

› Avril 2010

La course à obstacles en réglementation au Canada

La Directive du Cabinet sur la rationalisation
de la réglementation et l'intérêt public

Marc Lee



CCPA
CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

Veuillez faire un don pour nous aider à continuer d'offrir nos publications gratuitement en ligne.

Nous offrons la plupart de nos publications gratuitement sur notre site Web. Le fait de faire un don ou de devenir membre nous aidera à continuer de permettre aux gens d'accéder gratuitement à nos idées et à nos résultats de recherche. Vous pouvez faire un don ou devenir membre en ligne à l'adresse www.policyalternatives.ca. Pour obtenir de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec notre bureau national au 613-563-1341 x309. Don suggéré pour cette publication : 10 \$ ou toute somme que vous avez les moyens de verser.

ISBN 978-1-926888-00-2

Vous pouvez télécharger ce rapport gratuitement à partir du site Web du CCPA dont l'adresse est **www.policyalternatives.ca**. Il est possible d'en commander des exemplaires imprimés, au prix de 10 \$, en communiquant avec le bureau national.

410-75 rue Albert, Ottawa, ON K1P 5E7

TÉLÉPHONE 613-563-1341 TÉLÉC 613-233-1458

COURRIEL ccpa@policyalternatives.ca

www.policyalternatives.ca

La course à obstacles en réglementation au Canada

La Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation et l'intérêt public

Le fédéral a annoncé dans son budget de 2010 la création d'une nouvelle commission chargée de réduire les tracasseries administratives. Comme les réductions d'impôt, la déréglementation constitue un dossier que les gouvernements adorent manipuler constamment. Au Canada, la chanson tourne souvent depuis les années 80. En fait, une refonte majeure de la réglementation fédérale a été annoncée il y a trois ans à peine, dans le budget de 2007. Pour la plupart des intéressés qui suivent le budget, la nouvelle politique fédérale sur la réglementation est d'un intérêt éphémère comparativement aux milliards de dollars d'impôt et de dépenses contenues dans le budget. La nouvelle directive du cabinet sur la rationalisation de la réglementation (DCRR) pourrait toutefois se révéler une des mesures les plus profondes et les plus durables contenues dans le document budgétaire¹.

Il y a longtemps que les sociétés, visées par la réglementation, ont la chance de formuler des commentaires sur le projet de règlement et de contribuer à son élaboration. La « compréhension réglementaire » des fonctionnaires soulève des préoccupations légitimes dans les entreprises, mais l'élaboration de règlements efficaces

passer par un certain niveau de transparence et d'engagement. Dans les itérations plus récentes de la politique fédérale sur la réglementation, les intérêts des entreprises se retrouvent toutefois au cœur même du processus d'élaboration de politiques. En intégrant clairement les intérêts des milieux d'affaires comme élément à pondérer en regard de l'intérêt public dans l'élaboration de nouveaux règlements, la DCRR établit un cadre qui est en réalité hostile à la réglementation, comme le démontrent les nombreux obstacles aux nouveaux règlements et à ceux qui existent déjà.

La DCRR va à l'encontre de l'opinion de la plupart des Canadiens qui s'attendent simplement à ce que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent des mesures pour garantir la santé publique, protéger l'environnement et rendre les milieux de travail sains, notamment. Ils souhaitent simplement que le travail soit fait et font confiance au gouvernement à cette fin (les Canadiens supposent souvent, à tort, que quelqu'un surveille attentivement le marché). Les Canadiens appuient fermement les règlements existants et nouveaux qui sont dans l'intérêt public, comme le démontrent de nouveaux sondages

réalisés par Environics pour le CCPA et résumés dans cette communication.

La DCRR est pernicieuse parce qu'elle s'attaque au processus même d'élaboration des règlements. Comme politique sur la réglementation, elle est beaucoup plus claire et restrictive que la mesure qui l'a précédée, soit la *Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation* de 1999, en ajoutant de nouveaux obstacles qu'un ministère doit franchir pour adopter un nouveau règlement. On avait déjà reproché à la version précédente de la *Politique sur la réglementation* de traiter les objectifs économiques sur le même pied que ceux de la réglementation même. À la suite d'une analyse des programmes fédéraux de santé et de sécurité qu'elle a effectuée en 2000, la vérificatrice générale a critiqué les tentatives du gouvernement d'établir simultanément un équilibre entre les exigences réglementaires portant sur la santé et la sécurité et des objectifs économiques. Elle a recommandé que :

Le gouvernement fédéral devrait expliquer à la population canadienne et aux groupes gouvernementaux de l'inspection et de la réglementation ses priorités à l'égard des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Il devrait en particulier expliquer comment il arrive à concilier la protection des Canadiens et les objectifs budgétaires, sociaux, économiques et commerciaux. Le gouvernement devrait aussi réviser sa politique de réglementation et d'autres politiques afin d'y souligner cet aspect².

Or, le gouvernement a réagi non pas en modifiant les aspects flagrants de la politique antérieure sur la réglementation, mais en allant encore plus loin dans la mauvaise direction. La DCRR impose donc, pour l'élaboration de règlements au Canada, un cadre qui comporte des lacunes profondes au moment où la crise financière récente ou la crise climatique à plus long terme exigent une

intervention efficace qui s'est toujours inscrite dans le domaine de la réglementation.

L'opinion publique et l'intérêt public

Les règlements sont rarement nécessaires à moins que quelque chose ne tourne mal, mais dans l'histoire, il y a eu suffisamment de choses qui ont mal tourné pour qu'on adopte des règlements afin de protéger le public contre une répétition d'une catastrophe environnementale, d'une éclo- sion de maladie, l'exposition à des conditions de travail horribles, et ainsi de suite. Ainsi, si un règlement existe même, il est habituellement basé sur l'appui du public et sur la réalité.

À l'intérieur du gouvernement, la réglementation constitue un domaine contesté. Nos gouvernements élus démocratiquement doivent établir des règles et des règlements afin de régir les activités commerciales. Comme on pourrait s'y attendre, les milieux d'affaires sont loin d'être enthousiastes face à la réglementation en général et il y va de leur intérêt financier de s'opposer aux interventions des gouvernements qui ont une incidence sur leur « compétitivité » internationale (elles essaient habituellement de faire payer aux consommateurs tous les coûts d'observation). Les chroniqueurs et les centres de réflexion conservateurs ont tendance à considérer la réglementation d'une façon plus tranchée — c'est-à-dire avec répugnance — comme une ingérence fondamentale dans les affaires privées. Cette attitude de *laissez faire* se répercute sur l'aversion individuelle commune face à des règles qui, parfois, ne pas logiques (« pourquoi est-ce que je ne apporter ma pâte dentifrice dans l'avion? »). De plus, les gens peuvent oublier les activités de réglementation des gouvernements et n'ont pas le temps (ou l'envie) de les suivre. Avec le temps, les intérêts des milieux d'affaires peuvent miner l'assise même des règlements ou les contourner (comme ce fut surtout le cas dans le contexte de la crise financière).

Face à la DCRR, le CCPA a demandé à Environics de sonder les Canadiens au sujet de leurs priorités en matière de réglementation. Le sondage s'est déroulé entre le 14 avril et le 5 mai 2009 et 2 020 Canadiens de toutes les régions du Canada ont été interviewés. Il s'agit d'un échantillon relativement important par rapport à la plupart des sondages dont il est fait état dans les médias et c'est pourquoi nous sommes très confiants que les résultats représentent les opinions « réelles » des Canadiens. Le sondage comporte une marge d'erreur de deux points, 19 fois sur 20. L'annexe contient les questions et les réponses.

On peut affirmer sans danger que le public appuie énormément les règlements qui sont dans son intérêt, même si une petite minorité préconise le *laissez faire* en matière de réglementation. Lorsqu'on leur demande quelle devrait être selon eux le principal facteur dont les gouvernements devraient tenir compte dans l'élaboration de règlements, les trois quarts (77 %) des Canadiens choisissent « protéger la santé et la sécurité des Canadiens, les conditions de travail et l'environnement » comparativement à 20 % qui choisissent « protéger la compétitivité internationale des entreprises canadiennes en réduisant les coûts associés à la réglementation » (1) Les Canadiens se méfient en fait énormément de l'autoréglementation par les entreprises et 84 % d'entre eux croient qu'elles « font habituellement passer les profits avant la sécurité » (4b).

Neuf Canadiens sur dix reconnaissent que « le gouvernement du Canada doit faire davantage pour protéger l'environnement, la santé et la sécurité » (4c). Les trois quarts reconnaissent que « les entreprises ont trop d'influence sur l'établissement des règlements gouvernementaux » (4a). Et quatre sur cinq (83 %) sont d'avis que « les personnes chargées d'inspecter et réglementer des industries au Canada devraient travailler pour des organismes gouvernementaux et non pour les industries mêmes » (4d).

Beaucoup de Canadiens considèrent que la réglementation des entreprises canadiennes dans

le domaine du commerce international constitue un rôle positif, ce qui est intéressant. Les deux tiers (67 %) reconnaissent que « des normes et des règlements rigoureux des gouvernements aident les entreprises canadiennes à faire concurrence à l'étranger en assurant que les produits canadiens sont de meilleure qualité que ceux d'autres pays » (2).

L'intérêt des entreprises et la DCRR

Même si la DCRR reconnaît poliment le concept de la protection de l'intérêt public, les préoccupations liées à la « compétitivité » minent ces bonnes intentions presque à chaque tournant. Même au début du document, dans une liste de principes liés à « l'engagement envers les Canadiens » pris par le gouvernement, le principe qui consiste à « promouvoir une économie de marché équitable et compétitive » vient au deuxième rang, immédiatement après le premier qui consiste à « servir et promouvoir l'intérêt public, comme le définit le Parlement dans la loi, en ce qui a trait à la santé, à la sûreté et à la sécurité, à la qualité de l'environnement et au bien-être économique et social des Canadiens », que l'inclusion de l'expression « bien-être économique » rend ambigu.

Toute mention de la protection du bien public dans la DCRR est assortie d'une autre qui porte sur des objectifs économiques. Étant donné le choix à faire entre la réglementation dans l'intérêt du public, qui peut entraîner des changements structurels ou technologiques, et un milieu des affaires « compétitif », il y a tout lieu de croire que la DCRR aura tendance à favoriser le statu quo.

La DCRR biaise le processus de la réglementation en faveur des intérêts des entreprises en imposant des critères pour l'élaboration de nouveaux règlements, qui se fera au niveau des ministères et sera assujettie aux critiques a posteriori centralisées du Conseil du Trésor. Dans le contexte du processus de triage, les mesures réglementaires proposées doivent être filtrées « au

début » et les critères du filtrage comprennent quatre facteurs généraux en fonction desquels les ministères doivent évaluer les mesures réglementaires proposées :

- l'incidence possible de la réglementation sur la santé, la sûreté et la sécurité, l'environnement et le bien-être social et économique des Canadiens;
- les coûts ou les économies pour le gouvernement, les entreprises ou les Canadiens et l'incidence possible sur l'économie canadienne et sa compétitivité à l'échelle internationale;
- l'incidence possible sur les autres ministères ou organismes fédéraux, d'autres gouvernements au Canada ou les affaires étrangères du Canada;
- l'ampleur de l'intérêt, de la dissension et de l'appui chez les parties touchées et les Canadiens. (Section 3.1)

Le besoin de réglementer dans l'intérêt du public est opposé dès le départ à des considérations économiques et si l'on croit qu'une « compétitivité » définie en termes vagues sera affectée, cela pourrait suffire pour étouffer un nouveau règlement. Comme la « compétitivité » n'est pas définie — il n'y a aucune mesure de la compétitivité en économique; il s'agit d'une valeur morale qui n'a aucune valeur financière — l'obsession pour la « compétitivité » dans la DCRR assujettit la réglementation dans l'intérêt public à des critères qui sont ouverts à interprétation. Il y a suffisamment de marge de manœuvre pour remettre en question les règlements, les diluer ou les rejeter d'emblée à la suite d'un effort de lobbying ciblé des entreprises.

De même, les répercussions sur les « affaires étrangères du Canada » incluraient probablement des répercussions défavorables sur les États-Unis, la Chine et d'autres investisseurs étrangers au Canada. Le dernier point dans la section 3.1 renforce les deux précédents et in-

dique qu'une opposition importante du secteur commercial à une mesure proposée pourrait suffire pour l'étouffer. La DCRR oblige les ministères et organismes à identifier « les parties intéressées et touchées... leur donner l'occasion de prendre part à des consultations ouvertes, utiles et équilibrées à toutes les étapes du processus de réglementation » (Section 4.1, les italiques sont de l'auteur). Cette obligation fait en sorte que les loups peuvent hurler clairement dans la bergerie des mesures de sécurité.

La possibilité de mettre des intérêts économiques précis sur un pied d'égalité avec les facteurs liés à l'intérêt public, comme le prévoit ce processus, modifiera inévitablement la nature de tout règlement adopté et l'on préférera les règlements « mous » comme les exigences relatives à l'étiquetage ou les « mesures de rendement » définies en termes vagues aux règlements « musclés » qui interdisent des produits ou limitent les options technologiques. Le sondage d'Environics a posé des questions précises sur l'utilisation de l'étiquetage et a révélé que 72 % des Canadiens reconnaissent que la « réglementation de la sécurité des produits doit aller plus loin que l'étiquetage » (3).

Risque et précaution : le fardeau de la preuve

Les stratégies basées sur la « précaution » et la « gestion des risques » sont deux façons stylisées d'aborder la réglementation. La stratégie basée sur la précaution affirme essentiellement que face à l'incertitude scientifique, il faut privilégier la prudence en ce qui a trait à la santé et à l'environnement. Par exemple, il est préférable de renoncer à des avantages incertains pour la santé et l'économie qu'offre un nouveau médicament plutôt que d'exposer des personnes à une substance qui pourrait être nuisible. Cette approche oblige l'industrie à garantir la sécurité d'un produit avant son arrivée sur le marché.

L'approche basée sur la gestion ou l'évaluation des risques reporte tout jugement à moins que les risques soient suffisamment importants, si le préjudice est démontré scientifiquement et rigoureusement. Cette stratégie impose le fardeau de la preuve à l'autre partie — soit à l'organisme de réglementation. Si l'on suit cette approche, il peut falloir des décennies pour réunir suffisamment d'éléments de preuve pour préconiser une réglementation rigoureuse. Même en présence d'un consensus généralisé dans les milieux scientifiques, comme dans le cas des changements climatiques, une poignée de dissidents disposant d'un financement solide peut enrayer toute intervention pendant des années.

Le public appuie généralement l'approche fondée sur la précaution, selon le sondage Environics. Trois quarts (76 %) des répondants ont reconnu que « les gouvernements devraient réglementer plus rigoureusement la sécurité s'ils ont un motif raisonnable d'être préoccupés, même sans preuve scientifique concluante » (4e).

Il est très clair que la DCRR se range dans le camp de la gestion des risques. Les ministères et les organismes doivent démontrer « grâce à des données probantes et aux meilleures connaissances à leur disposition, que l'intervention du gouvernement est justifiée ». (Section 4.2) La DCRR exige une documentation détaillée à cet égard. Même si la directive juge la précaution acceptable « lorsqu'il existe un risque de préjudice grave ou irréversible », elle le fait d'une façon qui consiste essentiellement à reformuler la philosophie de gestion des risques. La DCRR renvoie les ministères et organismes au *Cadre fédéral d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque*, qui définit la précaution de façon étroite en fonction de la gestion des risques.

Les approches basées sur la précaution vont essentiellement à l'encontre de l'esprit de la DCRR à cause des obstacles levés par l'incertitude scientifique et de la façon dont la prise de décisions joue contre la réglementation efficace. La

DCRR exerce, sur les ministères fédéraux, des pressions pour qu'ils utilisent des mesures non réglementaires chaque fois que c'est possible et proposent des règlements seulement dans la mesure où c'est nécessaire pour atteindre des objectifs. L'approche globale est hostile à la réglementation, car les ministères et organismes doivent « évaluer l'efficacité et la pertinence des instruments de nature réglementaire et non réglementaire utilisés pour atteindre les objectifs stratégiques ». (Section 4.4)

Il faut en outre considérer les règlements comme un élément d'une approche basée sur le « cycle de vie », ce qui signifie un examen périodique des règlements et des dispositions prévoyant la temporarisation qui font que tout règlement qui survit aux obstacles importants est assujéti à un processus où il faut constamment en prouver la valeur et continuer d'en justifier l'existence. Une fois un règlement établi, les ministères et organismes doivent « faire en sorte que le règlement réponde en permanence à ces objectifs stratégiques initiaux ainsi que de renouveler le cadre réglementaire de façon continue ». (Section 4.6).

Cette approche signifie qu'avec le temps, tous les règlements en vigueur sont assujéti à l'examen détaillé prévu à la DCRR, ce qui pourrait entraîner des changements majeurs de règlements existants adoptés dans l'intérêt du public, à l'insu de celui-ci. Une telle proposition qui a fait l'objet d'une fuite, qui visait à céder les pouvoirs d'inspection alimentaire à l'industrie, est devenue un reportage de premier plan au cours de l'été 2008, ce qui a entraîné le congédiement d'un employé qui a trouvé un document classifié sur un serveur public et a prévenu son syndicat³.

Coûts et avantages de la réglementation

La DCRR officialise une grande partie de ce qui précède en imposant une analyse de rentabilité du règlement proposé. Cette exigence peut sembler simple en théorie, mais en pratique, les analyses

de rentabilité ont tendance à insister excessivement sur les coûts de la conformité pour les entreprises tout en oubliant les avantages, biaisant ainsi la prise de décision pour défavoriser une réglementation rigoureuse.

La DCRR oblige les ministères et organismes à « recenser et évaluer les incidences économiques, environnementales et sociales possibles, positives et négatives, sur les Canadiens, les entreprises et le gouvernement du projet de règlement, ainsi que les solutions de rechange » et, dans un deuxième temps, l'option choisie doit:

- limiter le fardeau administratif cumulatif et imposer le plus faible coût possible qu'assumeront les Canadiens et les entreprises en vue d'atteindre les objectifs stratégiques visés;
- tenir compte des besoins particuliers des petites entreprises et trouver l'approche la plus efficace adaptée à leur situation qui leur impose le fardeau le moins lourd possible;
- veiller à ce que les restrictions réglementaires imposées à la compétitivité soient équitables, limitées et proportionnelles à l'essentiel pour atteindre les objectifs stratégiques visés;
- prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les incidences négatives de la réglementation sur l'environnement, la santé et la sécurité des Canadiens, sur la compétitivité, le commerce et l'investissement et en optimiser les incidences positives;
- recenser la portée et l'ampleur des incidences négatives résiduelles sur l'environnement après considération des mesures d'atténuation et d'amélioration;
- déterminer les mesures de suivi nécessaires afin de mesurer les incidences environnementales au fil du temps.
(Section 4.4)

Sur ces six facteurs, le premier renvoie directement aux répercussions perçues sur les milieux d'affaires et leur accordent un poids égal ou plus grand qu'à l'objectif fondamental qui consiste à protéger l'intérêt public. Il en découle un défi, car les coûts peuvent être circonscrits dans des états financiers trimestriels tandis que les avantages peuvent s'étaler sur des décennies et dans une vaste population.

Les estimations empiriques des coûts et des avantages sont très difficiles à trouver, comportent des lacunes au niveau des données et des différences à celui de la méthodologie des hypothèses. Pour estimer des coûts, il faut souvent accepter des estimations qui proviennent de l'industrie même visée par la réglementation — qui ne constitue pas une source impartiale d'information parce que les entreprises ont intérêt à exagérer leurs estimations. Les chiffres peuvent être difficiles à vérifier pour les gouvernements et les coûts prévus d'observation de la réglementation sont souvent beaucoup plus élevés que les coûts réels.

On croit que la réglementation augmente les coûts pour les milieux d'affaires et c'est pourquoi il faudrait s'attendre à ce que ces derniers s'y opposent (même s'ils peuvent transmettre ces coûts aux consommateurs, aux travailleurs et aux investisseurs). Dans beaucoup de cas, toutefois, la réglementation vise à internaliser un élément externe — comme ceux qu'on incorpore, par exemple, dans le principe du « pollueur payeur » — ce qui fait que dans cette optique, la réglementation n'impose pas de coûts supplémentaires aux milieux d'affaires mais les empêchent plutôt d'externaliser certains de leurs coûts en les transférant à des tiers, aux consommateurs, à l'environnement ou aux travailleurs. De toute façon, tant que les règlements sont appliqués de la même façon à tous les participants, il est possible d'établir une égalité de chances qui garantit une norme rigoureuse de comportement responsable.

Les avantages de la réglementation peuvent être extrêmement difficiles à quantifier en argent. C'est le cas, par exemple, des bienfaits de l'air et de l'eau propres, des années de vie supplémentaires ou d'une meilleure santé. Certains soutiennent qu'il est immoral et impossible d'attribuer une valeur en argent à la mort et à une réduction de la qualité de vie. Ackerman et Heinzerling (2004) soutiennent que les estimations relatives à la valeur de la vie humaine sont souvent tirées d'une méthodologie douteuse qui oppose des vies humaines à des coûts de conformité possibles pour les entreprises, ce qui impose une limite artificielle à la réglementation.

En bout de ligne, les organismes de réglementation peuvent aussi être trop conservateurs lorsqu'ils estiment les coûts et les avantages avant la mise en œuvre. Un ancien administrateur de l'Environmental Protection Agency des États-Unis a découvert que l'agence a toujours surestimé les coûts économiques pour les entreprises et sous-estimé les bienfaits pour le public (Reilly 2003). Les bénéficiaires de la réglementation, qui sont très dispersés, ont tendance à ne pas avoir les ressources nécessaires pour participer à toute évaluation des coûts et des avantages, tandis que des entreprises bien nanties peuvent présenter toutes sortes de « preuves » non vérifiées qui s'ajoutent aux menaces ou aux pressions politiques.

Or, même si l'on tient compte des bémols appropriés au sujet de la mesure, les examens ont démontré que les bienfaits de la réglementation en dépassent de loin les coûts. Répondant aux demandes du Congrès au cours des années 90, l'Office of Management and Budget (qui fait partie du Bureau du président des États-Unis) procède maintenant à une étude annuelle des coûts et des avantages de la réglementation basée sur des examens de publications savantes sur les coûts et les avantages de la réglementation fédérale pour l'économie et la société des États-Unis, ainsi que sur des données détaillées au niveau des départements. L'OMB calcule régulièrement

que les bienfaits de la réglementation sont plusieurs fois plus élevés que les coûts.

Cette analyse de rentabilité n'a pas été faite dans le cas de la réglementation canadienne dans l'ensemble, même si une analyse coût-bénéfice fait maintenant partie du processus d'élaboration de nouveaux règlements. Étant donné toutefois l'exemple des États-Unis, il est probable qu'au Canada les avantages dépassent aussi considérablement les coûts, même si l'on tient compte des difficultés mentionnées ci-dessus au niveau de l'établissement des estimations. La DCRR risque donc de faire perdre aux Canadiens en général les bienfaits de la réglementation, même si, une fois le règlement mis en œuvre, ils dépasseraient les coûts pour des entreprises et des industries en particulier (qui les feraient de toute façon payer par les consommateurs).

Affaires intérieures et internationales

Un élément clé de la DCRR consiste à harmoniser le régime de réglementation du Canada avec ses engagements internationaux qui se reflètent dans l'ALÉNA et les accords de l'OMC (voir un aperçu de la situation dans Lee et Campbell, 2006). Les ministères qui envisagent de nouveaux règlements doivent consulter Commerce international Canada pour s'assurer qu'il y a conformité avec ces accords. Il faut aussi concevoir des règlements dans le but « d'adopter des exigences ou des approches réglementaires propres au Canada uniquement dans les cas où des circonstances canadiennes particulières le justifient ». (Section 4.4)

Le sondage donne un résultat anormal à ce sujet. Des répondants préconisent que les règles du commerce international l'emportent sur la réglementation intérieure, ce qui reflète un paradoxe des sondages, défini par Wolfe et Mendelsohn (2004), qui révèlent que les Canadiens appuient les règles du commerce international, mais se méfient de la « mondialisation ». Les répondants signalent que « les Canadiens hésitent énormément

ment à céder à des institutions internationales leur souveraineté sur les normes régissant trois questions, soit les programmes sociaux, les milieux de travail et l'eau potable », et soutiennent qu'il peut s'agir là d'une forme de compromis social dans le cadre duquel « on considère la sécurité sociale, représentée par l'État-providence et des conditions de travail décentes, constituent les principales responsabilités des gouvernements nationaux et que tant que ces deux piliers sont protégés, les États sont libres de chercher à libéraliser le commerce international ».

Il y a une autre possibilité : il se peut que le public pense que si elles sont enchâssées dans des accords sur le commerce international, les normes de réglementation minimale plus rigoureuses d'autres pays amélioreraient la réglementation sur le marché canadien (même si cela peut s'appliquer davantage aux pays industrialisés qu'aux pays en développement). Le lien entre les règles du commerce international et la réglementation est compliqué, et ce résultat (il convient de signaler que c'est un des plus faibles du sondage) reflète l'opinion bénigne que l'on a des accords sur le commerce international qui ne comportent pas l'importante critique soutenue par les progressistes au fil des ans, soit que ces accords portent en pratique sur la création et la codification des droits des sociétés de franchir les frontières face à une ingérence minimale des pouvoirs publics.

La DCRR mentionne clairement l'OMC et l'ALÉNA, mais il n'y est aucunement question d'autres traités internationaux auxquels le Canada est partie, ce qui est intéressant. Ces traités comprennent notamment le Protocole sur la biosécurité, le Protocole de Kyoto, le Protocole de Montréal, la Convention de Bâle et le Traité sur la diversité culturelle, sans oublier de nombreuses chartes des Nations Unies. La DCRR mentionne au moins en passant les préoccupations environnementales, mais il n'y est aucunement question d'objectifs culturels.

Transparence et responsabilisation

La prise de décision sur la réglementation prévue à la DCRR devient de plus en plus obscure, le filtrage des règlements étant effectué au niveau des ministères avant que l'on soumette quoi que ce soit au Cabinet. Le public a peu d'occasions de participer à la prise des décisions en matière de réglementation. Entre-temps, des entités des milieux d'affaires peuvent affecter des ressources importantes à chaque stade pour protéger leurs intérêts financiers.

Outre les obligations pour les ministères et les organismes d'approuver à fond les propositions de réglementation suivant les principes décrits ci-dessus, tout le processus est centralisé au Conseil du Trésor, qui doit « examiner régulièrement les projets de règlement, vérifier la qualité des analyses réglementaires soumises par les ministères et les organismes et les aviser en cas de non-conformité avec la présente directive ». (Annexe A)

La prise de décisions en matière de réglementation devrait tout au moins être transparente pour le Parlement et des comités parlementaires devraient y jouer un rôle pour assurer l'efficacité des méthodes de réglementation et que les mesures sont conformes aux objectifs de base des politiques publiques. Un régime de réglementation efficace devrait de plus prévoir un examen public détaillé.

Conclusion

Comme on l'a déjà dit, la DCRR établit un processus affaibli de réglementation fédérale au Canada. Comme elle est en vigueur depuis relativement peu de temps, il est difficile d'en évaluer les répercussions jusqu'à maintenant. De plus, avec le temps, tous les règlements gouvernementaux qui existent déjà, efficaces ou non, devront passer au crible de la DCRR.

La DCRR oppose l'intérêt du public à ceux des milieux d'affaires comme pivot de l'élaboration de

politiques sur la réglementation et le fait dans un cadre très centralisé qui rendra beaucoup plus difficile l'adoption de politiques publiques efficaces à l'avenir. La nouvelle politique sur la réglementation repose sur une approche idéologique de la réglementation qui oblige le gouvernement à prouver qu'il y a préjudice et non les milieux d'affaires à prouver que leurs produits et leurs procédés de fabrication sont sans danger. Au lieu de prendre des précautions sensées, lorsqu'il y a lieu de prévoir des effets indésirables, l'approche fédérale oblige à prouver de façon convaincante qu'il y a préjudice avant que l'on fasse quoi que ce soit, ce qui met en danger la santé, la sécurité et l'environnement.

Il faudrait s'attendre au moins à ce que la DCRR ralentisse l'élaboration de nouveaux règlements dans l'intérêt du public et dilue considérablement toute mesure qui parvient au stade de l'étude. Une recherche plus poussée s'impose pour analyser l'effet du règlement sur la prise de décision en matière de réglementation dans des domaines comme la santé publique, l'environnement, l'agriculture et l'alimentation, les transports et les télécommunications.

Le gouvernement doit affirmer clairement que la réglementation doit avant tout protéger la santé et la sécurité de la population, ainsi que l'environnement, et redonner son rôle primordial au principe de la précaution. Il faudra rejeter la prémisse de « l'équilibre à établir » entre la protection et les coûts commerciaux dans un cadre d'évaluation des risques qui pervertit le principe de la précaution. Les approches pragmatiques de la réglementation devraient toujours tenir compte des coûts de conformité qui ne devraient toutefois jamais être sur le même pied que les considérations relatives à la protection ou l'emporter sur elles.

Références

Ackerman, Frank et Lisa Heinzerling. 2004. *Priceless: Human Health, the Environment and the Limits of the Market*. The New Press.

Vérificatrice générale du Canada. 2000. « Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité » *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 24, décembre.

Association canadienne du droit de l'environnement. 2004. *Rapport présenté au Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente*. Avril.

Lee, Marc et Bruce Campbell. 2006. *Putting Canadians at Risk: How the federal government's deregulation agenda threatens health and environmental standards*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, Septembre.

Office of Management and Budget. 2003. *Informing Regulatory Decisions: 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities*. Washington : Bureau du président des États-Unis. Septembre.

Reilly, William. 2003. "The EPA's Cost Under-runs" dans *The Washington Post*, 14 octobre.

Wolfe, Robert et Matthew Mendelsohn. 2004. "Embedded liberalism in the global era: Would citizens support a new grand compromise?" *International Journal*, 59:2, 261-280, printemps 2004.

Notes

1 Le présent document met à jour une analyse détaillée de la politique fédérale sur la réglementation effectuée par Lee et Campbell en 2006. À l'époque, ce qui est devenu la DCRR était au stade de l'ébauche et constituait la Directive du gouvernement en matière de réglementation, élément d'un plan d'action sur la réglementation intelligente lancé par le gouvernement libéral précédent.

2 Vérificatrice générale du Canada, 2000, 24.94.

3 Reportage de la Presse canadienne, 21 août 2008, « Tories coy about plan to shift food inspection powers to industry », <http://canadianpress.google.com/article/ALeqM5gC9NkqspB-01I8yAAGcJOeLk4IgA>

Questions et réponses d'Environics Focus Canada

1. Lorsque les gouvernements créent de nouveaux règlements, quel devrait être le principal facteur dont ils tiennent compte?

- 77 % Protéger la santé et la sécurité des Canadiens, les conditions de travail et l'environnement
- 20 % Protéger la compétitivité internationale des entreprises canadiennes en réduisant les coûts associés à la réglementation
- 3 % Ne sais pas

2. Certains affirment que pour que les entreprises canadiennes puissent réduire les coûts et faire concurrence sur la scène internationale, il faut assouplir la réglementation gouvernementale. D'autres affirment que des normes et des règlements rigoureux aident les entreprises canadiennes à faire concurrence sur la scène internationale en assurant que les produits canadiens sont de meilleure qualité que ceux d'autres pays. Lequel de ces deux points de vue se rapproche le plus du vôtre?

- 67 % Les normes et les règlements rigoureux du gouvernement aident les entreprises canadiennes à faire concurrence à l'étranger en

assurant que les produits canadiens sont de meilleure qualité que ceux d'autres pays.

- 28 % Pour que les entreprises canadiennes puissent réduire les coûts et faire concurrence à l'étranger, il faut assouplir la réglementation gouvernementale.
- 4 % Ne sais pas

3. Lorsqu'il est question des produits de consommation, certains affirment que la réglementation gouvernementale devrait se limiter à informer au moyen des étiquettes des produits. D'autres affirment que la réglementation de la sécurité des produits doit aller plus loin que l'étiquetage. Lequel de ces deux points de vue se rapproche le plus du vôtre?

- 72 % La réglementation sur la sécurité des produits doit aller plus loin que l'étiquetage.
- 26 % Les règlements gouvernementaux devraient se limiter à informer au moyen des étiquettes des produits.
- 2 % Ne sais pas

4. Veuillez me dire si vous êtes fortement d'accord, un peu d'accord, un peu en désaccord ou fortement en désaccord face à chacun des énoncés suivants au sujet de la réglementation des milieux d'affaires par l'État.

a) Les entreprises ont trop d'influence sur l'établissement des règlements gouvernementaux.

41 % Fortement d'accord
35 % Un peu d'accord
15 % Un peu en désaccord
6 % Fortement en désaccord
4 % Ne sais pas

b) Lorsqu'on laisse les entreprises s'autoréglementer, elles font habituellement passer les profits avant la sécurité.

57 % Fortement d'accord
27 % Un peu d'accord
10 % Un peu en désaccord
5 % Fortement en désaccord
1 % Ne sais pas

c) Le gouvernement du Canada doit faire davantage pour protéger l'environnement, la santé et la sécurité.

63 % Fortement d'accord
27 % Un peu d'accord
7 % Un peu en désaccord
2 % Fortement en désaccord
1 % Ne sais pas

d) Les personnes chargées d'inspecter et de réglementer les industries au Canada devraient travailler pour des organismes gouvernementaux et non pour les industries mêmes.

57 % Fortement d'accord
27 % Un peu d'accord
10 % Un peu en désaccord
5 % Fortement en désaccord
2 % Ne sais pas

e) Les gouvernements devraient réglementer plus rigoureusement la sécurité s'ils ont un motif raisonnable d'être préoccupés, même sans preuve scientifique concluante.

36 % Fortement d'accord
40 % Un peu d'accord
15 % Un peu en désaccord
7 % Fortement en désaccord
2 % Ne sais pas

f) Il est plus important pour le gouvernement de se conformer aux dispositions des accords sur le commerce international signés par le Canada que de réglementer l'industrie.

19 % Fortement d'accord
46 % Un peu d'accord
21 % Un peu en désaccord
8 % Fortement en désaccord
7 % Ne sais pas

› ABOUT THE CENTRE

The Canadian Centre for Policy Alternatives is an independent, non-profit research institute funded primarily through organizational and individual membership. It was founded in 1980 to promote research on economic and social issues from a progressive point of view. The Centre produces reports, books and other publications, including a monthly magazine. It also sponsors lectures and conferences.

› AU SUJET DU CENTRE

Le Centre canadien de politiques alternatives est un institut de recherche indépendant et sans but lucratif, financé en majeure partie par ses membres individuels et institutionnels. Fondé en 1980, son objectif est de promouvoir les recherches progressistes dans le domaine de la politique économique et sociale. Le Centre publie des rapports et des livres, ainsi qu'une revue mensuelle. Il organise aussi des conférences et des colloques.



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

www.policyalternatives.ca

› NATIONAL OFFICE

410-75 Albert Street, Ottawa, ON K1P 5E7
TEL 613-563-1341 FAX 613-233-1458
ccpa@policyalternatives.ca

BC OFFICE

1400-207 West Hastings Street, Vancouver, BC V6B 1H7
TEL 604-801-5121 FAX 604-801-5122
ccpabc@policyalternatives.ca

MANITOBA OFFICE

309-323 Portage Avenue, Winnipeg, MB R3B 2C1
TEL 204-927-3200 FAX 204-927-3201
ccpamb@policyalternatives.ca

NOVA SCOTIA OFFICE

P.O. Box 8355, Halifax, NS B3K 5M1
TEL 902-477-1252 FAX 902-484-6344
ccpans@policyalternatives.ca

SASKATCHEWAN OFFICE

105-2505 11th Avenue, Regina, SK S4P 0K6
TEL 306-924-3372 FAX 306-586-5177
ccpasask@sasktel.net

› BUREAU NATIONAL

410-75 rue Albert, Ottawa, ON K1P 5E7
TÉLÉPHONE 613-563-1341 TÉLÉCOPIER 613-233-1458
ccpa@policyalternatives.ca

BUREAU DE LA C.-B.

1400-207 rue West Hastings, Vancouver, C.-B. V6B 1H7
TÉLÉPHONE 604-801-5121 TÉLÉCOPIER 604-801-5122
ccpabc@policyalternatives.ca

BUREAU DE MANITOBA

309-323 avenue Portage, Winnipeg, MB R3B 2C1
TÉLÉPHONE 204-927-3200 TÉLÉCOPIER 204-927-3201
ccpamb@policyalternatives.ca

BUREAU DE NOUVELLE-ÉCOSSE

P.O. Box 8355, Halifax, NS B3K 5M1
TÉLÉPHONE 902-477-1252 TÉLÉCOPIER 902-484-6344
ccpans@policyalternatives.ca

BUREAU DE SASKATCHEWAN

105-2505 11e avenue, Regina, SK S4P 0K6
TÉLÉPHONE 306-924-3372 TÉLÉCOPIER 306-586-5177
ccpasask@sasktel.net