, le Manitoba et ultérieurement, les autres Provinces) ont adopté le numéro d'identification unique. Le système : Inscription en direct des entreprises permet aux entreprises de s'enregistrer auprès de l'Agence des douanes et des revenus du Canada et des programmes provinciaux pertinents en une seule opération. En utilisant ce service intégré en ligne, les entreprises peuvent maintenant se voir attribuer un numéro d'entreprise pour leur compte d'impôt sur les bénéfices, de taxe sur les produits et services (TPS)/taxe de vente harmonisée (TVH), de déductions sur les salaires, d'opérations d'import/export, et d'impôts sur les bénéfices, parallèlement à l'approbation de l'incorporation fédérale par Industrie Canada. Cela remplace les transactions multiples et successives qui caractérisaient les relations des entreprises avec l'administration dans le passé, permettant une plus grande satisfaction du client, une conformité accrue, une réduction du temps de traitement, qui atteignait auparavant six semaines, à 30-minutes ; et
- Un guichet unique a récemment été lancé sur l'Internet.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ACTION

5.1. *Evaluation générale des forces et faiblesses actuelles*

Le Canada dispose d'un système de gouvernance de la régulation qui a mûri et fonctionne bien. Il a été un pionnier dans de nombreux domaines de la réforme de la réglementation et s'est montré un innovateur cohérent et énergique sur une large variété de sujets. Plus de trente années d'examens et plus de vingt années d'innovation et de réformes ont fait du Canada l'un des pays de l'OCDE les plus expérimentés dans la recherche d'une amélioration des capacités gouvernementales à assurer une réglementation de grande qualité. Les institutions, procédures et autres instruments de réglementation forment au Canada un ensemble efficient, transparent et responsable. Les principes et les procédures utilisés dans la gestion de la qualité de la réglementation ont imprégné le processus décisionnel à un point qui est rarement atteint au sein de l'OCDE et ils sont partie intégrante de la culture administrative des décideurs politiques.

Au niveau politique, le Canada a, en général, adopté la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale* de 1995 et, dans de nombreux domaines, il a mis en œuvre des exigences supplémentaires allant au-delà de celles prévues dans la recommandation pour ce qui est de fournir une assurance de qualité plus robuste (Cf. section 2.1.). Le Gouvernement dispose d'institutions centrales pour impulser les politiques de réglementation, parallèlement à l'existence dans les ministères et les agences de tout un ensemble de procédures destinées à améliorer les résultats de la réglementation. La gestion de la réglementation au Canada peut être caractérisée comme étant basée à la fois sur les processus et sur les résultats, avec un haut niveau d'intégrité et de professionnalisme. D'autres pays de l'OCDE peuvent en outre s'inspirer des instruments et des principes canadiens. Le SRDC et ses prédécesseurs ont élaboré un ensemble impressionnant de documents couvrant la plupart des problèmes comme l'analyse coûts-avantages, l'identification d'instruments alternatifs, la façon de construire et mettre en œuvre des programmes de réglementation afin d'obtenir des résultats, et l'usage de la consultation. Le recours aux Normes de gestion du processus réglementaire en tant que guide d'auto évaluation pour les ministères constitue une innovation notable dans le contexte d'une réorientation vers une gestion de la réglementation axée sur la performance plutôt que basée sur des approches reposant uniquement sur le contrôle hiérarchique. En outre, le système canadien est exemplaire quant au degré de transparence et de consultation qui caractérise les processus de préparation des politiques et d'élaboration des lois.

En dépit de l'étendue des résultats obtenus, certains domaines ont été identifiés dans cet examen comme appelant des améliorations susceptibles de permettre l'obtention de gains significatifs. Certaines indications montrent que la fonction critique dans ses deux dimensions – processus de réglementation et réforme des régimes de réglementation – pourrait être étoffée afin d'améliorer les performances dans divers domaines et de continuer à progresser à certains égards. En outre, diverses mesures concrètes pourraient être prises pour améliorer la qualité du système des AIR, dont un grand nombre d'entre elles ont été identifiées au cours de l'examen récemment commandé par le gouvernement.

5.2. *Les avantages et les coûts potentiels d'une nouvelle réforme réglementaire*

Les efforts de réforme entrepris durant les décennies 80 et 90 se sont visiblement traduits par des avantages et démontrables pour l'économie et la société canadiennes. Comme l'a souligné dans le Chapitre 1 [à venir], la performance économique du Canada s'est considérablement améliorée, notamment à la fin des années 90, par rapport à la situation antérieure.

Si l'on se tourne vers l'avenir, de nouvelles améliorations des systèmes de réglementation devraient continuer à accroître la performance économique à long terme du Canada. Les Canadiens continuent d'être préoccupés par « l'écart de productivité » avec les États-Unis ; et, au-delà des préoccupations que l'on peut avoir quant à la nature véritable et l'ampleur de cet écart, il existe un important potentiel de réforme de la réglementation s'il s'agit d'améliorer la performance économique du pays par le biais d'une réduction des coûts de la réglementation. De nouvelles réformes favorisant la concurrence, comme cela a été évoqué dans le Chapitre 3, conjointement avec des mesures destinées à réduire les obstacles aux échanges entre provinces, sont susceptibles de dégager d'importants gains de productivité et de contribuer grandement à ce que le Canada atteigne son objectif consistant à « faire de l'économie canadienne un chef de file au niveau mondial, qui s'appuie sur l'innovation, les idées et le talent¹⁰⁴ ».

Il existe peu d'indices montrant l'existence d'une inquiétude marquée de la part du public à l'égard du programme de réformes suivi jusqu'à aujourd'hui, peut-être parce que le programme a en permanence souligné le besoin d'une transparence et d'une participation maximum du public à l'élaboration des politiques et aux efforts de réforme. Il y a là un atout important en faveur de la réforme canadienne de la réglementation, et il faudrait s'en servir pour préserver la dynamique de la réforme et même l'accélérer. Les examens systématiques proposés au titre de la Stratégie d'Innovation du Canada seront un axe privilégié d'une réforme d'ensemble de la réglementation.

5.3. Options politiques envisageables

La présente section recense les actions, basées sur un consensus international sur les bonnes pratiques et sur les expériences concrètes des pays de l'OCDE, qui ont toutes chances d'être particulièrement bénéfiques pour l'amélioration de la réglementation au Canada. Elles reposent sur les recommandations et le cadre général du Rapport de l'OCDE sur la Réforme de la Réglementation ainsi que sur le grand nombre d'analyses et de rapports que le Canada a lui-même conduits sur son dispositif en matière de réglementation. Les recommandations ci-dessous ont trait à trois grands domaines : renforcement du système de gestion de la réglementation, amélioration des composantes du processus d'évaluation de l'impact des réglementations, et renforcement des efforts de réforme interadministratifs au sein du Canada.

1. Rationaliser et harmoniser les critères de la politique de réglementation

La structure de gouvernance de la régulation au Canada est aussi substantielle qu'étendue et impose de nombreuses exigences aux autorités concernées pour la concrétisation des différents aspects d'une garantie de qualité. Comme l'a indiqué la Section 2.1, le Canada utilise une large panoplie de critères de qualité de la réglementation, tandis que leur nature et forme précises varient quelque peu selon qu'il s'agit de contrôles qui sont appliqués à la politique de réglementation, au domaine de la loi et aux actes du pouvoir exécutif. Si les exigences énoncées manifestent un degré élevé de cohérence, les normes et les critères varient. D'où une certaine préoccupation quant à la possibilité d'un traitement peu cohérent des différents instruments juridiques par différents éléments de la structure politico-administrative, et quant au risque d'une plus grande difficulté à comparer les divers instruments du point de vue de leurs incidences. Il y a également le danger que les autorités chargées de réglementer aient une connaissance et une compréhension insuffisante des exigences formulées. Veiller à la cohérence entre les critères utilisés, quel que soit l'instrument envisagé, améliorerait probablement la perception et la reconnaissance de leur importance, permettrait une diffusion plus efficace des dits critères, et par conséquent, améliorerait le degré de conformité aux règles¹⁰⁵. Des contrôles de qualité équivalents appliqués à tous les instruments aideraient à obtenir des résultats d'une qualité uniformément élevée.

Il faudrait également d'étudier la possibilité de rationaliser le nombre des critères de qualité employés. Des critères similaires pourraient être combinés ou, dans certains cas, supprimés. Une mesure de ce type serait propre à prévenir le risque naissant « d'inflation des critères » – comme avec l'inflation des réglementations en général, un accroissement incontrôlé des exigences en matière de qualité de la réglementation fait courir le risque d'affaiblir l'obéissance spontanée aux règles et d'aboutir à ce que les efforts faits pour se conformer aux règles ne se concentrent pas sur les éléments essentiels du système de garantie de qualité.

2. Conférer un rôle de préconisation accru à la réforme de la réglementation

Alors qu'il y a au Canada de solides dispositions institutionnelles pour la gestion des systèmes et processus de gouvernance de la régulation, il n'y a pas d'avocat qui plaide avec vigueur en faveur de nouvelles réformes, et qui puisse se concentrer stratégiquement sur un travail de développement et d'argumentation à l'appui d'initiatives et d'approches nouvelles. Faire davantage appel à un organisme extérieur influent pourrait apporter de nouvelles perspectives et des sources supplémentaires d'expertise à l'œuvre de réforme. Un avocat extérieur aurait également la capacité de renforcer la crédibilité du programme de réforme en détruisant l'impression qu'il est dominé en sous-main par les autorités de réglementation. Un tel organisme disposera probablement d'une plus grande liberté dans ses conseils s'il est localisé à une certaine distance des processus-clés au centre du gouvernement, ou s'il est même indépendant de l'administration, complétant ainsi à bien des égards le travail effectué en interne par le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance.

Un modèle de ce type de « champion » de la réforme réglementaire pourrait être fourni par la Better Regulation Task Force au Royaume Uni. Cet organisme permanent, où les entreprises, le secteur associatif et d'autres parties prenantes sont largement représentés et qui dispose d'un Secrétariat, peut servir de point d'appui lorsque des décisions de réglementation difficiles sont à prendre. Sa crédibilité et sa capacité d'accès aux médias ainsi qu'aux plus hauts niveaux de la hiérarchie gouvernementale sont en outre encore renforcées par le haut profil de ses membres. Un tel organisme peut aussi constituer un moyen particulièrement utile pour concevoir et mettre en œuvre une approche stratégiquement ciblée consistant à soumettre le stock de réglementations existantes à un réexamen régulier.

Les examens systématiques proposés dans la Stratégie d'Innovation seront l'axe privilégié d'une réforme exhaustive de la réglementation. Il y a là une approche propre à donner une impulsion à la croissance économique et au développement social au cours des dix prochaines années, par le biais d'un engagement et d'un partenariat national à long terme associant les autorités provinciales et territoriales, les entreprises, les syndicats et l'Université.

3. Renforcer les capacités d'élaborer et d'examiner les AIR

Pour développer la fonction critique au centre du gouvernement les moyens et les compétences nécessaires à la vérification de la qualité des AIR dans la Division des Affaires de Réglementation au sein du SRDC doivent aller au delà des 10 à 11 spécialistes qui sont actuellement alloués à cette dernière. En outre, pour conserver une capacité crédible de critique à l'égard des ministères et des agences, il ne suffit pas de nommer périodiquement des fonctionnaires appartenant à d'autres secteurs de l'administration qui apportent (et enrichissent) leur expérience, il faut aussi que le SRDC crée une base stable d'administrateurs parmi lesquels devraient figurer des spécialistes des évaluations coût-avantage et autres formes d'analyse quantitative.

Parallèlement à la création de capacités renforcées au centre du gouvernement, le Canada devrait envisager de faciliter l'accès des équipes chargées d'élaborer les AIR auprès des échelons de décisions des ministères en charge des réglementations, de façon à garantir la qualité des projets et permettre aux dites équipes de réagir de façon efficace et en temps utile aux critiques adressées à l'échelon central à leurs projets. Il s'agit certes dans une large mesure de décisions relatives à l'organisation et aux moyens qui incombent aux ministères, mais si le centre fait respecter l'exigence de qualité dans les différentes agences de manière plus ferme et plus cohérente, et s'il fournit en retour des informations comparatives sur les performances réalisées, l'incitation à mieux faire devrait en découler tout naturellement.

4. Introduire une évaluation a posteriori systématique mais ciblée de la conformité aux exigences et aux normes de la Politique de Réglementation.

Un défi majeur que doivent relever la plupart des pays de l'OCDE consiste à mettre davantage l'accent sur l'évaluation a posteriori de la façon dont les ministères et autres organismes de réglementation respectent les politiques de réglementation. On pourrait charger le Vérificateur général de surveiller et de faire connaître le degré de conformité aux exigences des AIR. Un tel suivi donnerait la possibilité de mettre à la disposition des autorités chargées de réglementation, du Parlement et des citoyens une appréciation sur les efforts déployés par l'administration pour améliorer la qualité de la réglementation. Il pourrait être utile de publier cette appréciation en même temps que la présentation par les ministères de leurs Rapports sur leurs Performances. Il pourrait également être opportun d'introduire cette politique par étapes en commençant, la première année, à transmettre aux ministères des rapports confidentiels sur leur degré de conformité.

Le Canada devrait envisager de mettre en œuvre le modèle utilisé en Australie où l'organisme central en charge de l'examen de la réglementation note chaque AIR comme étant adéquate ou non adéquate au regard de chacun des six éléments contenus dans l'AIR canadienne, en y ajoutant d'autres critères de performance admis, comme la démonstration que la réglementation ne restreint pas inutilement la concurrence, que l'instrument adopté maximise les avantages nets et que la préparation de l'AIR a débuté à un stade précoce du processus d'élaboration. Les ministères peuvent alors obtenir des informations résumées sur leur degré de conformité avec les exigences de la politique suivie, tandis qu'une publication annuelle des résultats globaux, comme dans l'exemple australien, signifierait que cette information pourrait également être utilisée pour comparer les performances des différents ministères. Les carences et les cas de non conformité systématiques pourraient alors être identifiés et traités.

5. Agir pour remédier aux insuffisances subsistant dans le système d'AIR

En 2000, un examen détaillé, commandé par le SRDC, du système actuel d'AIR a proposé un certain nombre de recommandations de fond. Nombre des questions identifiées dans ce rapport ont également été analysées dans le cadre du présent examen. Etant donné la solidité de l'ensemble du système de l'AIR au Canada, traiter les insuffisances qui subsistent permettrait d'obtenir des gains importants et de garantir que le potentiel de l'AIR en termes d'amélioration de la qualité de la réglementation est totalement utilisé. Les principales améliorations à apporter à cet égard seraient les suivantes :

- *Cibler le processus de l’AIR sur les propositions de réglementation les plus importantes*

L’exigence actuelle de « proportionnalité » devrait être complétée ou remplacée par des orientations plus claires sur l’étendue de l’analyse réclamée par des réglementations selon différents degrés d’importance. En particulier, on devrait envisager d’adopter pour le niveau d’impact un « seuil » en dessous duquel aucune AIR ne serait exigée. Une méthode envisageable consisterait à réclamer une AIR qualitative brève pour chaque proposition de réglementation, en traitant chacune des questions de l’AIR sans évaluation quantitative, et à n’exiger la rédaction d’évaluations quantitatives des coûts et des avantages que pour les propositions dont on attend un impact supérieur à un certain seuil. Cela contribuerait à garantir que ressources d’expertise, qui sont rares en matière d’AIR, sont bien utilisées dans les domaines où les avantages potentiels sont les plus élevés. Afin de réduire le risque que les ministères adoptent une stratégie de sous-estimation des incidences dans l’AIR qualitative, un mécanisme de rétroaction pourrait être mis en œuvre au moyen duquel les ministères dont on aurait constaté au cours du temps qu’ils donnent des appréciations biaisées, se verraient réclamer une AIR quantitative pour toutes les propositions pendant une période déterminée ou jusqu’à ce que le Bureau du Conseil privé soit assuré de leur volonté et de leur capacité d’élaborer une AIR qualitativement correcte.

- *Élargir le champ de l’AIR pour assurer la qualité des quasi-instruments de réglementation*

Au niveau fédéral également, une surveillance accrue devrait s’exercer sur les textes qui ne sont pas aujourd’hui couverts par l’AIR, notamment les réglementations « grises » et quasi-réglementations, ainsi que les normes référencées dans les réglementations et les réglementations ministérielles aujourd’hui non couvertes mais ayant des incidences qui justifieraient la rédaction d’AIR. Un registre général de ces types de réglementations accroîtrait en outre la transparence tout en réduisant les doubles emplois et les incohérences (la base de données RegWatch, récemment créée par le Conseil Canadien des Normes pour repérer dans la législation fédérale toutes les références à des normes canadiennes, étrangères et internationales, semble être un point de départ prometteur).

- *Améliorer l’offre de formation et d’orientation méthodologique sur support écrit*

Le Canada produit actuellement une abondance de textes didactiques sur une grande variété de sujets liés à la politique de la réglementation. Cependant, la possibilité d’utilisation d’une telle documentation serait probablement améliorée si cette littérature était regroupée dans un nombre réduit de documents, en supprimant tous les détails superflus et les double-emplois et si l’on portait une plus grande attention à la mise à jour régulière des documents en fonction des changements apportés à la politique de réglementation du gouvernement et autres initiatives du même ordre. Le Learning Tool basé sur l’Internet, qui vient d’être mis en place, a la possibilité de devenir un tel support.

6. Réexaminer l'obligation d'étudier les alternatives à la réglementation

Le gouvernement canadien a consacré beaucoup de temps et d'efforts à conseiller les ministères sur la manière d'explorer à fond les voies alternatives permettant d'atteindre les objectifs des pouvoirs publics. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires, ainsi que le gouvernement et l'Equipe de consultation des gestionnaires du ministère (ECGM) l'ont reconnu. Une revue des pratiques des ministères dans ce domaine et l'évaluation de leur conformité à la politique adoptée pourraient valablement constituer une tâche à confier à l'organisme indépendant de préconisation et de réexamen recommandé plus haut. Des « tableaux de résultats » publiés périodiquement peuvent renforcer les incitations à être performant, tout en contribuant à la dissémination et à l'enrichissement mutuel des pratiques suivies dans les différents domaines de l'action publique.

7. Traiter les problèmes liés à la consultation : représentativité, cohérence, communication et lassitude

Alors que la consultation, qui est l'un des piliers des processus d'élaboration des réglementations au Canada, est régulièrement améliorée, de nouveaux défis se font jour : (1) les groupes d'intérêt, notamment les milieux d'entreprise, critiquent la pondération affectée aux commentaires provenant des différentes parties dans le processus de consultation, ainsi que le manque de clarté sur la façon dont le gouvernement a répondu à ces commentaires; (2) il y a des variations entre ministères quant à l'étendue et au calendrier des consultations; (3) on a le sentiment que le processus d'élaboration de la réglementation est envahi par un excès de consultations parfois générateur de doubles emplois inutiles; et (4) pour des raisons tenant en partie au succès de la consultation, on note des signes de lassitude, d'où un risque que les initiatives en matière de réglementation n'arrivent pas à dialoguer avec l'ensemble des parties concernées, réduisant de ce fait l'apport potentiel de la consultation. Le gouvernement est conscient de ces problèmes, et il est en train de s'y attaquer par la publication dans un proche avenir d'une version mise à jour des directives en matière de consultation. Entre autres éléments nouveaux, les directives à paraître en 2002 (et qui remplaceront le document de 1992) s'attacheront à repérer les techniques et outils innovants tels que la consultation en ligne, et elles apporteront des éléments permettant d'évaluer le processus de consultation. Cela pourrait aider à faire pénétrer la pratique de la consultation dans de nouveaux territoires en améliorant ses modes de fonctionnement.

Conformément à l'avis émis par le Comité des sous-ministres, le Canada pourrait étudier plus à fond la possibilité de consultations plus ciblées, de faciliter l'accès du public aux compte-rendus actuellement établis par les ministères sur les consultations, de mieux organiser la gestion des processus de consultation, et d'impliquer le public plus efficacement. (Cf. section 3.1.1.) Parmi les autres pistes à explorer, il y a un plus grand recours à des consultations via Internet et la suppression des doubles emplois en matière de consultation, et l'identification des étapes du processus d'élaboration des textes où les contributions du public seraient les plus utiles. Pour traiter les questions soulevées par les entreprises et les autres groupes concernés quant au bien-fondé des décisions, le Canada pourrait globalement mettre en application l'exigence imposée aux ministères de déclarer dans l'AIR : qui a été consulté, quels ont été les commentaires, en indiquant en particulier les domaines où les questions soulevées n'ont pas été suivies d'effet et les raisons à cela. Ainsi, l'AIR afficherait clairement et publiquement les points de contestation non résolus et les motifs pour lesquels le gouvernement a choisi telle approche.

8. Accélérer la mise en application de l'Accord sur le commerce intérieur

En dépit de quinze années d'efforts pour créer un marché unique à l'intérieur du Canada, dont six ans d'Accord sur le commerce intérieur, des problèmes importants subsistent. Le Canada devrait envisager l'adoption des éléments clés d'autres efforts couronnés de succès visant la création d'un marché unique au cours des années récentes, notamment les lois de reconnaissance mutuelle en Australie et le Programme de Marché unique de l'Union européenne. Les mesures tendant à l'instauration d'un marché unique à l'intérieur du Canada devraient se voir accorder une haute priorité, en particulier en raison de la taille relativement réduite du marché canadien. Le gouvernement fédéral devrait également engager un dialogue avec les provinces afin d'explorer la possibilité de recourir sur une base uniforme à l'AIR pour les réglementations provinciales. Les débats concernant les réglementations faisant obstacle aux échanges entre provinces progresseraient si une AIR était préparée pour les conseils ministériels et les autres organes de décision à l'occasion de l'élaboration de normes et réglementations adoptées par plus d'une province¹⁰⁶.

ANNEXE

Encadré 1. Principales évolutions intervenues en termes d'amélioration des capacités à garantir des réglementations de qualité

- 1972 : Vote par le Parlement de la loi sur les textes réglementaires et création de la commission mixte permanente de la Chambre des communes et du Sénat sur les réglementations et les autres textes réglementaires.
- 1974 : Publication par le Conseil des recherches en consommation (successeur du Conseil du consommateur canadien) d'un rapport sur les agences réglementaires, traitant à la fois des questions de procédures et de fond.
- 1976 : Publication du document *La voie à suivre* par le gouvernement fédéral. Ce document proposait que l'analyse coûts avantages soit appliquée à la réglementation gouvernementale.
- 1977 : Evaluation périodique de l'efficacité et de l'effectivité des programmes réglementaires ordonnés par le Secrétariat du Conseil du Trésor
- 1978 : Introduction de l'Analyse de l'impact socio-économique, appliquée à toutes les nouvelles réglementations importantes dans les domaines de « la santé, la sécurité, et l'équité ».
- Création du Bureau pour la réduction de la paperasserie par le Conseil du Trésor
- Le Conseil économique du Canada a engagé un certain nombre d'études sur des domaines spécifiques de la réglementation qui apparaissaient avoir un impact particulièrement fort sur l'économie canadienne, afin d'évaluer les effets de l'action réglementaire à tous les niveaux de gouvernement.
- 1979 : Création du Bureau du coordinateur de la réforme réglementaire (BCRR) au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor
- Publication du rapport intérimaire émanant du CEC, *Rationalisation de la réglementation publique*. Celui-ci proposait de vastes modifications du processus réglementaire, incluant l'instauration d'un calendrier réglementaire et d'un communiqué sur l'analyse d'impact des réglementations.
- 1980 : La Commission spéciale sur la réforme réglementaire de la Chambre des Communes a émis 29 recommandations pour améliorer la gestion de la réglementation, comme la nomination d'un ministre fédéral responsable des affaires réglementaires et plusieurs initiatives majeures de déréglementation.
- 1982 : Promulgation de la loi fédérale sur l'accès à l'information.
- 1983 : Début de la publication semestrielle du *Calendrier des projets de réglementation*.
- 1985 : Le Groupe ministériel Nielsen sur le réexamen des programmes a mené une enquête sur le caractère envahissant des réglementations et mis en lumière des préoccupations relatives à l'impact économique sur la société. Il est arrivé à la conclusion que le dispositif réglementaire était « mal structuré, mal contrôlé, de qualité hautement variable et tout à fait confus ».

<p>1986 :</p> <p>1991 :</p> <p>1992 :</p> <p>1993 :</p> <p>1994 :</p> <p>1995 :</p> <p>1996 :</p>	<p>Adoption de la <i>Stratégie de la réforme de la réglementation</i> par le Cabinet - l'accent étant mis sur une « réglementation plus intelligente »- recouvrant l'adoption d'un processus réglementaire basé sur le dialogue avec les parties concernées et le public, et concrétisée par l'adoption des mesures suivantes (1) <i>Dix Principes directeurs sur la politique réglementaire</i> ; (2) <i>Code du citoyen sur l'équité réglementaire</i> ; (3) Résumé de l'analyse d'impact des réglementations exigé pour toutes les nouvelles réglementations ; (4) mécanisme d'avis et commentaires du public pour toutes les propositions de réglementations ; et (5) nomination d'un ministre des affaires réglementaires, avec un bureau des affaires réglementaires (BAR) créé pour soutenir le poste.</p> <p>Le BCRR est remplacé par la Division des affaires réglementaires du Bureau de privatisation et des affaires réglementaires (BPAR), au sein d'un ministère des privatisations et des affaires réglementaires, pour agir en tant que courroie d'accès au Comité spécial du Conseil (CSC) au niveau du Cabinet, investi des pouvoirs de renvoi des réglementations non conformes aux dispositions de la Politique de réglementation du gouvernement.</p> <p>Publication annuelle des <i>Projets de réglementation fédérale</i> présentés.</p> <p>Dissolution du BPAR et transfert de la responsabilité des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor, avec la création de la Direction des affaires réglementaires. La formation sur les compétences liées à la politique réglementaire est introduite. Le Président du Conseil du Trésor, qui supervise le processus budgétaire, est nommé ministre responsable des affaires réglementaires.</p> <p>Mise en place d'une nouvelle Politique de la réglementation incorporant les principes de 1986 et plaçant un nouvel accent sur la gestion des programmes réglementaires.</p> <p>En vertu du Programme pour la prospérité, le Gouvernement a engagé un réexamen détaillé de toutes les réglementations existantes « pour garantir que l'usage par le gouvernement de ses pouvoirs réglementaires entraîne une plus grande prospérité pour les Canadiens ». Les ministères ont examiné leurs programmes réglementaires en s'appuyant sur des consultations publiques, ont évalué leurs effets sur la compétitivité canadienne et identifié les moyens d'améliorer le processus réglementaire, les programmes et la collaboration inter gouvernementale. Cela s'est traduit par des recommandations pour 835 réglementations sur un stock total de 2800 à supprimer ou à réviser dans les cinq ans¹⁰⁷. Il en est également résulté une relance du mouvement d'harmonisation entre la fédération et les provinces et d'amélioration de la collaboration entre l'administration et le secteur privé.</p> <p>Un rapport parlementaire de la Commission permanente de la Chambre des Communes sur les finances, les réglementations et la compétitivité a passé en revue l'incidence de la réglementation sur la compétitivité canadienne. Il a recommandé des modifications pour améliorer l'analyse, augmenter l'implication des parties concernées, améliorer la coordination entre les ministères fédéraux et accroître l'implication des parlementaires dans le processus réglementaire.</p> <p>Publication du document <i>Une réglementation canadienne adaptée aux réalités de l'heure</i>, la réponse du gouvernement à la Sous-commission sur les réglementations et la compétitivité</p> <p>Le gouvernement a publié <i>L'innovation : la clé de l'économie moderne</i>, une stratégie pour promouvoir la création d'emplois et la croissance économique. Il a dessiné les lignes d'un ensemble d'initiatives de réformes réglementaires mettant l'accent sur la nécessité de partenariats avec les autres gouvernements et le secteur privé. Il a également entrepris de compléter des mesures promises antérieurement (suites des examens réglementaires de 1992-93), et de passer en revue la réglementation dans six secteurs clé de l'économie.</p> <p>Révisions de la Politique de la réglementation fédérale par le Conseil du Trésor, incluant l'adoption des Normes de gestion du processus réglementaire (NGPR) pour garantir que les ministères disposent des systèmes de gestion leur permettant d'adhérer à ladite politique.</p> <p>Création du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance.</p>
---	---

1997 :	Abolition du Plan fédéral réglementaire centralisé, remplacé par deux rapports annuels par chacun des ministères : (1) Plans et Priorités et (2) Rapports sur le rendement, tous les deux soumis au Parlement.
1998	Création du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (SRDC), qui a rassemblé au sein du Bureau du Conseil privé la responsabilité des affaires réglementaires et l'appui au CSC.
1999:	Publication d'une Politique de la réglementation fédérale révisée, reflétant le transfert de la compétence du Conseil du Trésor vers le Comité spécial du Conseil.
2000:	Conformément à ce qui avait été demandé, sept ministères ont soumis des projets de révision au Bureau du Conseil privé et au Secrétariat du Conseil du Trésor sur leur conformité avec la NGPR, rassemblés dans un rapport d'évaluation.
	<i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes</i> introduisent quatre « engagements de gestion » à la charge du gouvernement : accent mis sur le citoyen, gestion guidée par les valeurs, orientation sur les résultats et caractère responsable des dépenses publiques.
<i>Source :</i>	Gouvernement du Canada et OCDE/PUMA.

NOTES

1. Le Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies a classé le Canada comme le pays offrant la meilleure qualité de vie pour les sept dernières années, bien qu'il soit passé cette année derrière la Norvège, et se trouve ex æquo avec l'Australie, la Suède et la Belgique. Dans le Rapport 2001 sur la compétitivité globale préparé par le Forum Economique Mondial, le Canada a évolué dans des directions différentes en ce qui concerne les deux indices de compétitivité. S'agissant du Growth Competitiveness Index, basé sur les politiques macroéconomiques, il se classe en troisième position dans un classement international de compétitivité prenant en compte les forces et les faiblesses qui contribueront à la croissance économique future dans 75 pays. Cependant, le Canada est descendu à la onzième place pour le Current Competitiveness Index, qui est basé sur des éléments microéconomiques comme « l'ensemble des institutions, structures de marché et politiques économiques conduisant à des niveaux élevés de prospérité ». Le second indice inclut une série d'indicateurs évaluant le système de réglementation.
2. Les provinces sont juridiquement compétentes en matière de création de communes, d'où la diversité des définitions et des modes d'organisation. Statistiques Canada utilise le terme « subdivisions de recensement », qui inclut les communes urbaines et rurales, les réserves indiennes et les colonies ainsi que les territoires non organisés. On distingue ainsi 46 types différents de communes. En utilisant la classification de Statistiques Canada, il existe 5593 subdivisions de recensement au Canada.
3. La loi constitutionnelle de 1867 répartit les pouvoirs législatifs au Canada entre le Parlement du Canada et les chambres législatives des provinces (Partie VI, Sections 91 à 95). Les chambres législatives des territoires disposent du pouvoir de légiférer par délégation du Parlement du Canada.
4. Prince, Michael J. (1997), *Aristotle's Benchmarks : Institutions and Accountabilities of the Canadian Regulatory State*, dans « *Changing the Rules : Canadian Regulatory Regimes and Institutions* » eds. G.B. Doern, M M Hill, M J Prince et R J Schultz, University of Toronto Press, pp. 239-240.
5. *Management of Government : Regulatory Programs* (mai 1985), rapport du groupe d'études au groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Gouvernement du Canada, p. 20, cité dans l'étude de Scott de 1992.
6. Le concept de « bijuridique » est plus large que le concept de bijudiciaire. Dans ce dernier cas, il s'agit uniquement de la procédure devant les tribunaux, alors que le concept de « bijuridique » englobe l'ensemble des aspects de la législation, et non uniquement son application dans les tribunaux.
7. Directive du Cabinet sur l'activité législative, mars 1999, p. 5.
8. Même si cette liste peut apparaître comme une « hiérarchie » de lois, au sens strict, il est difficile d'indiquer lesquelles doivent prévaloir en cas de conflit. Néanmoins, il existe quelques règles de base pour la résolution des conflits :
 - Les lois constitutionnelles prévalent sur les lois non-constitutionnelles en cas de discordance (Cf. loi sur la constitution, 1982, s. 52); les lois discordantes n'ont ni force de loi, ni effet.
 - Les textes quasi-constitutionnels prévalent sur d'autres textes de loi contenant des dispositions contraires.
 - Les lois fédérales (lois et législation déléguée) prévalent en cas de conflit avec les législations provinciales dans les domaines où les compétences se chevauchent. En cas d'absence de conflit (si le respect d'une loi n'entraîne pas la violation d'une autre), les deux lois continuent de s'appliquer (les parlements des provinces et le parlement fédéral disposent concurremment du pouvoir de légiférer sur l'agriculture, l'immigration, et le commerce interprovinces en ressources non renouvelables– Prince *ibid.* p.239.)

- Les textes législatifs fédéraux prévalent généralement sur la législation fédérale déléguée; cependant, les textes peuvent prévoir l'inverse, et même que des législations déléguées introduisent des amendements aux lois; il y en a très peu d'exemples c'est très rare et, dans l'optique de l'action publique, cela peut prêter à controverse. En outre, la législation déléguée autorisée par une loi qui prévaut sur d'autres lois (*ex.* lois quasi-constitutionnelles) prévaut sur des lois contenant des dispositions contraires.
 - Entre les différents types de législation déléguée, il est difficile de déterminer quel texte prévaut. Il y a eu au moins un cas dans lequel le tribunal a jugé qu'une réglementation d'un gouvernement provincial prévalait sur un règlement d'une association professionnelle. Il a estimé que parce que la réglementation était le fait d'un organisme plus étroitement associé avec la Législature, elle devait prévaloir. Ce raisonnement est assez simpliste et n'a pas été testé dans d'autres cas. S'il y a conflit entre des législations déléguées produites par le même organisme, il est résolu en utilisant deux règles d'interprétation législative. En vertu de la première, la législation spéciale prévaut sur la législation d'application plus générale. S'il est impossible de déterminer laquelle est la plus générale, la seconde règle peut s'appliquer : la législation votée ultérieurement prévaut sur la plus ancienne.
9. La loi sur les instruments statutaires prévoit quelques exemptions significatives, comme les Ordres et règlements royaux pour les Forces armées canadiennes et les règlements administratifs des bandes indiennes, qui sont exemptés des obligations d'examen et de publication.
10. En vertu de la loi sur les instruments statutaires, quatre types d'instruments constituent des réglementations :
- Les instruments décrits en tant que « réglementations » dans une loi;
 - Les règles, décrets et réglementations régissant la pratique ou la procédure dans les délibérations devant une instance judiciaire ou quasi-judiciaire établie par ou en vertu d'une loi;
 - Les instruments statutaires arrêtés par le pouvoir législatif conféré par ou en vertu d'une loi; et
 - Les instruments statutaires dont le non-respect implique une peine d'amende ou d'emprisonnement en vertu d'une loi.
- Les descriptions des deux premiers types s'expliquent d'elles-mêmes. Toutefois, pour déterminer si l'instrument relève du troisième ou du quatrième type, la première étape consiste à déterminer s'il constitue bien un [instrument statutaire] aux termes de la loi correspondante.
11. Les quatre organismes sont : l'Office général des normes du Canada (Travaux publics et services gouvernementaux Canada), l'Association canadienne de normalisation, les Laboratoires des assureurs du Canada et le Bureau de normalisation du Québec.
12. Soit trois ans seulement après que les Etats-Unis aient mis en place les Analyses d'impact sur l'inflation pour les principales réglementations.
13. Stanbury, W.T. (décembre 1992), *La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada 1971-1992*, Actes du Colloque et preuve déposée devant le sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, Chambre des communes, n° 23, du 17 novembre au 10 décembre 1992 pp 23 à 35.
14. Hill, Margaret, M., (1998), « A Historical Perspective on Regulatory Reform : Institutions and Ideas after the Regulation Reference », (préparé pour l'Equipe des sous-premiers ministres), pp. 4-5.
15. Campbell, Anthony, *Taming the Regulatory Tiger*, p. 5.
16. Hill (1998), *op. cit.*, p. 7.

17. Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation. www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications/PolGuides/compstra_e
18. Les exigences canadiennes concernant l'AIR sont le plus souvent satisfaites en faisant figurer les impératifs en matière d'analyse dans un document auquel le public a accès, qui porte le nom de Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS). Comme les pays de l'OCDE n'utilisent généralement pas cette terminologie, elle n'est pas utilisée dans ce rapport. Ou bien le contexte de la phrase indiquera s'il est fait référence à l'analyse ou au document, ou si cela n'est pas clair, on précisera ce que vise la référence.
19. *Regulations and Competitiveness*. Sub-Committee on Regulations and Competitiveness, House of Commons Standing Committee on Finance Review.
20. Doern, B; Hill, M.; Prince, M.; Schultz, R., « Canadian Regulatory Institutions : converging and Colliding Regimes » dans Doern, B; Hill, M.; Prince, M.; Schultz, R., (1999), « Changing the Rules. Canadian Regulatory Regimes and Institutions », University of Toronto Press., p. 7.
21. *Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis on Decision Making and the Development of Regulations*. The Regulatory Consulting Group Inc./ Groupe Delphi, août 2000, pp. 5-6.
22. Hill (1998), *op. cit.*, p. 16.
23. Fraser Institute (2001), *Canada's Regulatory Burden : How Many Regulations ? At What Cost ?* Vancouver, août.
24. Fraser Institute.
25. OCDE (1997), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
26. Par exemple, si l'on considère un indicateur plus général qui est celui de la productivité multifacteurs, il est important de signaler que le Canada a réduit l'écart qui le séparait des États-Unis, son taux de croissance de la productivité ayant augmenté de manière spectaculaire depuis 1995 (+1.0 % pour le Canada en taux annuel contre - 0.3 % et 0.5 % respectivement pour les États-Unis en 1998 et 1995). Voir Philip Armstrong, Tarek Harchaoui, Chris Jackson, Faouzi Tarkhani. (Division de l'analyse micro-économique, Statistique Canada) : une comparaison de la croissance économique au Canada et aux États-Unis dans l'ère de l'information, 1981-2000. L'importance de l'investissement dans les technologies de l'information et des communications. Ce document est disponible sur www.statscan.ca.
27. OCDE (2000), questions et politiques structurelles -- Etude économique du Canada, p. 68.
28. Mohnen, Pierre and Rosa, Julio (1999) *Barriers to Innovation in Service Industries in Canada*, Science and Technology redesign Project Research Paper n° 7, Statistique Canada. Baldwin, John and Lin, Zhengxi (2001), *Impediments to Advanced Technology Adoption for Canadian Manufacturers*, Research Paper Series n° 173, Statistique Canada, www.statscan.ca
29. OCDE (2001), *Étude économique – Canada*, septembre.
30. Voir Lexique : Gestion et responsabilisation axées sur les résultats publics par TBS en juillet 2002 ; On peut le trouver à www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmal-cgrr-06-e.asp
31. Au départ, des efforts ont été axés sur le regroupement de la communauté de chercheurs du gouvernement fédéral afin d'élaborer un tableau exhaustif des tensions à moyen terme s'exerçant sur la politique. En se basant sur ces travaux, le Projet de recherches sur les politiques a alors étendu ce cercle en impliquant la communauté des chercheurs externes, des universitaires, des instituts de recherche, des groupes de

réflexion, et des institutions internationales, en posant des cadres pour l'échange de connaissances. Des interrelations se développent entre ces réseaux de chercheurs, dépendant ou non du gouvernement.

32. Ainsi, le Commissaire a paru devant le Comité permanent des Transports en 1999 pour débattre des problèmes de concurrence soulevés par l'éventuelle restructuration de l'industrie aéronautique.
33. Gouvernement du Canada, Conseil privé (1999), *La politique de réglementation du Gouvernement du Canada*, (novembre) Annexe A.
34. OCDE (1997), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
35. Bien que ne faisant pas partie de la Recommandation de l'OCDE de 1995, cet important élément concernant le réexamen systématique et périodique des réglementations existantes a été inclus dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997.
36. Les conclusions de ce rapport sont traitées à la Section 3.3.
37. *Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis on Decision Making and the Development of Regulations*. The Regulatory Consulting Group Inc./ Groupe Delphi
38. Rapport du Vérificateur général du Canada (2000), Chapitre 24: *Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité*, (décembre).
39. Le Gouverneur en Conseil est le Gouverneur général du Canada, agissant sur avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada (le Cabinet). Lorsque l'autorité législative lui est conférée, elle est exercée collectivement par le gouvernement par le biais du Comité spécial du Conseil (CSC), à quelques rares exceptions près.
40. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, pp. 11, 14 et 22.
41. Ce processus concerne uniquement les réglementations approuvées par le Cabinet (ou Gouverneur en Conseil), soit la majorité d'entre elles. Il varie pour les réglementations ministérielles.
42. C'est très rare. Depuis 1991, le Parlement a abrogé moins d'une demi-douzaine de réglementations.
43. Le Bureau fait également office de Commissaire à l'environnement et au développement durable.
44. La tendance à la décentralisation reflète également une démarche de gestion plus vaste, comme il ressort du document de 2000 *Des Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* (cf. ci-dessus), qui mettait l'accent sur la délégation des pouvoirs de décision moyennant le respect d'une exigence de clarté dans la fixation d'un objectif, de l'existence de normes de rendement et de mécanismes de responsabilité.
45. Zafiriou, p. 18.
46. Porter, Michael. E. (1991), *Le Canada à la croisée des chemins*, Conseil canadien des chefs d'entreprise, Toronto.
47. Les compétences dans les domaines de la santé et de la sécurité ont été regroupées au sein de l'Agence canadienne de l'inspection alimentaire (ACIA) qui encourage la collaboration avec les provinces ayant d'importantes responsabilités dans ces domaines. Une nouvelle approche réglementaire est actuellement mise en place pour les tests de produits alimentaires axée sur le contrôle des phases essentielles du processus de production. Des groupes multipartites (comprenant des représentants des pouvoirs publics et du secteur agro-alimentaire) examinent les meilleurs moyens de régler les problèmes posés par les toxines.

48. Ainsi, le cadre d'établissement des standards environnementaux pan-canadiens est un cadre permettant aux ministres de l'environnement fédéral, provinciaux et des territoires de travailler ensemble pour traiter des problèmes importants nécessitant des normes communes en matière d'environnement pour tout le pays. En outre, il existe désormais des accords sur les inspections et la mise en oeuvre, la surveillance et les compte rendu et l'Évaluation de l'impact sur l'environnement.
49. Select Standing Committee on Public Accounts; *Pulp and Paper Mill Effluent Permit Monitoring*; the Legislative Assembly of British Columbia, 4^e Session, 36^e Parlement, 11^e rapport.
50. Averill, N et Coe, A. (2000), *op. cit.*, p. 35. « Managing Regulation : Policy, Practice and Prognosis », prepared by bhe *Public Policy Forum*. P. 35. The exercice summary can be found at : www.ppforum.com/english/publications/publications/exsummary.html.
51. (Note du gouvernemnet canadien (septembre 2001) sur la *Coopération fédérale-provinciale-territoriale*.
52. OCDE (2001) Etudes économique, p. 124 (septembre)
53. OCDE (2001), Etudes économiques — Canada, (Septembre) ; et OCDE (2000) *Questions et politiques structurelles*, « *Étude économiques : Canada* », p. 92. Et mission de l'OCDE à Ottawa, juin 2001.
54. OCDE (2000), *op. cit.*, p. 92.
55. OCDE (2001) Etude économique, septembre, p. 124
56. Cf. Council of Australian Governments (1997), Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action by Ministerial Councils and Standard-Setting Bodies.
57. L'Accord sur le commerce intérieur souffre également d'une mise en application inefficace de ses obligations : les parties privées doivent trouver un champion au sein du gouvernement dans la plupart des cas et, comme pour l'OMC, le processus implique des négociations complexes et ne prévoyant qu'à long terme la possibilité hypothétique de mesures de représailles. Il existe une exception pour les marchés publics, où un processus plus efficace a été utilisé pour cette raison.
58. Bien que le modèle européen ne soit pas adopté au système de gouvernemnet du Canada, tel qu'il est défini dans la Constitution.
59. Selon la base de données de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires (1998), 17 pays de l'OCDE (sur 27 répondants) ont mis en place une loi spécifique pour les procédures législatives, tandis que 16 autres ont recours à des règles de niveau inférieur.
60. Dans les faits, chacune des Politiques de réglementation adoptées depuis 1986 a été une Directive du Cabinet.
61. OCDE (1997), 218 sq.
62. *The regulatory consulting group, Inc. Groupe Delphi* (2000), *Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis on Decision Making and the Development of Regulations*, (31 août), p. 19.
63. Averill, N et Coe, A. (2000), *op. cit.*, voir plus spécialement pp. 27-30.
64. *The regulatory consulting group Inc. Groupe Delphi* (2000), *op. cit.*, p. 23
65. *The regulatory consulting group Inc. Groupe Delphi* (2000), *ibid.*
66. Averill, N et Coe, A. (2000), *op. cit.*, p. 29.

67. Le document *Démarche stratégique pour l'élaboration de politique sur l'observation de la réglementation* représente un exposé élaboré des problèmes soulevés par la planification et la mise en oeuvre d'un programme de mise en conformité efficace. Il explique qu'il existe toute une série de facteurs influençant la capacité et la volonté des citoyens de respecter la loi, notamment :
- compréhension et acceptation des objectifs et règles du programme de réglementation;
 - possibilité de faire appliquer les règles;
 - capacité des groupes réglementés à s'y conformer;
 - facteurs sociaux et psychologiques;
 - considérations économiques; et
 - capacité du programme réglementaire à surveiller, promouvoir et faire respecter la conformité.
68. Ministère de la Justice (1998), *Designing Regulatory Laws that Work : A Manual of Precedents for Regulatory Reform* (Manuel des precedents de la réforme réglementaire), seconde édition.
69. Bureau du Conseil privé (2000), *Rapport sur les procédures législatives et la gouvernance : Résumé des débats du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et la gouvernance*, (avril), pp. 13-14.
70. Rapport du Vérificateur général du Canada (2000), (décembre), Chapitre 24, p. 24-5.
71. Hill, Margaret, M., (1998), « A Historical Perspective on Regulatory Reform : Institutions and Ideas after the Regulation Reference », *Strategic Directions and Policy Co-ordination*, Environment Canada, 6 mai, p. 16.
72. OCDE (1997b).
73. *Guide de rédaction du EIR*. www.pco-bcp.gc.ca, p 7.
74. OCDE (1997).
75. Lors de l'introduction initiale de la Politique de réglementation au Canada en 1986, un contrôle central fort était considéré comme nécessaire pour introduire et ancrer la pratique des AIR et leur élaboration. Au milieu des années 90, le système canadien a quelque peu évolué vers une délégation de la responsabilité aux autorités réglementaires au détriment de l'accent mis sur le contrôle central de qualité. Dans une large mesure, les ministères avaient internalisé les exigences de la Politique de réglementation de sorte que la Division des affaires réglementaires au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor examinait l'ensemble des propositions réglementaires, mais dans une optique beaucoup plus sélective et ciblée. Le SCT mettait l'accent sur la formation, la fourniture d'orientations et la constitution de capacités. Fin 1998, le Gouvernement a remis l'accent sur une approche plus centralisée, après avoir réexaminé les rôles et responsabilités des agences centrales et des Comités du Cabinet dans le processus de réglementation. Il a décidé qu'un réalignement renforcerait la surveillance, la coordination, les liens entre les politiques et la fonction critique dans le processus d'élaboration de la réglementation, ce qui constituait la raison essentielle d'une consolidation des capacités au sein du Bureau du Conseil privé.
76. Uniquement dans certains cas.
77. Mission de l'OCDE à Ottawa, rencontre avec des universitaires, juin 2001.
78. The Regulatory Consulting Group Inc. Groupe Delphi (2000), *op. cit.*, pp. 11-12.

80. La Commission de la fonction publique propose aussi un certain nombre de cours sur la gestion du secteur public, y compris la Gestion des consultations publiques, destinée à renforcer les consultations dans le processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions au sein de l'ensemble du gouvernement. Ce cours porte sur les étapes planification, facilitation et clôture de la consultation publique.
81. La Boîte à outils législatifs prévoit un processus progressif pour aider au choix des instruments, de politique, allant de la communication aux lois et réglementations; ainsi qu'une formation à la rédaction d'instructions pour un Mémoire au Cabinet.
82. OECD (1997), p. 221.
83. Morrall, John and Broder, Ivy (1997), « Collecting and Using Data for Regulatory Decision-making », publié par l'OCDE (1997b).
84. De fait, une forme « a minima » d'exemption s'applique lorsque les réglementations n'affectent qu'un petit nombre de personnes et que des mesures raisonnables ont été prises pour les informer. Il existe certaines autres exemptions, y compris lorsque la publication d'AIR serait une injure à la conduite des affaires fédérales/provinciales ou internationales. Des exemptions peuvent également être créées via la législation autorisant une série donnée de réglementations.
85. The Regulatory Consulting Group Inc. Groupe Delphi (2000), *op. cit.*, pp. 11-12.
86. Cette section sera révisée à la lumière des conclusions des autres chapitres.
87. Cf. Schultz, R. J. and Doern, G. B. (1998), « No Longer Governments in Miniature », Canadian Sectoral Regulatory Institutions in a North American Context. Dans G. B. Doern et S. Wilks (Eds.) *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, Toronto : University of Toronto Press.
88. Cf. R. J. Schultz et G. B. Doern (1998), *op. cit.*
89. La loi de 1995, même si elle mentionne la concurrence, met l'accent sur les objectifs non-économiques et le 'développement ordonné' de l'industrie, cf. R. J. Schultz et G. B. Doern (1998), *op. cit.*
90. Dans le cas de l'Office national de l'énergie, il a été transféré d'Ottawa à Calgary en 1991.
91. L'Office National de l'Energie, par exemple, publié le *Calendrier des projets de réglementations*, qui est un rapport statutaire mensuel des activités de réglementation de l'Office. Il publie la liste des décisions récentes et non encore votées, les auditions publiques en cours et à venir, les recrutements proposés par l'Office, les modifications législatives et les autres activités générales.
92. En 1968, le Conseil de la radio diffusion et des télécommunications (Le CRDT) a remplacé le Bureau des Gouverneurs de la radio diffusion, qui avait été fondé en 1958.
93. En 1996, le CRDT a remplacé la Commission canadienne des transports qui avait succédé à l'Office national des transports en 1967.
94. L'autorité réglementaire indépendante spécialisée a été mise en place en 1959.
95. La première loi sur la concurrence a été votée en 1889, un an avant le Sherman Act aux Etats-Unis.
96. Ainsi, le Commissaire s'est présenté devant le Comité permanent des transports en 1999 afin de discuter des questions de concurrence soulevées par la restructuration potentielle de l'industrie du transport aérien.
97. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (1985), *A Study Team Report : Review of the Regulatory System*, Ottawa; Gouvernement du Canada.

98. Averill, N. et Coe, A. (2000), *Managing Regulation : Policy, Practice and Prognosis*, Forum des politiques publiques, p. 12.
- Gouvernement du Canada, Rapport sur l'examen de la réglementation, 1992-1994, Décembre 1994
99. Bureau du Conseil privé (2000), *Rapport sur les enjeux législatifs et la gouvernance : résumé des débats du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et la gouvernance*, avril, p. 3.
100. Averill, N. and Coe, A. (2000), *Managing Regulation : Policy, Practice and Prognosis*, Forum des politiques publiques, p. 9.
101. Deighton-Smith, Rex (2001), *Australia's National Competition Policy : Policy Lessons from Its Implementation*. Australian Journal of Public Administration, Vol. 60, (September), et Holmes, S. et Argy, S. (1997) *Reviewing Existing Regulations : Australia's National Legislative Review*, Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris.
102. Cf. le Rapport de 2001 « e Government Leadership : Rhetoric versus Reality- Closing the Gap » par Accenture, une organisation de consultants sur la gestion globale et la technologie. Accenture a attribué la place de « numéro un occupée par le Canada dans le développement du gouvernement sur Internet pour 2001 » à l'engagement du gouvernement fédéral de « décloisonner l'approche traditionnelle par ministère pour la fourniture de services en ligne et placer au centre des préoccupations les besoins des citoyens et des entreprises ».
103. Statistiques fournies par le Gouvernement du Canada. Aucun détail supplémentaire sur la nature des enquêtes étrangères n'est disponible à l'heure actuelle.
104. Discours du Trône, 30 janvier 2001, p. 3.
105. Même si des analyses et des informations abondantes sont déjà fournies à la fois au Cabinet et au Parlement pour expliquer l'incidence des projets, le Gouvernement devrait envisager la remise en application de l'analyse AIR à la au domaine de la loi, pour faire en sorte que le Cabinet reçoit bien un document annexé aux autres pièces explicatives, où seront traitées les six questions contenues dans l'AIR, notamment l'analyse coûts-avantages et une indication des moyens alternatifs par lesquels les objectifs visés par le projet de loi pourraient être atteints.
106. Il peut être opportun de suivre le modèle australien pour y parvenir. Cf. Council of Australian Governments (1997), *Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action by Ministerial Councils and Standard-Setting Bodies*.
107. Si une évaluation intérimaire de l'examen a eu lieu en 1994 et en dépit d'une surveillance constante exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, aucune évaluation définitive n'a été publiée à la fin du programme.