

LE PROJET DE RÈGLEMENT SUR LES DROITS POUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS : LES RÉACTIONS LORS DE LA CONSULTATION PRÉALABLE ET LA RÉTROACTION DE LA CCSN

La consultation préalable

En mars 2002, la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) a annoncé les modifications qu'elle envisageait d'apporter à son programme de recouvrement des coûts et à son règlement sur les droits. Avant de rédiger le projet de règlement, la CCSN a mené une vaste consultation préalable, dans le cours de laquelle :

- elle a demandé par lettre à tous les titulaires de permis et aux autres parties intéressées de lui faire part de leurs réactions, en mettant en outre à leur disposition, sur son site Web, une trousse de consultation comportant un formulaire de rétroaction;
- elle a organisé des réunions avec les titulaires de permis à Toronto, à Ottawa, à Saskatoon, à Edmonton, à Vancouver, à Halifax et à Montréal pour obtenir leurs observations au sujet de programme de recouvrement des coûts;
- elle a créé le Groupe consultatif sur le recouvrement des coûts, composé de 17 représentants du secteur nucléaire, qui a notamment été chargé de la conseiller sur les documents relatifs à la consultation préalable et sur le processus lui-même;
- elle a fait effectuer un test d'incidence sur les entreprises.

Des 142 titulaires de permis ayant soumis des observations au sujet de la proposition relative au programme de recouvrement des coûts, 75 l'ont fait lors de l'une des 10 réunions tenues dans tout le Canada et les 67 autres, par l'intermédiaire de mémoires remis à la CCSN. Tous les groupes de titulaires ont ainsi fait connaître leurs observations, et le taux de réponse du groupe des payeurs de droits élevés — qui, bien que formé de peu d'organismes, contribue pour 86 % des recettes de la CCSN — s'établit, par exemple, à près de 100 %. Près de 100 titulaires de permis ont par ailleurs rempli le questionnaire du test d'incidence sur les entreprises.

Les réactions lors de la consultation préalable et la rétroaction de la CCSN

En général, les titulaires de permis qui ont soumis des observations ont indiqué qu'ils souscrivaient à l'orientation générale de la proposition relative au programme de recouvrement des coûts. Ils ont reconnu qu'un changement s'imposait, et ils ont fait nombre d'observations des plus constructives. Diverses préoccupations précises ont par ailleurs été exprimées. Aussi, avant de rédiger le règlement, la CCSN a-t-elle soigneusement évalué toutes les observations qui lui avaient été faites et elle les a prises en considération, dans la mesure du possible, lorsqu'elle a procédé à la révision de son programme de recouvrement des coûts. Les principales préoccupations des titulaires de permis sont énumérées ci-dessous, avec une description de la rétroaction de la CCSN.

Préoccupation n° 1 : L'ampleur des majorations proposées semble déraisonnable. Le taux horaire proposé est particulièrement préoccupant.

Les droits que la CCSN perçoit actuellement des titulaires de permis ont été établis en fonction des coûts relatifs aux activités de réglementation qui avaient cours durant l'exercice 1992-1993. Or, en 2003-2004, soit quelque dix années plus tard, ces coûts auront augmenté de quelque 31 millions de dollars, une augmentation qui s'expliquera notamment par un taux d'inflation de quelque 17 % entre 1992 et 2002, par un accroissement des responsabilités de la CCSN en matière de réglementation — qui englobent désormais, par exemple, la protection de l'environnement, le déclassement, les garanties financières, la sécurité des travailleurs et l'application des garanties internationales — et par l'augmentation de 30 % de son personnel technique spécialisé, en raison de ces nouvelles responsabilités dont elle est investie. Il convient de noter que les salaires comptent pour environ 66 % des charges totales de la CCSN.

Le taux horaire général proposé prendra en compte de tels accroissements de coûts; il sera fixé annuellement en divisant la totalité des coûts relatifs aux activités de réglementation par le nombre total d'heures consacrées par le personnel technique aux mesures d'autorisation et à la vérification de la conformité. Ce taux englobera des postes comme les salaires et les avantages sociaux, les voyages, la formation, les frais de location, les frais d'administration, etc.

Préoccupation n° 2 : Le recouvrement des coûts pour des activités qui sont considérées comme bénéficiant au grand public (par exemple, les guides et normes d'application de la réglementation).

La CCSN a examiné toutes ses activités à la lumière de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (LSRN)* et de la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* du gouvernement fédéral afin de distinguer celles dont les coûts sont recouvrables de celles dont les coûts ne le sont pas.

Préoccupation n° 3 : L'instauration de mécanismes de limitation des coûts, de normes de service et de mesures du rendement.

La CCSN est fermement résolue à faire en sorte que son régime de réglementation soit à la fois efficace et efficient. La sûreté, sa priorité absolue, passe par une réglementation efficace. Et, soucieuse de garantir tout autant l'efficacité de son régime de réglementation, elle veille à ce que ses ressources soient affectées là où elles sont le plus nécessaires, et donc à ce que tant le grand public que les titulaires de permis obtiennent une juste valeur pour leur argent.

Nombre d'initiatives axées sur l'efficacité et sur l'efficience sont actuellement en cours. Au début de 2002, la CCSN a procédé à une restructuration, jugée fondamentale pour en arriver à définir plus clairement les attributions et les responsabilités. Un processus qui prend en compte le niveau de risque est en outre désormais utilisé pour prioriser les activités de réglementation et pour déterminer les ressources qui seront nécessaires. Et de

nouveaux systèmes de gestion ont été instaurés pour permettre aux gestionnaires de suivre de près l'utilisation qui est faite des ressources. Par ailleurs, la CCSN travaille à l'élaboration de processus décisionnels qui tiennent compte du risque. En 2003, elle utilisera une série préliminaire d'indicateurs de rendement qui, élaborés en collaboration avec l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), lui serviront à vérifier la conformité.

La CCSN est de plus sur le point de parachever un programme de conformité uniformisé qui lui permettra de communiquer plus clairement ses exigences, et qui contribuera ainsi à faire en sorte que, d'une part, les titulaires de permis respectent mieux ces exigences et que, d'autre part, le personnel de la CCSN assure une mise en application plus uniforme du programme.

La CCSN discutera régulièrement du niveau d'effort réglementaire et des mesures du rendement avec le Groupe consultatif sur le recouvrement des coûts.

Préoccupation n° 4 : Le statut de titulaire de permis payant des droits et les demandes de reclassification à titre d'exempté.

La CCSN propose d'élargir légèrement la définition de titulaire de permis exempté du paiement de droits afin d'inclure les établissements non commerciaux qui appartiennent entièrement à un établissement d'enseignement déjà exempté. Deux titulaires de permis n'auraient alors plus à payer de droits.

La CCSN se propose aussi d'exempter du paiement de droits les premiers intervenants, c'est-à-dire les services d'incendie, de police et d'ambulance, les secours médicaux d'urgence et les équipes d'intervention pour les incidents liés aux matières explosives ou dangereuses. Par suite des événements du 11 septembre 2001, le gouvernement du Canada assurera la formation de ces premiers intervenants pour faire en sorte qu'ils soient en mesure d'intervenir en cas d'urgence chimique, biologique, radiologique ou nucléaire. Ils devront par ailleurs posséder des radio-isotopes à faible activité, et donc détenir le permis de la CCSN pertinent.

Préoccupation n° 5 : Le niveau d'activité de réglementation nécessaire pour permettre à la CCSN de remplir son mandat

Fermement résolue à faire en sorte que son régime de réglementation soit efficient, la CCSN ne cesse de multiplier ses efforts en vue de réduire ses frais d'administration et ses autres coûts. Elle a d'ailleurs toujours veillé à ce que ses ressources soient dirigées vers les priorités stratégiques et vers les activités de réglementation de base. En outre, elle a modifié ses processus de gestion et ses systèmes de rapport pour faire en sorte que les activités et dépenses puissent faire régulièrement l'objet d'examens et qu'elle puisse ainsi s'assurer que les ressources sont effectivement affectées suivant les priorités en matière de réglementation.

Les efforts que déploie la CCSN pour maximiser l'efficacité de son régime de réglementation ne doivent néanmoins jamais atténuer l'efficacité avec laquelle elle s'acquitte de son mandat de protéger les Canadiens et les Canadiennes.

Préoccupation n° 6 : Les nombreuses suggestions destinées à améliorer les formules de calcul des droits utilisées.

Les observations reçues lors de la consultation préalable avec les titulaires de permis ont amené la CCSN à réexaminer le niveau des activités de réglementation associées à chacune des catégories de permis. Les facteurs de pondération utilisés dans les formules de calcul ont été modifiés pour tenir compte d'éléments comme la quantité des substances nucléaires détenue et pour inclure les droits déterminés relatifs à toute nouvelle demande de permis. Ces changements ont mené à un nouveau calcul des droits, ce qui, pour la plupart des titulaires de permis, a atténué l'incidence globale de la majoration.

Préoccupation n° 7 : Le manque d'appui à l'égard d'une cote initiale générale de la conformité — les titulaires de permis dont le dossier de conformité laisse à désirer devraient verser des droits plus élevés tandis que ceux dont le dossier est exemplaire à ce titre devraient bénéficier d'une réduction globale de leurs droits à payer.

Soucieuse d'être équitable envers tous les titulaires de permis, la CCSN a décidé que, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme de recouvrement des coûts, pour la première année, elle attribuera à tous une cote générale de conformité — un coefficient 1 —, plutôt que d'imposer des droits rétroactifs aux titulaires de permis dont le dossier de conformité laissait à désirer. Dans quelques années, cette cote de conformité servira à établir, le cas échéant, les droits supplémentaires qui devront être acquittés suivant le degré de non-conformité aux exigences.

Préoccupation n° 8 : Les titulaires de permis ont demandé que la mise en application des nouveaux droits se fasse de façon graduelle, ce qui leur permettra d'amortir leur incidence financière sur leurs activités, et de manière équitable.

Pour atténuer l'incidence de la majoration des droits sur le secteur nucléaire, la CCSN propose une mise en application graduelle des nouveaux droits. Ainsi, la plupart des titulaires de permis visés n'auront à acquitter, pour le premier exercice financier, que 85 % de leurs droits exigibles, la perception de l'intégralité de ces droits n'étant applicable que pour le deuxième exercice. L'incidence de la majoration sera ainsi atténuée, laissant d'autant plus de temps aux titulaires de permis pour se préparer et s'adapter à cette hausse de droits. Par ailleurs, dans le cas des titulaires de permis de substances nucléaires touchés par la majoration, il est proposé que les nouveaux droits ne soient imposés qu'au moment du renouvellement ou de la prolongation du permis.

Préoccupation n° 9 : La faiblesse du processus de règlement des différends présenté dans la proposition de la CCSN; l'absence de la possibilité d'avoir recours à un organisme indépendant dans ce processus et d'un mécanisme permettant de contester le niveau des activités de réglementation à partir desquelles les droits sont fixés.

La CCSN a, en vertu de la loi, le pouvoir d'établir le niveau d'activités de surveillance réglementaire nécessaire pour veiller à la sûreté. Elle propose de modifier le mandat du Groupe consultatif sur le recouvrement des coûts pour lui permettre de devenir une tribune où seront abordés les questions de réglementation qui touchent l'ensemble des titulaires de permis. Elle officialisera en outre le processus de règlement des différends déjà en place, et les titulaires de permis pourront désormais discuter directement des activités de réglementation avec les directeurs généraux compétents, voire, le cas échéant, avec le vice-président des Opérations.

Préoccupation n° 10 : Le besoin de plus d'information, en particulier sur le montant des droits proposés.

Les plans des activités de réglementation seront transmis aux grands titulaires de permis avant le début de l'exercice financier visé, avec une estimation des droits. Le niveau des activités de réglementation et l'ampleur des coûts seront alors clairement indiqués.

Préoccupation n° 11 : Les incidences variables, quoique importantes pour certains.

Un test d'incidence sur les entreprises a été effectué par un tiers, au moyen d'un questionnaire publié sur le site Web de la CCSN. Des quelque 1 700 titulaires de permis payant des droits, 90 ont répondu. Deux grands titulaires de permis ont indiqué qu'ils seraient grandement touchés par la proposition. Par ailleurs, 49 titulaires de permis de substances nucléaires — pour l'utilisation de jauges fixes, de jauges portatives et d'appareils de gammagraphie industrielle — s'attendent aussi à ce qu'elle ait une incidence marquée sur leurs activités, alors que 32 utilisateurs de substances nucléaires s'inquiètent moins de la majoration de droits proposée.

La CCSN reconnaît que le nouveau règlement entraînera d'importants changements. Plus du tiers des titulaires verront leurs droits diminuer mais, dans l'ensemble, les droits augmenteront de 41 %. Quatre exploitants de centrales nucléaires continueront à fournir la majorité (environ 70 %) des recettes prévues. Le groupe de titulaires de permis qui subit la plus forte hausse, en termes de pourcentage, est formé de 12 grandes entreprises qui possèdent des permis multiples pour l'utilisation d'appareils à rayonnement ou de jauges exigeant d'importantes quantités de substances nucléaires; plus précisément, le montant de la majoration variera entre 1 800 et 12 000 \$. À ces titulaires, s'ajoutent 31 autres entreprises plus petites, détenant des permis semblables, qui subiront une augmentation moyenne de 5 800 \$. Enfin, un autre groupe, formé de 124 autres titulaires de permis de substances nucléaires, connaîtra une hausse moyenne de 3 000 \$.

Dans le cours de la préparation de son projet de règlement, la CCSN s'est efforcée de tenir compte, dans toute la mesure du possible, des préoccupations exprimées par les titulaires de permis, tout en veillant à respecter la politique du gouvernement fédéral. Elle a en outre cherché, en optant pour une mise en application graduelle des nouveaux droits et en améliorant les moyens de diffusion de l'information, par exemple, à établir des processus de mise en œuvre et de gestion qui contribueront à atténuer l'incidence de la majoration des droits. Enfin, elle s'est assurée, notamment durant la dernière année, que les titulaires de permis soient bien informés, à l'avance, de la mise en œuvre des changements proposés.