

Perspectives d'amélioration de la réglementation environnementale

**Un document
d'Environnement Canada**

Le 23 mai 2003

**Environnement Canada
Document de travail**

Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	CONTEXTE — LES GRANDES INFLUENCES	2
A.	Les changements scientifiques et technologiques	2
B.	Mondialisation et tendances économiques	3
1.	Diagnostic économique	3
C.	Gouvernance et coopération gouvernementale	5
D.	Évolution des comportements et des exigences publics.....	5
E.	Intensification de la complexité — L’interaction et l’action réciproque des différentes tendances	6
1.	Développement durable.....	7
2.	La méthode des écosystèmes.....	7
3.	Prévention de la pollution.....	7
4.	Le principe de précaution	8
5.	Le principe du pollueur-payeur	8
III.	RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE INTELLIGENTE	8
A.	Objectif : la maximalisation du bien public.....	8
B.	Tenir compte de la dynamique.....	9
C.	Caractéristiques d’une réglementation intelligente	9
1.	<i>Instruments</i> réglementaires	10
a)	Efficaces	10
b)	Économiques	10
c)	Sûrs.....	10
d)	Rentables	10
e)	Innovateurs	10
f)	Complémentaires	11
g)	Administrativement efficaces	11
h)	Bien contrôlés et bien appliqués	11
i)	Exécutés par les personnes compétentes	11
2.	<i>Élaboration</i> de la réglementation	11
a)	Consultations et collaboration	11
b)	Ouverture et transparence	12
c)	Recherche de rigueur.....	12
d)	Qualité versus temps et ressources	12
D.	Élaborer une réglementation intelligente, un art ou une science?	12
IV.	UNE RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE EST LE FRUIT DE L’EXPÉRIENCE	14
A.	Créer de meilleurs instruments réglementaires.....	14

1.	La protection de la faune - Enrichir et varier la boîte à outils	14
2.	Instruments économiques	15
3.	Programme décennal pour les véhicules et les carburants.....	16
4.	Inventaire national des rejets de polluants.....	17
5.	Plans de prévention de la pollution	17
6.	Ententes sur la performance environnementale.....	18
7.	Instruments d'exécution de la loi — innovation de conception et d'utilisation	18
B.	Améliorer l'élaboration des règlements et leurs procédés.....	19
1.	Consultations sur les RSN — Communications et relations avec les intéressés	19
2.	Coopération fédérale/provinciale/territoriale.....	19
3.	Coopération internationale	20
a)	Des solutions planétaires à des problèmes planétaires : L'exemple canadien.....	20
b)	Dossiers environnementaux et commerciaux	21
c)	Questions transfrontalières : coopération canado-américaine	21
d)	Leçons à tirer de l'expérience des autres pays.....	22
V.	ALLER DE L'AVANT DANS LES PROCHAINES ÉTAPES DE LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE.....	23
A.	Leçons tirées et défis à relever à long terme	23
B.	Possibilités.....	23
1.	Instruments économiques	23
a)	Instruments économiques — Comment les utiliser et pourquoi.....	24
b)	Instruments économiques — Trois initiatives	27
(1)	Échange de droits d'émission et changements climatiques.....	27
(2)	Réduction de la teneur en soufre du mazout	28
(3)	Taxe sur les substances toxiques.....	29
2.	Réglementation intelligente — Les possibilités administratives et opérationnelles	29
a)	Réduire la bureaucratie interne inutile.....	30
b)	Possibilités de rationaliser les exigences réglementaires externes.....	31
c)	Liens avec d'autres efforts déployés en matière de réglementation intelligente	31
d)	Améliorer la gestion des substances toxiques.....	32
e)	Possibilités administratives et opérationnelles — Les prochaines étapes	32
3.	Possibilités de convergence internationale	32
a)	Cadre de convergence analytique.....	33
	Réduire les COV dans les produits de consommation et de distribution	34
VI.	CONCLUSION.....	34

I. Introduction

Les objectifs réglementaires d'Environnement Canada reflètent fidèlement son mandat, sa mission et sa vision. Ils ont essentiellement pour but de promouvoir les mesures susceptibles de protéger, de préserver et d'améliorer l'environnement, de conserver les espèces, de préserver l'intégrité des écosystèmes et de fournir un environnement naturel favorable à la santé, à l'économie et à la qualité de vie¹.

Le présent document s'inscrit dans la participation d'Environnement Canada à l'initiative fédérale de réglementation intelligente. Il est destiné au Comité consultatif externe qui en fera l'étude. Il répond à deux objectifs connexes. D'une part, il permettra à Environnement Canada de se donner suffisamment de recul pour examiner la portée de ses efforts en matière de réglementation, faire le point sur ses projets et voir quels domaines se prêtent bien à des améliorations de fond à court et à long terme. D'autre part, il cerne les mesures pratiques plus immédiates à prendre dans trois domaines particuliers de possibilités.

Il faudra examiner préalablement le sens de « réglementation intelligente » pour en rehausser l'étude. Certains en donnent une définition vaste désignant tout effort déployé par le gouvernement pour changer ou régulariser le comportement de tierces parties (entreprises individuelles, industries, autres ordres de gouvernement, etc.). D'autres l'interprètent au strict sens juridique, à savoir un ensemble de règles détaillées mises au point par les autorités désignées par la loi. Pour respecter le mandat du Comité, nous avons opté pour le terme « réglementation » au sens le plus large, sauf en ce qui concerne certaines questions techniques où nous nous en sommes tenus à son sens le plus étroit.

Le Canada jouit d'une excellente réputation sur le plan réglementaire : son système est raffiné et il fonctionne bien. Dans son dernier examen réglementaire, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en a parlé en termes élogieux, insistant sur ses nombreux points forts et sur le fait que le Canada a toujours été dans ce domaine un chef de file et un innovateur qui ne craint pas de faire l'essai de « nouvelles méthodes réglementaires ». C'est vrai que notre système réglementaire environnemental comprend toute une panoplie d'outils utilisés individuellement ou en combinaison pour atteindre les objectifs politiques. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999 (LCPE 1999) est un excellent exemple d'une législation comportant une vaste gamme d'outils d'intervention explicites dont elle favorise l'utilisation. Divers instruments, comme les règlements axés sur le rendement ou l'économie, les codes de pratiques, les plans de prévention de la pollution ou d'urgence environnementale et les ententes de rendement environnemental sont des outils qui peuvent servir à mettre au point des stratégies optimales de gestion environnementale. Environnement Canada, avec des intéressés et d'autres ministères, a donné le ton dans la mise au point de méthodes innovatrices, le moteur des nouvelles technologies et des nouvelles pratiques, qui nous permettent de tirer un meilleur parti de nos mesures de protection environnementale.

Mais le rapport de l'OCDE recommande également au Canada de capitaliser sur cette foulée. Aussi, Environnement Canada s'est engagé à améliorer systématiquement nos politiques et notre réglementation environnementales. Le présent document constitue, certes, un aperçu de nos

¹ Voir www.ec.gc.ca pour d'autres renseignements sur le mandat et les activités d'Environnement Canada.

réflexions, de nos succès et de nos efforts actuels, mais il fait aussi la promotion des possibilités d'intervention dans trois domaines précis : les instruments économiques, les mesures d'efficacité administratives et la convergence internationale.

II. Contexte — Les grandes influences

Plusieurs tendances intersectorielles dressent le contexte de la réglementation gouvernementale et en accroissent la demande. Dans la présente section, nous dégagerons quatre grandes tendances notoires : rythme et incidence des changements scientifiques et technologiques, mondialisation et tendances économiques, gouvernance et coopération juridictionnelle et évolution d'attitudes et d'exigences publiques toujours plus complexes². La présente section fait état également de certains grands principes et de certaines grandes méthodes de gestion environnementale tenant relativement compte des tendances susmentionnées.

A. Les changements scientifiques et technologiques

Les décideurs et les analystes d'Environnement Canada et du gouvernement fédéral sont constamment aux prises avec une pléthore de réalités scientifiques et techniques nouvelles. Par exemple, chaque année, des centaines de nouvelles substances pour améliorer notre qualité de vie arrivent sur le marché, mais elles font également problème car il faut en comprendre les incidences sur la sécurité et l'environnement. Aussi, si nous ne les soumettons pas à des tests, nous risquons de nuire involontairement à l'environnement et à la santé humaine. Bref, nous prenons maintenant nos précautions pour éviter les erreurs que furent les BPC, les CFC, etc.

Le projet de prévision technologique et scientifique fédéral, de facture récente, permet aux décideurs de mieux comprendre le rythme rapide des avancées scientifiques et technologiques et de faire une analyse des tendances à long terme dans ce domaine. Même si ces avancées comportent des avantages notoires, elles pourraient bien interagir avec l'environnement et le milieu humain de façon imprévisible, surtout si nous ne prenons pas la peine d'en évaluer les grandes incidences.

Nombre des problèmes environnementaux actuels sont de beaux exemples d'une application irréfléchie des innovations scientifiques et technologiques et des conséquences qui en ont résulté. Songeons notamment à l'épuisement de l'ozone, aux changements climatiques et à la pollution de l'eau potable par les résidus des médicaments. Chacun de ces problèmes est la conséquence imprévue d'un progrès technologique ou d'un autre. À preuve, les avancées en réfrigération, en production énergétique, en consommation énergétique et en santé. À longue échéance, les gouvernements devront mieux orienter l'évolution scientifique et technologiques en instaurant un système de contrôle plus complexe tenant dûment compte de l'analyse des conséquences environnementales et sociales de l'innovation. Bref, ils doivent anticiper les répercussions imprévues des changements technologiques profonds au lieu de réagir après coup.

² Bien entendu, il existe d'autres grandes influences comme les conflits armés et la sécurité géopolitique, voire la croissance démographique, qui ont également de fortes incidences environnementales. Pour des raisons d'espace, on n'a pas traité de ces questions dans le présent document.

Les avancées scientifiques et technologiques ne créent pas seulement une nouvelle demande auprès des autorités réglementaires et politiques, elles commandent également l'élaboration de données et d'analyses critiques. L'une des pierres angulaires des travaux d'Environnement Canada est l'établissement d'une base scientifique saine qui lui a conféré la réputation de chef de file parmi les autres ministères. La science est essentielle pour permettre de bien comprendre en quoi nous dépendons de l'environnement, quel en est exactement le fonctionnement et comment nos activités peuvent lui nuire. Par exemple, la science de l'atmosphère nous a permis de connaître l'incidence des gaz à effet de serre (GES) et les mouvements et les interactions des polluants atmosphériques qui contribuent à la formation du smog. La science continuera d'être l'élément essentiel à la modélisation et à l'élaboration de stratégies pour lutter contre les changements climatiques. En outre, les politiques environnementales peuvent exiger des changements en profondeur de notre comportement. Il n'est donc pas déraisonnable de demander que tout changement et toute mesure notoires reposent sur des assises scientifiques solides.

La science environnementale semble avancer à la fois trop lentement et trop vite. D'une part, nous devons mettre les bouchées doubles pour comprendre le plus rapidement possible certains problèmes environnementaux pressants. Par exemple, nous devons apprendre plus vite à anticiper l'incidence des produits chimiques ou des organismes introduits dans l'environnement. D'autre part, nos démarches pour connaître le fonctionnement des systèmes environnementaux élémentaires semblent révéler plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Cela dit, les activités d'Environnement Canada, essentiellement motivées par la science et une saine recherche scientifique, continuent d'occuper une place importante dans son ordre des priorités.

B. Mondialisation et tendances économiques

L'accélération du phénomène aux multiples facettes qu'est la mondialisation demeure l'un des défis les plus difficiles à relever pour les décideurs publics, de même que pour les nombreux établissements, industries et organismes de notre société. Cette accélération est attribuable aux changements technologiques. La nouvelle donne dans ce domaine a permis l'acheminement plus rapide des biens, des idées, de l'argent et des gens, modifiant les modes d'interaction et favorisant l'expansion de la technologie et la production des biens. Et l'on constate du même coup autour du monde que les écosystèmes sont tributaires les uns des autres, que l'environnement planétaire est un patrimoine collectif et que les mesures prises dans une région du monde peuvent nuire sérieusement à une autre. Et pour couronner le tout, les organismes internationaux, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ont favorisé l'intégration économique de la planète.

C'est peut-être le développement économique attribuable à la mondialisation qui attire le plus l'attention en raison du caractère spectaculaire des tendances qui se sont manifestées à ce chapitre. Le commerce international a progressé énormément, surtout au Canada où les exportations représentent 43,1 % et les importations 38,1 % du PIB. Les liens économiques canado-américains se sont resserrés également, amenant ainsi les entreprises et les milieux politiques à examiner plus attentivement la situation de nos liens avec les États-Unis dans nos discussions de nature politique et réglementaire.

1. Diagnostic économique

L'intégration des marchés planétaires et le rythme accéléré de la croissance économique projettent à l'avant-scène la nécessité d'évaluer les aspects économiques de nos politiques et de nos règlements environnementaux. Au fil des ans, Environnement Canada a fait les démarches nécessaires pour procéder à un examen très poussé de la genèse de nombreux problèmes environnementaux à la lumière de l'analyse économique et de la recherche. C'est autour d'un cadre économique que s'est articulé le Plan vert du début des années 1990 dont l'analyse, le diagnostic et les correctifs sont, pour l'essentiel, reconnus à l'échelle internationale et promulgués par certains organismes internationaux comme l'OCDE.

L'analyse susmentionnée repose sur les notions d'externalité et de biens publics. Un exemple d'externalité est une entreprise qui pollue sans égard aux dommages environnementaux. Les coûts et les bénéfices véritables de ses activités ne se reflètent pas dans sa comptabilité parce qu'elle fonctionne sans égard à son efficacité et à l'environnement. Les biens publics que sont l'air et l'eau sont propriété collective et il est difficile d'en policer les utilisateurs et d'en contrôler l'usage. Bref, sans intervention réglementaire, il n'existe aucun mécanisme pour forcer particuliers et entreprises qui nuisent à ces ressources à rendre compte des dommages ou des externalités dont ils se rendent coupables. Par exemple, pendant les décennies qui ont précédé les interventions gouvernementales pour protéger la qualité de l'eau, des entreprises et des collectivités ont déversé des milliers de tonnes de produits chimiques et de déchets non traités dans le système des Grands Lacs et du Saint-Laurent sans égard aux dommages qu'elles causaient en aval.

La solution consiste à ne pas permettre l'accès aux biens publics sans mécanismes de contrôle et à faire « internaliser » les dommages environnementaux causés par ceux qui en sont responsables. C'est le principe du « pollueur-payeur », le pollueur devant rendre compte des dommages qu'il cause. Même si un certain nombre d'instruments réglementaires peuvent atteindre cet objectif, de nombreuses caractéristiques des instruments économiques parlent en leur faveur.

Certains se sont demandé si les gouvernements nationaux pouvaient imposer des obligations aux grandes multinationales qui n'ont aucune attache nationale; d'autres pensent que les pays donnent maintenant dans la surenchère pour accaparer le commerce, les marchés et l'investissement. Même si une certaine forme de *concurrence politique* est

Instruments économiques :

Faire concorder les avantages public et privé sur le marché planétaire

- Les marchés planétaires peuvent exacerber les problèmes environnementaux auxquels donnent lieu des règles et des signaux économiques préjudiciables. Aussi, les instruments économiques sont particulièrement efficaces parce qu'ils permettent de rendre compte des incidences environnementales de façon souple, favorable à l'efficacité, peu coûteuse et parce qu'ils encouragent l'innovation, tous des avantages importants dans des marchés planétaires concurrentiels.
- L'utilisation d'instruments économiques permettra de concilier des objectifs environnementaux et économiques apparemment conflictuels. L'analyse qu'Environnement Canada fait de la compétitivité indique bien que lorsque les signaux économiques mondiaux sont fiables, une bonne performance environnementale peut constituer un avantage concurrentiel.

recommandable puisqu'elle incite les pays à améliorer leur infrastructure, leur système d'éducation et leur système juridique, d'autres formes de concurrence peuvent être nuisibles à l'environnement, comme l'a signalé l'OCDE. Elles peuvent entraîner une concurrence fiscale préjudiciable ou décourager les gouvernements nationaux de réglementer par crainte de rendre leur pays moins intéressant aux yeux de l'industrie. Une telle dynamique met en lumière la nécessité de faire le point sur les implications internationales de toute mesure et de favoriser la coopération internationale dans l'élaboration des politiques et de la réglementation environnementales.

C. Gouvernance et coopération gouvernementale

La mondialisation rend encore plus nécessaires la coopération et la coordination entre les pays et les autorités compétentes. Elles sont nécessaires, d'une part, parce que les incidences environnementales ne respectent pas les frontières politiques et que bien des problèmes sont de nature régionale ou planétaire. D'autre part, des liens économiques plus solides sont également une source de pressions accrues en faveur de normes et de mécanismes environnementaux communs. En effet, des entreprises relevant d'une autorité peuvent arguer qu'elles auront à assumer des frais supplémentaires au détriment de leur capacité concurrentielle si elles sont forcées de respecter des normes plus strictes ou d'utiliser des technologies différentes de leurs concurrents.

Bref, décideurs et autorités de réglementation se retrouvent devant une réalité incontournable : ils sont forcés de collaborer en ce qui a trait à l'environnement. Pourtant, on ne saurait faire fi des préoccupations générales que sont la souveraineté et la nécessité de respecter des différences importantes en matière d'écologie, de systèmes juridiques, de valeurs, de situation économique, etc.

Le Canada est aux prises lui aussi avec des problèmes de compétence à l'intérieur même du pays puisque l'environnement relève à la fois des autorités fédérales, provinciales et territoriales. Aussi l'expérience canadienne en matière de compétence conjointe (dont nous parlons ci-après) peut jeter un peu de lumière sur les différentes interventions à examiner dans le domaine de la coopération internationale.

D. Évolution des exigences et des comportements publics

L'attitude des Canadiens sur les questions environnementales a évolué au fil du temps. Les Canadiens ont toujours éprouvé un très profond attachement envers leur patrimoine naturel, mais il leur est arrivé de présumer que notre environnement était trop vaste pour que leurs activités puissent l'endommager. Ces dernières années, au fur et à mesure que faisaient surface les cas de contamination, de pertes d'espèces, de changements climatiques, etc., la qualité environnementale est devenue une valeur essentielle à leurs yeux. On trouve maintenant 75 à 85 % des Canadiens qui placent constamment l'environnement en tête de l'ordre des priorités gouvernementales (EKOS, 2002). En outre, les liens importants entre environnement et santé humaine contribuent à mousser l'intérêt public pour les questions environnementales.

Le public ne voit plus maintenant du même œil le partage des responsabilités entre les gouvernements et leur interaction avec d'autres segments de la société comme les collectivités, la société civile et les milieux commerciaux. On se demande maintenant dans quelle mesure le gouvernement devrait participer au règlement de ce problème par rapport à d'autres institutions de la société. À certaines époques, on a fait pression pour obtenir des mesures et une réglementation publiques décisives alors qu'à d'autres, on a prêché davantage un allègement de l'intervention gouvernementale et réglementaire³. Tout dernièrement, le débat a pris un tour plus subtil alors qu'on s'est demandé comment mieux réglementer et comment utiliser d'une façon plus équilibrée et plus efficace les instruments politiques et les forces institutionnelles pour réaliser ses objectifs politiques; bref, on veut mettre à l'œuvre une réglementation intelligente.

Les exigences, dans différents domaines politiques, sont souvent contradictoires. Le public peut demander à la fois au gouvernement une plus grande protection environnementale tout en l'enjoignant de moins intervenir dans l'économie généralement parlant. Il faut dire aussi que l'environnement est en lice avec les autres préoccupations publiques que sont la santé, l'éducation et l'économie. Cela signifie qu'Environnement Canada doit déployer ses efforts réglementaires à l'intérieur d'un cadre de développement durable qui tienne compte de la nécessité d'intégrer les préoccupations que suscitent chez le public les questions environnementales, économiques et sociales.

E. Intensification de la complexité — L'interaction et l'action réciproque des différentes tendances

Les grandes influences rendent de plus en plus complexes les défis que doivent relever les décideurs et les autorités de réglementation. La demande de nouveaux règlements augmente alors que les problèmes à régler deviennent de plus en plus imbriqués et sont de plus en plus difficiles à comprendre. Thomas Homer-Dixon a fait remarquer que notre société souffre d'un décalage de connaissance. Même si nous continuons de mieux comprendre les problèmes, et malgré nos avancées rapides et nos meilleurs outils d'intervention, le rythme auquel surgissent ces problèmes et leur niveau de complexité augmentent encore plus rapidement.

Les pressions exercées pour régler des problèmes en cours et en émergence, comme les changements climatiques, la réglementation des substances toxiques, la protection des espèces en péril, la biotechnologie et la réduction de la pollution atmosphérique urbaine, imposent de terribles exigences à Environnement Canada. Nous souffrons tous d'un décalage de connaissance, car même nos besoins en matière de science fondamentale dépassent notre capacité de recherche. Ces pressions de plus en plus grandes font maintenant partie de l'environnement de travail ordinaire d'Environnement Canada et nous devons trouver des ressources, élaborer de nouveaux outils et trouver des moyens de réaménager notre ordre des priorités pour pouvoir les alléger.

Nous devons mieux intégrer nos politiques, ce qui signifie assurer une plus grande coordination entre différentes disciplines, entre différents ministères et entre différentes autorités compétentes. Notre analyse politique devra faire la lumière sur les grands systèmes indispensables, comme

³ Voir Hill, 1998, pour un examen complet de l'évolution des attitudes sur la réglementation au cours des 20 dernières années.

l'économie et l'environnement, établir sur quels plans ces tendances se renforcent mutuellement et en quoi les politiques pratiquées dans un domaine peuvent compromettre les efforts déployés dans un autre. Cependant, malgré ces difficultés, nous avons fait des progrès et nous avons arrêté certains principes directeurs solides qui guideront nos efforts à l'avenir⁴.

1. Développement durable

C'est sur le développement durable que repose la vision d'Environnement Canada. De saines politiques et de bons règlements doivent faire l'objet d'un examen et d'une évaluation intégrés pour connaître leurs incidences environnementales, économiques et sociales. Le développement durable n'est pas seulement un guide pour le Ministère, il est également une politique avalisée ou adoptée par nombre d'institutions et d'organismes partout dans le monde. En outre, le cadre de développement durable fait écho aux exigences courantes en faveur d'une intégration politique horizontale plus poussée. Il saisit ce qui constitue l'essence même d'une politique saine : l'aptitude à examiner, à gérer et à intégrer différentes questions prioritaires dans un monde complexe. De façon générale, le développement durable est au cœur même d'une réglementation intelligente.

2. La méthode des écosystèmes

Comme nous l'avons fait remarquer tout à l'heure, les systèmes environnementaux ne respectent pas les frontières politiques. Les écosystèmes naturels exigent de la part des intervenants un mode d'action complexe pluridisciplinaire qui rassemble des domaines comme la biologie, la géographie, la météorologie, la chimie, la physique, etc. Parce que nous faisons partie nous aussi de l'écosystème, nous devons tenir compte du comportement humain, et les sciences sociales comme la démographie, l'économie et les sciences politiques entrent en ligne de compte dans cette compréhension complète des écosystèmes. Là encore, comme c'est le cas de l'analyse du développement durable, nous constatons que la méthode des écosystèmes exige un mode de pensée et d'analyse de style pluridisciplinaire et horizontal. Une bonne gestion environnementale veut aussi que nous analysions le « bon écosystème » et que nous fassions concorder nos interventions politiques et réglementaires en conséquence, que le niveau où doivent se déployer les efforts soit local ou planétaire.

3. Prévention de la pollution

La complexité n'est pas toujours inévitable. Certains de nos problèmes les plus difficiles sont survenus parce que nous ne sommes pas intervenus à temps. Notre expérience des questions environnementales a démontré incessamment qu'il est plus simple, plus efficace et moins coûteux d'empêcher l'occurrence des problèmes environnementaux que de les régler après coup. Les mesures correctrices sont presque toujours plus coûteuses que la prévention. Dans certains cas, les dommages environnementaux peuvent être irréversibles. Et naturellement, il est beaucoup plus économique d'intégrer un système de prévention au processus de fabrication d'une entreprise que d'installer un dispositif antipollution au point de rejet une fois l'usine

⁴ Ces principes ne font pas que guider l'activité réglementaire gouvernementale, ils ont des applications plus vastes. D'ailleurs, sur des questions comme le développement durable et la prévention de la pollution, la société civile et nombre d'éléments des milieux d'affaires ont été des chefs de file dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces principes.

construite. L'infrastructure de certaines entreprises manufacturières plus vieilles pose un problème grave dans certaines industries qui mettent du temps à actualiser leur technologie. Mais règle générale, un élément clé d'une réglementation environnementale intelligente consistera à anticiper les problèmes environnementaux au lieu d'intervenir après coup.

4. Le principe de précaution

Le principe de précaution fait partie de toutes les activités de protection environnementale d'Environnement Canada. Dans la Déclaration de Rio de 1992, ce principe est ainsi formulé (Principe 15) : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement ». Le Canada a été l'un des premiers pays à l'intégrer dans sa principale législation sur la protection environnementale, la LCPE 1999.

5. Le principe du pollueur-payeur

Les politiques et la réglementation environnementales permettent souvent de répartir les coûts et les avantages des mesures environnementales. Le principe du pollueur-payeur entérine cette valeur de base qui veut que ceux qui sont responsables de la pollution devraient assumer les coûts de prévention ou de restauration des dommages environnementaux qu'ils causent.

III. Réglementation environnementale intelligente

Les gouvernements ont recours à des politiques et à des règlements pour traiter de problèmes courants ou en devenir. Compte tenu des tendances complexes dont nous venons de parler plus haut, comment le gouvernement fédéral peut-il améliorer ses instruments d'intervention pour traiter des problèmes en devenir? Nous tentons de répondre à cette question dans la présente section, qui répertorie les caractéristiques particulières d'une réglementation environnementale intelligente.

A. Objectif : la maximalisation du bien public

Le bien public est le critère ultime à respecter dans l'évaluation des règlements et des systèmes réglementaires, car il faut voir si tous les avantages d'une politique en dépassent les coûts par comparaison avec toutes les solutions de rechange pertinentes possibles et compte tenu du point de vue du grand public⁵.

Mais le bien public n'est pas forcément facile à établir. Il faut commencer par définir le public. Et il ne faut pas oublier que si nous parlons du public canadien en général, il existe d'autres secteurs de compétence partageant l'allégeance des Canadiens, comme les collectivités et les provinces pour qui le bien-être de la collectivité planétaire revêt de l'importance. La

⁵ Bien entendu, il n'est pas toujours possible de traduire en coûts monétaires, voire de quantifier tous les avantages et les coûts qui ont trait à une politique ou à un règlement. Cependant, même si les évaluations ne sont que qualitatives, la discipline que le cadre de rentabilité impose améliorera la qualité des analyses et des décisions.

réglementation peut donc exercer des incidences différentes et conflictuelles à différents niveaux de compétence et un bon règlement est celui qui, après évaluation, constitue un juste milieu.

B. Tenir compte de la dynamique

Les instruments réglementaires devraient être fonction de la nature du problème, de son contexte et de l'objectif visé. Le degré d'intervention doit être à la hauteur du risque qu'il pose. Et le temps et les ressources nécessaires ainsi que les coûts imposés aux réglementés devraient tous être proportionnels à la gravité du risque.

Deuxièmement, les instruments réglementaires doivent tenir compte de la dynamique au cœur du problème. Par exemple, si l'intérêt des réglementés coïncide avec l'intérêt public, un instrument de mesure facultatif devrait être une solution raisonnable. D'ailleurs, élargir l'utilisation des instruments volontaires est un domaine actif d'analyse et d'innovation réglementaires. Parfois, la divulgation obligatoire d'information pourrait suffire à remettre en une juste perspective les intérêts en cause et les pressions exercées par des tierces parties comme le public ou les consommateurs. D'autre part, lorsque les intérêts divergent, l'instrument peut être une combinaison plus ferme d'incitations ou de désincitations dont les points d'appui reposent sur une surveillance et des mesures exécutoires contraignantes. Une telle mise au point s'impose pour éviter les façons simplistes et fourre-tout d'envisager la réglementation.

En guise d'exemple, l'un des objectifs cités par de nombreux décideurs est de faire un consensus raisonnable parmi les intéressés. Un résultat qui laisse les intéressés raisonnablement satisfaits est parfois vu comme la marque d'une politique ou d'une intervention efficace. Dans certains cas, il peut s'agir d'un objectif raisonnable et réalisable. Cependant, ce n'est peut-être pas raisonnable dans le cas d'une intervention réglementaire conçue pour rectifier une externalité, c'est-à-dire qui fait faire des gains à certains groupes au détriment d'autres. Les intérêts divergeront souvent en pareil cas. Bref, des politiques et une réglementation saines ne permettront pas toujours de gagner partout à tout coup.

C. Caractéristiques d'une réglementation intelligente

Sur le plan pratique, on comprend beaucoup mieux maintenant au Canada et ailleurs ce qui constitue une réglementation intelligente. Une façon utile de classer ces progrès est de les répartir en deux catégories tenant compte à la fois des objectifs visés et des moyens adoptés :

- de meilleurs instruments réglementaires;
- de meilleurs systèmes d'élaboration des règlements et de gestion du processus réglementaire.

Ces deux domaines sont étroitement reliés en ce sens que de meilleurs systèmes d'élaboration des règlements aboutiront forcément à de meilleurs outils réglementaires.

1. *Instruments* réglementaires

a) Efficaces

De bons instruments réglementaires doivent être efficaces, c'est-à-dire qu'ils doivent répondre à l'objectif de la politique publique pour lequel ils ont été conçus. Cela ne veut pas dire que ces instruments réussiront à régler un problème ou à tirer parti d'une possibilité, mais qu'un objectif raisonnable peut être réalisé.

b) Économiques

Toutes choses étant égales, l'instrument choisi doit permettre d'atteindre l'objectif visé à moindres frais. Les meilleurs instruments favoriseront la répartition raisonnable et efficace des coûts et des bénéfices. En pareil cas, ils devront tenir compte des incidences concurrentielles et des problèmes d'équité pour les personnes réglementées et les différents intéressés.

c) Sûrs

Toutes les politiques et tous les règlements sont conçus à partir d'une information incomplète, générant ainsi de l'incertitude et des risques qui doivent être correctement gérés. En outre, de nombreux intéressés veulent que les autorités de réglementation leur assurent une plus grande certitude sur la place du marché.

On devrait toujours éviter l'incertitude inutile attribuable à une mauvaise politique. Cependant, dans des cas clairement établis, l'intérêt du public commande peut-être, par une question d'efficacité, de laisser le marché régler les risques et l'incertitude bel et bien réels attribuables à une politique ou à une réglementation quelconque ou mieux encore, on peut équilibrer certitude et besoin de s'assurer que le système réglementaire est capable de s'adapter et de réagir aux nouvelles informations et nouvelles influences. Une évaluation et une gestion convenables du risque permettront de parvenir à un tel équilibre.

d) Rentables

Les instruments les plus efficaces sont fondés sur le rendement, et plus précisément sur les objectifs à atteindre, tout en étant suffisamment souples pour donner de bons résultats et promouvoir l'innovation chez les réglementés; ils sont souvent préférables aux autres méthodes⁶.

e) Innovateurs

Les instruments réglementaires devraient être envisagés comme une possibilité d'accroître l'efficacité et la productivité du gouvernement, de la collectivité réglementée et de l'économie en général. Au gouvernement, les décideurs et les autorités de réglementation voudront sans doute cerner les possibilités d'explorer de nouveaux instruments politiques et de promouvoir l'innovation dans le secteur public. Politiques et réglementation devront également tenir compte des moyens à prendre pour encourager davantage l'innovation dans le secteur privé⁷.

⁶ Cependant, dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les coûts de surveillance ou d'exécution sont très élevés, l'utilisation d'un outil de substitution, par exemple d'une technologie connue, est encore justifiable parfois.

⁷ La recherche lancée par Michael Porter, le réputé expert en matière de compétitivité, sur la manière dont des règlements bien conçus peuvent stimuler l'innovation et comporter un avantage concurrentiel, mérite une attention toute particulière.

f) Complémentaires

Une bonne intervention gouvernementale consiste rarement à trouver un seul instrument optimal. Elle consiste généralement en une combinaison équilibrée d'instruments qui intègrent un certain nombre d'objectifs politiques. Cette formule plus subtile d'intervention exige une panoplie de politiques complètes et actualisées.

g) Administrativement efficaces

De nombreux éléments pratiques en cause dans l'élaboration et la mise en œuvre des règlements tiennent largement aux activités commerciales générales portant sur la communication, la collecte et la diffusion d'information. Pourtant, comme tout administrateur le sait bien, de telles activités peuvent générer des frais de transaction considérables pour toutes les parties en cause. Les processus administratifs ont besoin d'être révisés pour s'assurer que toute l'information demandée est raisonnable et que l'on sait faire la part des choses entre le besoin de vérification et le processus de rationalisation de l'information.

h) Bien contrôlés et bien appliqués

Des instruments réglementaires bien conçus peuvent rater leur but s'ils ne sont pas mis en œuvre correctement. Le succès réglementaire exige la présence des ressources et des mécanismes nécessaires pour les surveiller ou les mettre en œuvre.

i) Exécutés par les personnes compétentes

Finalement, les instruments réglementaires doivent être conçus et mis en œuvre par ceux qui sont les mieux placés et les mieux en mesure de le faire. Cela devrait inclure la participation de tous les secteurs de compétence nécessaires en fonction de l'objectif politique visé. La mondialisation et les considérations de compétitivité, l'efficacité commerciale et la rationalisation administrative ont toutes imposé davantage de pressions aux différents secteurs de compétence, les obligeant à mieux harmoniser leurs activités réglementaires⁸.

2. *Élaboration* de la réglementation

a) Consultations et collaboration

Les consultations sont maintenant devenues un élément essentiel du processus réglementaire dans une démocratie moderne et une exigence formelle en vertu des lois fédérales comme la LCPE 1999. Dès le début de son histoire, Environnement Canada a compris l'importance d'une bonne communication et d'une solide consultation du public et des intéressés. Les possibilités de participation du public en général, surtout des intéressés directs, doivent être incluses dans différentes étapes de l'élaboration d'un instrument réglementaire. Une consultation efficace exige que le processus et les documents justifiant l'élaboration de la réglementation soient ouverts, clairs et explicites.

Environnement Canada dispose d'un système de gestion sophistiqué des relations fédérales, provinciales et territoriales et de ses rapports avec des partenaires internationaux. Le Canada préconise la méthode multilatérale d'étude des questions internationales au besoin, mais il a

⁸ On traite dans les sections suivantes de la façon de composer avec de telles pressions et de profiter de telles possibilités.

également soutenu activement les efforts régionaux et bilatéraux déployés pour régler des dossiers environnementaux⁹.

b) Ouverture et transparence

Un processus ouvert et transparent repose sur l'énoncé clair de l'instrument retenu et les raisons qui ont présidé à son choix. L'information sur la réglementation et le processus suivi doivent être complètement accessibles et correctement communiqués.

c) Recherche de rigueur

Une bonne information est essentielle à l'élaboration de politiques et de règlements. Du temps et des ressources sont nécessaires pour bien comprendre les problèmes et les questions en cause. Les décideurs et les autorités de réglementation ont besoin également d'information sur tout l'ensemble des instruments existants afin de choisir les meilleurs, notamment en procédant à un examen des pratiques exemplaires des autres ordres de gouvernement et des nouvelles méthodes proposées par les milieux de la recherche.

L'information n'est pas seulement nécessaire à l'étape initiale de l'élaboration d'une politique ou d'un règlement. Le processus réglementaire devrait intégrer des modalités de rétroaction et une analyse rétrospective. L'efficacité et les coûts des interventions réglementaires doivent être évalués après l'entrée en vigueur des règlements pour assurer que les objectifs sont atteints et pour confirmer les estimations originales, réviser les méthodes utilisées et circonscrire les conséquences imprévues.

d) Qualité versus temps et ressources

Toutes les pratiques à privilégier prennent du temps et des ressources, mais pourtant, un processus de « réglementation intelligente » ne devrait pas prendre trop de temps ni trop de ressources. Les consultations, les contrôles et les vérifications, ainsi que la recherche nécessaire ne devraient pas constituer un fardeau excessif. Le processus réglementaire doit être suffisamment souple pour tenir compte de la nécessité d'une intervention d'urgence. Les autorités de réglementation doivent être en mesure d'évaluer le type d'intervention envisagé et répartir leur temps et leurs ressources en conséquence¹⁰.

D. Élaborer une réglementation intelligente : un art ou une science?

Les facteurs qui contribuent à l'élaboration d'une réglementation intelligente, dont nous venons de parler, sont nombreux, complexes et souvent en contradiction les uns avec les autres. Malcolm Sparrow, dans son livre *The Regulatory Craft*, résume ainsi le dilemme :

« Devant des pressions sans précédent, les autorités de réglementation, lorsqu'elles proposent un règlement, sont aux prises avec une panoplie d'exigences souvent contradictoires :

- le règlement doit être moins intrusif, mais plus efficace;
- le règlement doit être peu contraignant, mais sans laisser les contrevenants s'en tirer;

⁹ Certains développements et certaines possibilités dans ces domaines sont également débattus plus loin dans le cours du document.

¹⁰ Les propositions d'Environnement Canada traitant de la rationalisation administrative sont présentées dans la dernière section sur les domaines de possibilités.

- le processus doit permettre de régler les problèmes plus rapidement, mais on parle de faire preuve d'une plus grande prudence la prochaine fois;
- le règlement doit traiter des questions importantes, mais il faut que l'autorité réglementaire reste dans les limites de sa compétence;
- le règlement doit davantage répondre à la collectivité réglementée, mais ne pas être récupéré par l'industrie. »

Comme le laisse entendre le titre du livre, il n'y a pas de calcul magique pour garantir qu'un règlement est bon. La pratique d'une telle activité exige des connaissances, des compétences et de la sagesse.

IV. Une réglementation intelligente est le fruit de l'expérience

Environnement Canada possède une solide expérience de l'élaboration, de l'exécution et de l'amélioration de ses règlements et de leurs modalités de mise au point. La présente section explique comment le Ministère a amélioré ses démarches réglementaires¹¹.

A. Créer de meilleurs instruments réglementaires

1. La protection de la faune - Enrichir et varier la boîte à outils

Le mandat d'Environnement Canada concernant la protection de la faune découle des lois sur lesquelles reposent les activités de conservation des oiseaux migrateurs et des espèces en péril, de protection de l'habitat faunique et la réglementation sur le commerce des espèces sauvages et de leurs parties. Ces lois permettent à Environnement Canada d'user de mesures prohibitives comme moyens de protéger la faune et de compléter le vaste réseau de parcs toujours en cours d'expansion au Canada. Cependant, la méthode du Ministère pour protéger la faune canadienne a évolué et s'est diversifiée au fil du temps.

L'un des mécanismes utilisés par Environnement Canada pour s'acquitter de son mandat est la création d'aires protégées qui permettent de préserver l'habitat et qui restreignent les activités nuisibles à la faune. Le réseau d'aires protégées d'Environnement Canada comprend des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs. Ce réseau comprendra plus tard des réserves de faune marine. Cependant, bien des espèces sauvages habitent des écosystèmes importants également utilisés par les Canadiens à d'autres fins. Par conséquent, Environnement Canada a élaboré plusieurs méthodes de rechange pour compléter son réseau d'aires protégées. Font partie de ces méthodes :

- l'offre d'incitatifs financiers aux propriétaires fonciers pour les encourager à faire de la conservation volontaire;
- l'élaboration de partenariats avec toute une panoplie de partenaires pour régler des objectifs communs de conservation;
- l'accumulation de connaissances et de moyens par les partenaires pour les aider à utiliser leurs terres de façon responsable;
- la création d'instruments politiques et législatifs pour appuyer les efforts de conservation des particuliers et des collectivités.

Par exemple, dans le cadre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (le Plan), Environnement Canada a conclu des partenariats avec les gouvernements fédéral, provinciaux, étatiques et municipaux, des organisations non gouvernementales, des entreprises privées et de nombreux particuliers pour améliorer l'habitat marécageux au profit des oiseaux migrateurs, d'autres espèces et de gens vivant à proximité de ces zones humides. La combinaison de la

¹¹ On présente d'autres exemples de l'expérience réglementaire d'Environnement Canada dans le Compendium détaillé qui accompagne le présent document.

biologie, de la conservation des terres et des partenariats est un exemple unique de conservation du patrimoine.

Le travail en partenariat est également la clé de la bonne gestion d'un instrument de conservation valable au Canada. Les mesures de gestion d'Environnement Canada, comme le Programme d'intendance de l'habitat, complètent d'autres moyens mis en œuvre pour protéger la faune. Le Compendium ci-joint décrit ces mesures et les solutions de rechange que le Ministère utilise pour atteindre cet objectif.

2. Instruments économiques

Les efforts qu'Environnement Canada a déployés dernièrement pour promouvoir l'utilisation d'instruments économiques reposent sur plus de 10 ans de recherche et d'analyse et sur certaines applications pratiques effectuées à l'échelle nationale. On trouve ci-après quelques exemples des premiers efforts déployés pour utiliser les instruments économiques au Canada¹².

Permis négociables pour le bromure de méthyle : En janvier 1995, Environnement Canada a introduit un petit régime de limites et de transferts dont l'objectif est d'éliminer petit à petit l'usage du bromure de méthyle, un produit de fumigation et une puissante substance destructrice de l'ozone, régime qui doit arriver à terme en 2005. Environnement Canada accorde annuellement des allocations (ou des permis) à 100 utilisateurs d'après l'utilisation qu'ils en ont fait précédemment. La limite globale est abaissée chaque année et les permis ne sont pas accumulables. Même si le prix du bromure de méthyle a augmenté au fil des ans, le transfert des allocations a permis une transition plus harmonieuse et moins coûteuse. En outre, on réserve une partie des recettes tirées du transfert des allocations pour constituer un fonds de financement des solutions de rechange à cette substance destructrice de l'ozone. Cette initiative a été à l'origine de substituts peu coûteux aux crédits traditionnels et a incité les utilisateurs à chercher des produits de remplacement au bromure de méthyle.

Élimination progressive du plomb dans l'essence : Le plomb répandu dans l'environnement pose une sérieuse menace à la santé et, en septembre 1998, les ministres de la Santé et de l'Environnement ont annoncé que l'essence au plomb serait supprimée à compter du 1^{er} décembre 1990. Le gouvernement fédéral a mis en œuvre un différentiel fiscal de 0,01 \$ le litre en avril 1989 pour décourager l'utilisation de ce type d'essence. Certaines provinces avaient déjà perçu leur propre taxe sur l'essence au plomb. Devant les augmentations de taxe, l'interdiction imminente du produit par le gouvernement fédéral et la modification des pompes par les vendeurs d'essence, la demande d'essence au plomb est passée de 25-33 % à 10-12 % un an plus tard et est tombée à 1-3 % en 1990. Même si une tendance à la baisse s'était déjà amorcée dans les années 1980 (parce que les convertisseurs catalytiques ont forcé les automobilistes à utiliser de l'essence sans plomb uniquement), selon une analyse économétrique, il y aurait tout lieu de croire que les différentiels fiscaux fédéral et provinciaux ont accéléré l'élimination progressive du plomb dans l'essence, ce qui a été autant de gagné pour la santé de la population.

¹² D'autres analyses des instruments économiques, des raisons sur lesquelles ils reposent et des résultats obtenus à l'échelle nationale figurent à la section V.B.2 du présent document.

Déduction pour amortissement accéléré du matériel à bon rendement énergétique : Réduire la consommation d'énergie est la clé de la lutte contre les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique. Lancé par Ressources naturelles Canada en 1996, le programme en rubrique prévoit un traitement fiscal préférentiel pour les entreprises qui utilisent un matériel à bon rendement énergétique dans la production et la distribution de chaleur. Le Programme prévoit également un traitement fiscal plus favorable des biens ferroviaires (en augmentant les taux de déduction pour amortissement accéléré des entreprises ferroviaires), permettant ainsi aux chemins de fer, un mode de transport relativement rentable sur le plan énergétique, d'être plus concurrentiels vis-à-vis le camionnage.

Incitatifs fiscaux pour le carburant contenant de l'éthanol : La combustion de l'éthanol produit moins de GES que l'essence pure. Depuis 1992, la partie éthanol dans l'essence a été exemptée de la taxe d'accise fédérale pour que les détaillants puissent vendre leur essence à l'éthanol à des prix concurrentiels et favoriser du même coup l'objectif du carburant vert. Cet instrument économique, mis au point par Ressources naturelles Canada, a maintenu la concurrence dans les prix de l'essence au détail tout en portant à environ 1 % la part qu'occupe l'essence à l'éthanol sur le marché canadien. Le programme comporte aussi des mesures visant à encourager les provinces à réviser leurs politiques fiscales, et celles qui se conforment au programme ont reçu une aide financière fédérale pour faire construire des usines de production d'éthanol.

3. Programme décennal pour les véhicules et les carburants

Environnement Canada a conçu ce programme décennal dont l'objectif est de réduire les émissions produites par les véhicules, les moteurs et les carburants à partir d'une combinaison d'instruments et de modes d'intervention. Le programme répond aux aspects uniques du dossier de ces réductions. En font partie l'intégration de la fabrication des véhicules en Amérique du Nord, les différences régionales dans l'approvisionnement et le raffinage du carburant canadien, les similitudes entre les marchés canadiens et américains et les questions de compatibilité entre la technologie de réduction des émissions automobiles et les carburants. Le programme prévoit une feuille de route à l'intention des fabricants automobiles et des producteurs de produits pétroliers pour les amener à faire cause commune dans la réduction des émissions à partir d'une stratégie générale d'alignement sur les États-Unis.

Le programme est déjà passablement avancé. Le Canada a adopté de nouvelles normes régissant les émissions des véhicules routiers et des moteurs qui font parallèle aux normes américaines généralement reconnues comme les plus contraignantes du monde dans ce domaine. En alignant nos normes sur les normes américaines, notre règlement atteint ses objectifs à un coût moindre et avec des incidences minimales pour l'industrie automobile canadienne. Les exigences régissant la qualité des carburants d'Environnement Canada se fondent également sur une stratégie d'alignement avec les politiques américaines. Par exemple, le règlement régissant le soufre dans le carburant diesel routier a été adopté en 2002. Le Canada a réussi à faire aussi bien que les États-Unis en se dotant d'un ensemble de règlements plus simples tout en obtenant un rendement environnemental plus élevé. La mise en œuvre du règlement américain est étalée sur une période de quatre ans alors que les réductions canadiennes doivent être obtenues plus rapidement et en une seule étape.

4. Inventaire national des rejets de polluants

L'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) est un répertoire public, à caractère législatif, des polluants rejetés dans l'environnement; il fournit aux Canadiens de l'information sur les rejets de polluants par des installations situées dans leur localité et sur les quantités acheminées vers d'autres installations pour élimination, traitement ou recyclage. C'est à la fois un mécanisme de collecte de données pour élaborer des programmes et un levier utilisé pour encourager l'industrie à réduire ses émissions. Une vaste consultation auprès du public et des intéressés a toujours fait intégralement partie de l'INRP et les groupes environnementaux en ont parlé comme un excellent modèle de participation des intéressés. C'est aussi un exemple de coopération fédérale-provinciale et de partenariat gouvernement-industrie. L'INRP constitue un guichet unique sur l'ensemble des polluants à l'intention des autres ordres de gouvernement, des responsables des programmes d'Environnement Canada et des chargés de certains programmes facultatifs (comme le programme ARET d'Environnement Canada et le Programme de gestion responsable de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques).

La prévention de la pollution (P2) est prioritaire aux yeux d'Environnement Canada. La planification de la P2, un nouvel outil de gestion du risque unique en son genre inclus à la Partie 4 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), a été conçue pour gérer les risques associés aux substances légalement déclarées toxiques. En vertu de la Partie 4 de ladite loi, le Ministre peut obliger des gens à préparer et à mettre en œuvre des plans de prévention de la pollution par des substances déclarées toxiques toujours selon la LCPE 1999 en leur intimant de publier un préavis de plan de prévention de la pollution dans la *Gazette du Canada, Partie 1*.

Ce préavis, parce qu'il implique l'obtention de résultats, exige une action plus rapide pour réduire les risques généraux que certaines substances font peser sur l'environnement et la santé humaine.

5. Plans de prévention de la pollution

L'utilisation de l'instrument de planification de prévention de la pollution (P2) comporte de nombreux avantages pour le gouvernement et pour la collectivité réglementée. Ce type d'instrument est efficace parce qu'il établit que l'industrie est mieux placée que quiconque pour prendre des mesures correctives. Il lui fournit donc d'avance la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions propres à une situation donnée. C'est un instrument souple qui aide l'industrie à trouver des moyens innovateurs pour respecter les objectifs de gestion des risques que posent certaines substances toxiques. Enfin, la planification de la P2 peut être utilisée comme telle ou en combinaison avec d'autres instruments, selon le cas.

La mise en œuvre de plans de prévention de la pollution signifie, à la fois pour le gouvernement et l'industrie, un recours moindre à des règlements supplémentaires ou à d'autres formes d'intervention gouvernementale pour gérer les risques inhérents aux substances toxiques.

Des consultations et des commentaires sont prévus dans le processus de planification P2. Le Ministre fera participer les intéressés à cet exercice le plus tôt possible. Le Ministre entend publier dans la *Gazette du Canada, Partie 1*, un exemplaire de chaque projet de préavis

prévoyant une période de commentaires de 60 jours avant la parution du préavis final dans la *Gazette du Canada, Partie I*. On espère que les intéressés profiteront de cette période pour commenter les divers aspects dudit préavis, par exemple les personnes visées par le préavis, les facteurs à examiner et le temps alloué pour préparer le plan et le mettre en œuvre.

Le public pourra également consulter les préavis dans la *Gazette du Canada*, les déclarations et les rapports d'étape soumis au Ministre, les demandes de sursis et de renonciation aux facteurs à examiner, ainsi que la réponse du Ministre. Les formulaires nécessaires seront affichés sur la Voie verte et sur le Registre de la LCPE.

6. Ententes sur la performance environnementale

Les Ententes sur la performance environnementale (EPE) sont une solution de rechange innovatrice aux règlements traditionnels, solution élaborée à partir des premières tentatives de mesures volontaires auprès de l'industrie dans les années 1990. Des examens probants au Canada et les recommandations du Commissaire à l'environnement et au développement durable ont abouti à une nouvelle politique de négociation de ces ententes entre le gouvernement et les milieux d'affaires.

Les EPE sont régies selon des principes fondamentaux d'efficacité, de crédibilité, de transparence, d'imputabilité et de rentabilité. Environnement Canada a conclu plusieurs ententes de ce genre, dont certaines visent à réduire l'utilisation de fibres de céramique réfractaire et de DCE (dichloroéthane). Les EPE offrent la possibilité de réduire le fardeau administratif propre à la réglementation traditionnelle et confèrent à l'industrie une bien plus grande marge de manœuvre dans l'obtention des résultats environnementaux souhaités.

7. Instruments d'exécution de la loi — innovation de conception et d'utilisation

L'adoption de nouveaux outils conférant plus de latitude aux agents de l'autorité dans l'application de la loi a été un important élément de la LCPE 1999. Pensons en particulier aux Ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) et aux Mesures de rechange en matière de protection de l'environnement (MRPE). Les agents de l'autorité peuvent délivrer un OEPE pour empêcher la perpétration d'une violation, la faire cesser, rectifier une situation délictuelle en cours ou exiger que des mesures correctives soient prises. Les MRPE et les OEPE ont pour but d'amener les réglementés à se conformer à la loi en évitant les pertes de temps, les coûts et la paperasserie qu'entraînerait une poursuite judiciaire.

Environnement Canada concentre actuellement ses efforts en vue de mieux faire respecter la loi. Par exemple, le Ministère s'efforce d'évaluer, à l'échelle nationale, les risques que font courir à la santé humaine ou à l'environnement une installation qui ne respecte pas la loi pour en tirer des conclusions applicables à toutes les installations réglementées au Canada. Ainsi, les plans d'inspection nationaux et régionaux comprendront une feuille de calcul du risque pour chaque installation. Environnement Canada a également sensiblement augmenté son programme de renseignements pour répertorier les installations les plus suspectes afin de procéder à des inspections ou à d'autres mesures exécutoires. Ce mode d'action fondé sur le risque permettra au

Ministère de mieux faire converger son effort d'exécution de la loi tout en effectuant une couverture représentative et efficace de toute la collectivité réglementée.

B. Améliorer l'élaboration des règlements et leurs procédés

1. Consultations sur les RSN — Communications et relations avec les intéressés

Lors de la promulgation du *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* (RRSN) [dispositions régissant les produits chimiques et les polymères] en 1994, Environnement Canada et Santé Canada se sont engagés à revoir ce règlement trois ans après son application pour tirer profit de l'expérience qu'en ont tirée le gouvernement, l'industrie et le public.

Des modalités consultatives de deux ans ont donc été engagées en 1999 pour trouver des moyens d'améliorer le RRSN, modalités prévoyant une représentation équilibrée du gouvernement, de l'industrie et des groupes de pression publics. On a fait le consensus autour de 76 recommandations traitant des révisions à apporter aux règlements et aux lignes directrices, des modifications aux modalités des programmes, d'une plus grande transparence, de la collaboration accrue avec l'industrie dans divers dossiers et de l'intensification des démarches de collaboration à faire à l'échelle internationale. Ces changements permettront de maintenir des normes élevées de protection de l'environnement et de la santé humaine. C'est un bel exemple d'intégration des consultations à tout le processus réglementaire.

2. Coopération fédérale/provinciale/territoriale

La protection de l'environnement relève à la fois des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Aussi, la coopération entre ces différents ordres de gouvernement est nécessaire pour aboutir à des résultats environnementaux concrets. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) est la principale tribune au Canada pour tenir des discussions et prendre des mesures conjointes dans les dossiers d'intérêt mutuel portant sur la protection de l'environnement. Font partie de l'ordre des priorités actuelles, la pureté de l'air, les effluents d'eaux usées municipales et d'autres questions relatives à la qualité de l'eau, l'utilisation domestique de pesticides, les déchets dangereux et les directives sur la qualité de l'environnement. Pour ce qui est de la qualité de l'air, les divers secteurs de compétence ont convenu d'un certain nombre de normes pancanadiennes relatives à diverses émissions, normes qui sont maintenant en cours d'exécution. Font partie des autres tribunes ministérielles, les réunions conjointes des ministres de l'Environnement et de l'Énergie (changements climatiques), le Conseil des ministres de la faune du Canada et le Conseil canadien de conservation des espèces en péril.

Outre cette vaste coopération multilatérale dans les dossiers environnementaux, Environnement Canada participe à certaines mesures sectorielles innovatrices avec les provinces, l'industrie et d'autres intéressés. Les deux exemples suivants font la preuve qu'il existe des moyens innovateurs d'améliorer le rendement environnemental et de clarifier davantage les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux.

Premièrement, en 2001, les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de l'Ontario ont signé un protocole d'entente avec l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC). Mis au point en collaboration avec Pollution Probe, STOP et deux membres du groupe consultatif de l'ACFPC représentant les personnes chargées du Programme de gestion responsable, le protocole d'entente constitue un cadre en vertu duquel les parties signataires s'engagent à travailler ensemble pour prévenir et réduire les rejets de substances toxiques et d'autres substances chimiques. Le protocole visait une réduction de 58 % des composés organiques volatils par rapport à l'année de référence 1992 et on est parvenu à des réductions de 90 % environ. Les entreprises émettrices de benzène membres de l'ACFPC ont également réussi à réduire leurs émissions des deux tiers par rapport aux niveaux de 1992.

Deuxièmement, l'Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) collabore avec Environnement Canada, les gouvernements provinciaux, les municipalités et les intéressés non gouvernementaux sous les auspices du CCME pour mettre au point un cadre de gestion des émissions atmosphériques en provenance des raffineries de pétrole. L'objectif général de cette mesure est de réduire ces émissions en se fondant sur les limites du niveau permis pour une installation donnée. Le cadre de travail des raffineries établira les principes, les méthodes et les modes de surveillance et de rapport qui peuvent constituer ensemble une méthode innovatrice de réduction des émissions en provenance du secteur du raffinage pétrolier.

3. Coopération internationale

Les efforts de coopération internationale d'Environnement Canada embrassent une vaste gamme de questions, notamment les ententes environnementales multilatérales, les mesures de réduction de la pollution transfrontalière et les leçons à tirer des expériences menées dans d'autres pays.

a) Des solutions planétaires à des problèmes planétaires : L'exemple canadien

Environnement Canada est un participant actif à nombre d'ententes environnementales multilatérales (EEM) conçues pour lutter contre des problèmes environnementaux à l'échelle mondiale, comme les changements climatiques, l'épuisement de l'ozone stratosphérique et les polluants organiques persistants.

L'expérience que le Canada a acquise en matière de polluants organiques persistants (POP) constitue un excellent exemple du leadership et de la capacité que le Canada a démontrés dans la construction de partenariats stratégiques. Les scientifiques canadiens ont cerné les risques associés aux POP dans le Nord au cours des années 1970 et 1980 et ont établi que le transport atmosphérique sur de longues distances des émissions provenant d'autres pays était la principale source de substances toxiques présentes dans l'environnement arctique. Fort de la collaboration du MAINC, de Santé Canada, d'Environnement Canada et du MAECI, le Canada a donné le ton dans l'établissement du fondement scientifique et dans l'ouverture du dialogue qui devaient déboucher sur la coopération internationale en vue de réduire les POP. En parallèle, Environnement Canada a collaboré avec d'autres ministères, avec l'industrie et avec des intéressés pour faire converger les mesures prises à l'échelle nationale avec les efforts déployés à l'échelle internationale. Le Canada a été le premier pays à ratifier le protocole sur les POP de la

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en 1998 et le premier également à ratifier la Convention internationale de Stockholm en 2001.

b) Dossiers environnementaux et commerciaux

Environnement Canada s'occupe également activement des problèmes environnementaux dans le cadre d'ententes et de négociations commerciales. L'objectif est de protéger et d'améliorer l'environnement dans les territoires des Parties et de promouvoir le développement durable fondé sur la coopération et sur des politiques environnementales et économiques mutuellement favorables.

Fait partie de la politique canadienne de libre-échange un effort explicite pour tenir compte des considérations environnementales, notamment en procédant à l'évaluation environnementale des accords commerciaux. À l'heure actuelle, le Canada a aussi conclu des ententes environnementales subsidiaires en vertu de l'ALENA et des ententes de même nature avec le Chili et le Costa Rica. Nous sommes en train de négocier ou de discuter d'ententes environnementales subsidiaires avec 25 autres pays en vertu de l'ALENA et en vertu de la Zone de libre-échange des Amériques.

c) Questions transfrontalières : coopération canado-américaine

Le Canada et les États-Unis sont en étroite symbiose en matière d'environnement et d'économie. Nous partageons le même espace environnemental, entre autres, les bassins atmosphériques, les bassins hydrographiques et les espèces migratrices, et nous sommes aux prises avec de nombreux problèmes environnementaux intérieurs de même nature. Il existe des liens économiques importants entre nos deux pays, qui vont de l'accroissement du commerce des biens et des services à l'intégration de la propriété en passant par la gestion des entreprises dans de nombreux secteurs industriels.

En raison de ces liens, il existe toute une myriade de mesures de coopération avec les États-Unis pour gérer les questions environnementales transfrontalières, notamment la Commission mixte internationale de gestion des Grands Lacs et l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air. Environnement Canada a également signé, après négociation, l'Annexe sur l'ozone en l'an 2000, une entente majeure avec les États-Unis pour réduire le flux de pollution atmosphérique transfrontalière. L'Annexe sur l'ozone renferme des mesures que les deux pays se sont engagés à prendre et qui permettront d'assurer un air plus pur à 16 millions de Canadiens vivant en Ontario, au Québec, et dans le Canada atlantique et à des millions d'Américains dans 18 États, car ces mesures découlent des engagements mutuellement contractés pour réduire les émissions de NO_x et de COV.

Le Canada et les États-Unis ont annoncé en janvier 2003 l'adoption d'une entente sur la qualité de l'air transfrontalier aux termes de laquelle les parties se sont engagées à lancer des projets pilotes conjoints sur la qualité de l'air qui serviront de tremplin à l'innovation soutenue dans la gestion de la qualité de l'air aux frontières. L'un des projets pilotes sera notamment une analyse de faisabilité canado-américaine sur la limite des émissions et les échanges de droits d'émission concernant les NO_x et les SO₂ dans le but d'améliorer la qualité de l'air ambiant dans nos deux pays.

d) Leçons à tirer de l'expérience des autres pays

Au fur et à mesure que les liens économiques et commerciaux du Canada avec d'autres pays s'élargissent, Environnement Canada examine de plus près les politiques et les pratiques d'autres pays pour mettre au point ses propres politiques et stratégies afin d'améliorer notre rendement environnemental.

Cerner les pratiques exemplaires : Environnement Canada collabore depuis de nombreuses années avec l'industrie et les provinces pour améliorer le rendement environnemental de l'industrie. Dans bien des secteurs industriels, les règlements, les codes et les lignes directrices se fondent sur le rendement et les pratiques industrielles exemplaires d'autres pays.

Par exemple, Environnement Canada a collaboré avec l'industrie et les provinces à mettre au point deux codes de pratiques environnementaux relevant de la LCPE pour les aciéries intégrées et non intégrées, codes fondés en partie sur l'examen exhaustif des pratiques exemplaires suivies dans d'autres pays. Cet examen a permis au Ministère de se donner des points de référence critiques sur les normes de rendement concernant les émissions atmosphériques, l'eau et les eaux usées, les déchets et les pratiques de gestion environnementale. Le secteur de l'acier, les organismes de réglementation et le grand public utilisent ces codes comme sources de référence technique et administrative.

Programmes de prévention de la pollution : Environnement Canada a collaboré avec les États-Unis et avec d'autres pays pour mettre au point des programmes qui permettront de nous assurer que nos normes sont alignées sur celles d'autres autorités, notamment en ce qui concerne les programmes des substances nouvelles, des déchets dangereux, des urgences environnementales et d'immersion en mer.

Coopération avec les pays de l'OCDE : Environnement Canada est un participant de premier plan aux activités des pays de l'OCDE qui est une tribune de partage de l'information et d'élaboration de mesures de coopération, notamment en ce qui concerne la façon de traiter les nouvelles substances. Étant donné que le Canada ne compte que pour 2 % de la production chimique dans le monde, la coopération avec d'autres pays et l'élaboration de mesures internationales sont d'autant plus importantes pour lui. Environnement Canada a réussi à combler ses besoins de données concernant son Programme de substances nouvelles à l'échelle internationale par l'entremise de l'OCDE. Le programme canadien tient compte aussi des besoins d'information sur les nouvelles substances aux États-Unis, mais il n'exige pas autant d'information de la part de l'industrie qu'aux États-Unis. Le Canada a également conclu un accord en règle avec l'EPA des États-Unis sur l'échange de données et de rapports et a signé avec l'Australie une vaste entente de coopération et de partage des travaux.

À l'échelle internationale, le Canada a dirigé les efforts déployés pour renforcer la gouvernance environnementale internationale, notamment en faisant activement la promotion d'ententes environnementales multilatérales plus efficaces. Le Canada continue de défendre la notion des quatre C (coordination, cohérence, conformité et capacité) comme élément clé de l'amélioration du cadre juridique international.

V. Aller de l'avant dans les prochaines étapes de la réglementation intelligente

A. Leçons tirées et défis à relever à long terme

On vient de passer en revue les défis que doivent relever les décideurs et les autorités de réglementation au Canada, ainsi que les importants progrès réalisés jusqu'ici dans l'amélioration des instruments et des modalités réglementaires. Plusieurs thèmes, émergeant de cet exercice, valent la peine d'être soulignés.

D'abord, nous devons continuer d'enrichir notre boîte à outils de façon à améliorer et à élargir la panoplie de nos instruments politiques, surtout en ce qui concerne l'utilisation d'instruments commerciaux. Nous devons poursuivre sur cette lancée compte tenu des pressions de plus en plus grandes qui s'exercent auprès des autorités de réglementation.

Deuxièmement, une plus grande complexité politique exige une gestion plus horizontale des questions politiques, une coordination plus efficace et une plus grande coopération. Cela vaut pour les activités des différents ministères, des différentes compétences au Canada et de nos contacts sur la scène internationale. Rappelons encore que notre expérience démontre que le Canada a été un chef de file dans ce domaine, mais nous devons faire encore davantage. L'analyse de convergence et le cadre exposé dans les prochaines sections du présent document font état de plusieurs stratégies importantes à poursuivre, mais ce domaine continue d'exiger de l'innovation et des améliorations systématiques.

Troisièmement, nous sommes aux prises avec des exigences de plus en plus grandes avec moins de ressources pour les combler. Notre capacité scientifique et réglementaire doit être renforcée et gérée plus efficacement. En effet, il existe de nouvelles substances, de nouvelles technologies et de nouveaux procédés qui devront être évalués et gérés en fonction de leurs incidences environnementales.

Le présent document ne constitue pas une analyse complète de toutes les méthodes et de tous les instruments susceptibles d'améliorer les règlements environnementaux. C'est plutôt un moyen de cerner trois possibilités que nous aimerions explorer de façon sélective. Cet exercice permettra à Environnement Canada et à ses partenaires gouvernementaux et du secteur privé d'en apprendre davantage sur le sujet et il peut déboucher sur de vastes améliorations réglementaires à plus long terme.

B. Possibilités

1. Instruments économiques

Au cours des dernières années, Environnement Canada a intensifié ses efforts pour analyser, explorer et promouvoir l'utilisation d'instruments et d'incitatifs économiques en les présentant comme des outils intelligents, innovateurs et efficaces de protection et de gestion de l'environnement. D'ailleurs, la question des instruments économiques a été l'un des trois principaux thèmes de la nouvelle façon d'aborder la protection environnementale de la part du

Ministre. Nous voyons les instruments économiques comme une partie essentielle des efforts futurs pour améliorer la réglementation environnementale, instruments qui constitueront une catégorie importante des moyens d'intervention à privilégier dans notre politique générale.

Il reste encore des lacunes réelles à combler dans notre connaissance des instruments économiques. Les autorités de réglementation traditionnelles et le public en général ne savent pas comment fonctionnent ces instruments et il faut leur faire comprendre sur quels plans ils peuvent être efficaces. Certains intéressés voient toujours dans les instruments économiques un « permis de polluer ». D'autres s'interrogent sur le bien-fondé d'une « taxe supplémentaire », alors qu'en réalité la charge fiscale imposée ne ferait que refléter certains coûts réels de ressources environnementales précieuses. Cependant, de nombreux groupes et de nombreux gouvernements sont de plus en plus enthousiastes à l'idée d'utiliser des instruments économiques pour assurer la protection de l'environnement.

a) Instruments économiques — Comment les utiliser et pourquoi

Contrairement à la réglementation contraignante, les instruments économiques envoient des signaux directs influant sur les prix (ou les coûts) à la production et à la consommation, des prix qui reflètent la rareté des ressources environnementales et les coûts de la pollution. Ainsi, les prix permettent aux décideurs de mesurer les répercussions environnementales des choix qu'ils font. La capacité du marché de déterminer la bonne combinaison d'investissements et de consommation peut s'appliquer aux aspects environnementaux de l'activité économique. Des prix relativement plus élevés pour les produits et les activités qui polluent influent sur les décisions des consommateurs et incitent l'industrie à combattre, réduire ou éliminer la pollution dont elle est responsable. Dans certains cas, les instruments économiques peuvent être plus efficaces que la réglementation traditionnelle, car ils permettent d'atteindre un certain niveau de protection environnementale à moindres frais. Cet avantage s'explique par leur souplesse qui tient compte des différences dans les frais environnementaux relativement plus élevés auxquels font face les entreprises.

Types d'incitatifs et d'instruments commerciaux innovateurs

Il existe deux catégories d'instruments économiques utilisables à des fins environnementales, les instruments non fiscaux et les instruments fiscaux.

1. Instruments non fiscaux

Il existe quatre types principaux d'instruments non fiscaux dont fait état le présent document : les permis négociables, les frais d'utilisation, les systèmes de consigne et les subventions non imposables.

Permis négociables

Cette méthode consiste à établir le plafond sur les émissions admissibles pour un polluant donné. Elle permet ensuite de répartir l'ensemble des émissions admissibles entre les pollueurs. Pour ce faire, on émet des permis autorisant une usine ou une autre source de pollution à émettre une certaine quantité de polluants sur une période donnée ou on établit un mécanisme commercial, comme la mise aux enchères, ou encore une combinaison de ces deux méthodes. Les permis peuvent ensuite être achetés ou vendus. Les permis négociables ont été utilisés aux États-Unis pour réduire les émissions de dioxyde de soufre et dernièrement au Canada pour éliminer graduellement la consommation de bromure de méthyle. Les permis négociables sont le principal instrument à l'étude pour réduire les émissions de dioxyde de carbone au Canada.

Frais d'utilisation et établissement des prix

On peut imposer des frais d'utilisation sur des services à incidence environnementale, parce que ces services sont structurés de telle sorte qu'on peut en mesurer les coûts de prestation. Entre autres exemples, on peut citer les services municipaux d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées et l'on sait que de nombreux Canadiens des régions urbaines paient déjà leur eau sur la base de la quantité consommée.

Plans de consignation

Ces instruments économiques peuvent être utilisés pour les produits réutilisables ou recyclables susceptibles de nuire à l'environnement s'ils ne sont pas éliminés d'une façon acceptable. En vertu d'un plan de consignation, des frais sont imposés à la vente de ces produits. Ces frais sont remboursés en totalité ou en partie lorsqu'ils reviennent dans le système de collecte. Les bouteilles de boisson gazeuse sont un bel exemple de l'utilisation d'un produit soumis à un système de consignation.

Subventions

Les subventions peuvent avoir des incidences positives ou négatives vues sous une perspective environnementale. Il faut envisager les programmes de subventions à la fois comme des instruments de politique environnementale et dans l'idée de les réformer en ce sens que certaines peuvent avoir des « effets pervers » sur le plan environnemental. Par exemple, les programmes gouvernementaux subventionnant l'achat de nouveaux matériels industriels hautement efficaces et peu polluants peuvent être considérés comme des subventions écologiquement avantageuses alors que celles qui encouragent la culture de terres marginales sont écologiquement nuisibles.

2. Instruments fiscaux

Il existe trois principaux instruments fiscaux : les taxes environnementales, les incitatifs fiscaux et la combinaison de nouvelles taxes et de réductions fiscales portant le nom de virage fiscal graduel.

Taxes environnementales

Les taxes environnementales sont conçues pour modifier un comportement en imposant une redevance fiscale sur certaines activités ou certaines sources d'un problème environnemental. Des taxes environnementales peuvent être appliquées aux émissions de polluants, aux intrants d'un procédé de production ou à un produit final. Une taxe sur les émissions de substances destructrices de l'ozone, comme les CFC, et les taxes sur les matériaux d'emballage non recyclables sont des exemples de taxes environnementales.

Incitatifs fiscaux

Les incitatifs fiscaux visent à encourager certains types d'activités en réduisant le fardeau fiscal de ceux qui les pratiquent. Des exemples d'incitatifs fiscaux seraient la déduction accélérée pour amortissement sur le matériel énergétique efficace ou renouvelable comme les éoliennes ou les panneaux solaires.

Virage fiscal graduel

Le virage fiscal graduel est une idée relativement nouvelle consistant à réduire les taxes dans des domaines économiques considérés « bons », notamment l'investissement et la main-d'œuvre (p. ex. l'impôt des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers) et à augmenter les taxes dans des domaines considérés « mauvais », par exemple les déchets et la pollution. La neutralité fiscale est un élément essentiel du virage fiscal graduel; elle signifie que les autorités fiscales (généralement le gouvernement) n'augmentent ni ne diminuent le montant total de leurs recettes, seules changent les sources de ces recettes.

Les instruments économiques peuvent également inciter les entreprises à réduire leur pollution, stimulant ainsi la création et l'application de nouvelles technologies et de nouveaux procédés. En outre, les incitatifs courants qui accompagnent ces instruments permettront parfois d'atteindre les objectifs environnementaux plus rapidement, voire d'encourager les entreprises à dépasser les normes ou les objectifs établis. Cela démontre que lorsque les signaux économiques sont correctement envoyés, les choix favorables à l'économie concordent avec les choix favorables à l'environnement.

Autre avantage des instruments économiques : ils peuvent coûter moins cher sur le plan administratif au gouvernement et à l'industrie que certaines méthodes plus traditionnelles. Le programme américain de permis négociables pour les CFC n'a mobilisé que quatre membres du personnel de l'EPA, comparativement aux 33 qu'elle aurait dû employer pour un programme réglementaire équivalent, faisant économiser une dépense considérable à l'État et aux contribuables américains.

Peut-être que l'une des raisons les plus pratiques pour utiliser des incitatifs et des instruments économiques est leur possibilité d'accroissement progressif. Par exemple, les redevances sur les émissions peuvent être augmentées graduellement. L'objectif n'est pas nécessairement un but abstrait consistant à récupérer le coût intégral des incidences environnementales, mais plutôt de rajuster harmonieusement les signaux sur les prix relatifs. C'est la méthode largement adoptée en Europe.

L'une des interventions commerciales les plus innovatrices est l'utilisation de la politique fiscale pour favoriser le rendement environnemental. Même si cette méthode met en branle le régime fiscal, les instruments qu'elle prévoit diffèrent des taxes ordinaires sur un plan important. Il est possible d'utiliser des charges environnementales d'une façon qui n'augmente pas le fardeau général des contribuables, c'est-à-dire qu'on peut s'organiser pour que ces charges soient neutres sur le plan des recettes de l'État.

Premièrement, des impôts environnementaux peuvent être utilisés pour compléter d'autres politiques environnementales, comme les programmes « volontaires ». Par exemple, de nombreuses industries au Royaume-Uni choisissent de conclure une convention négociée avec le gouvernement pour réduire les émissions de GES, évitant ainsi de payer une partie importante de l'impôt au titre des changements climatiques.

Deuxièmement, les recettes provenant des charges environnementales peuvent être réinvesties au sein même des industries touchées, réduisant d'autant leurs frais de conformité et l'incidence globale de ces charges sur leur compétitivité. De 1998 à 2000, le Québec a imposé une taxe sur les achats de perchloroéthylène (PERC), un solvant de l'industrie du nettoyage à sec, pour créer un fonds permettant aux entreprises d'opter pour des produits plus efficaces. En Suède, la charge fiscale sur les émissions de NO_x a été réinvestie au sein des industries touchées par cette mesure (voir l'encadré).

Enfin, les recettes provenant de taxes environnementales (ou des frais de mise aux enchères des permis) peuvent servir à déplacer le fardeau fiscal. Les gouvernements peuvent réduire les charges fiscales à effets « perturbateurs » que sont les impôts des sociétés et les impôts sur le revenu des particuliers pour promouvoir l'investissement et la création d'emplois tout en taxant des activités polluantes ou encore des produits dont nous voudrions voir diminuer l'utilisation comme les polluants de l'air et de l'eau. Plusieurs gouvernements de pays européens, comme le Royaume-Uni, le Danemark et l'Allemagne, ont déjà entrepris les premières démarches de virage fiscal graduel au profit de l'environnement.

De nombreux organismes internationaux, comme la Banque mondiale, l'OCDE, l'IIDD, le PNUE et le *World Business Council for*

Sustainable Development ont approuvé une plus grande utilisation des instruments économiques dans le monde entier. L'EPA des États-Unis considère les incitatifs économiques comme des instruments de premier choix pour régler les problèmes environnementaux. Elle rappelle qu'au moins 40 études montrent que les incitatifs de nature économique sont plus rentables que les règlements traditionnels. Dans l'une des études de l'EPA, on estime que l'emploi à grande échelle d'incitatifs économiques au niveau du gouvernement fédéral, des États et des villes pourrait réduire les dépenses environnementales de 25 % (50 M\$ américains).

b) Instruments économiques — Trois initiatives

(1) *Échange de droits d'émission et changements climatiques*

Le plan sur les changements climatiques du Canada, dont l'objectif est de réduire les gaz à effet de serre (GES) et de respecter nos obligations dans le cadre du Protocole de Kyoto, fait une grande place à l'échange de droits d'émission par les grands émetteurs industriels de GES. L'échange de droits d'émission, à l'intérieur d'un cadre réglementaire, a été privilégié parce qu'il est particulièrement bien adapté au défi que représente la réduction des GES.

Sous un système d'échange de droits d'émission, on établit un objectif limitant le rejet maximum d'un polluant dans l'environnement relevant d'une autorité compétente quelconque. L'objectif ainsi fixé peut porter sur des réductions modérées ou très importantes d'un polluant donné, tout en étant fonction du but politique poursuivi. L'autorité compétente délivre des permis selon le niveau de rejet visé et pas davantage; cette autorité est généralement celle qui contrôle et surveille les pollueurs concernés. On demande ensuite aux entreprises visées de se procurer le nombre requis de permis correspondant à leur niveau de pollution. L'une des caractéristiques conceptuelles importantes de tout système d'échange de droits d'émission est la façon de répartir les permis, mais une fois qu'ils sont accordés, le système permet à leurs titulaires d'acheter et de vendre lesdits permis, autrement dit de les échanger sans restriction, toute proportion gardée.

Instruments économiques : Exemples internationaux

- Le plan américain d'échange de droits d'émission de SO₂ de 1993 aurait réduit ces émissions plus vite que prévu à environ 1/5 de ses coûts estimatifs préalables.
- La Suède utilise une charge neutre et un système de dégrèvement fiscal pour inciter les producteurs d'électricité à réduire de 36 % sur six ans leurs émissions de NO_x par unité de production. Les grands pollueurs financent les petits et l'incidence concurrentielle sur cette industrie en général est réduite, les recettes étant neutres sur le plan fiscal.

Plusieurs facteurs rendent attrayant le système d'échange de droits d'émission. C'est un instrument rentable et efficace en ce sens que ceux dont les coûts de réduction sont les plus faibles seront enclins à réduire davantage leurs émissions et ceux qui sont aux prises avec des coûts élevés les réduiront aussi, mais à un degré moindre. Il va également dans le sens du principe du pollueur-payeur, à savoir que l'échange des permis forcera ceux qui continuent de polluer ou d'accroître leurs émissions à payer pour ceux qui les réduisent le plus.

La théorie à la base de l'utilisation de droits d'émission est relativement simple, et pourtant il faudrait en élucider de nombreux problèmes conceptuels pour en tirer le plus d'avantages pratiques possible. La décision finale sur la forme et la gestion du système d'échange de droits d'émission de GES est en cours de finalisation. Il reste toujours de nombreux détails complexes à régler et il faudra songer à adopter une « réglementation intelligente » pour rendre le système le plus efficace possible. Mais une conclusion s'impose d'ores et déjà : l'introduction même de cet instrument économique d'envergure représente une importante étape vers l'utilisation d'une réglementation intelligente pour protéger l'environnement.

(2) Réduction de la teneur en soufre du mazout

Environnement Canada, et bien d'autres autorités compétentes, mettent en œuvre ou élaborent des politiques et des règlements destinés à réduire la teneur en soufre de divers carburants. La combustion de combustibles fossiles à teneur en soufre nuit à l'environnement et à la santé, surtout parce qu'elle contribue à la formation des pluies acides et des particules du smog. Le règlement sur le soufre dans l'essence a déjà été adopté et le règlement sur le soufre dans le carburant diesel est entré en vigueur tout dernièrement. Et les options de gestion du soufre dans le mazout sont maintenant en cours d'élaboration.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a examiné cette question et elle a conclu, dans ses travaux préliminaires, qu'il arrive parfois que les instruments économiques coûtent moins cher que les règlements. Appliquant les conclusions de la TRNEE à l'analyse du pétrole lourd, Environnement Canada évalue actuellement la faisabilité de différentes options de réduction des émissions de soufre provenant du pétrole léger et du pétrole lourd, à savoir l'adoption d'une taxe, l'émission de permis négociables et le recours aux règlements traditionnels.

Environnement Canada communiquera les résultats de son évaluation aux intéressés dans le cadre de consultations publiques sur les pétroles légers et lourds. Le Ministère doit également étudier les questions de conception, de surveillance de la conformité et d'exécution ayant trait à l'instrument retenu, détail qu'il devra résoudre avant d'en faire une évaluation détaillée et en recommander l'adoption.

Les premières démarches indiquent que des instruments économiques comme les taxes et l'échange de droits d'émission (de même que les règlements) sont des instruments à envisager pour réduire la teneur en soufre des carburants, mais la répartition régionale du fardeau d'une intervention sur ce chapitre est préoccupante. Une étude plus poussée des facteurs économiques en cause, comme l'élasticité et le prix des substituts du carburant, est nécessaire également pour établir la rentabilité relative des différents instruments envisagés. Il faudra aussi évaluer les frais d'administration et de transaction et faire davantage de recherches sur la structure industrielle entourant la commercialisation et la distribution du carburant au Canada.

Aussi, Environnement Canada en est-il encore à ses premiers pas dans l'élaboration d'options susceptibles de réduire la teneur en soufre du mazout au Canada. Qu'un instrument économique fasse partie ou non de l'ensemble des instruments, il n'en demeure pas moins que le fait même d'en étudier sérieusement l'utilisation représente un progrès réel dans notre processus réglementaire.

(3) Taxe sur les substances toxiques

Environnement Canada envisage la possibilité d'imposer une taxe sur les substances toxiques pour en gérer l'utilisation. Il est possible d'évaluer le montant d'une taxe préférentielle sur une vaste gamme de substances, taxe qui serait proportionnelle aux dommages ou aux risques environnementaux qui leur sont inhérents. Une caractéristique particulière d'une telle mesure tient au fait qu'elle pourrait embrasser de multiples substances et qu'il faudrait, par conséquent, établir un calendrier de taxation par catégorie de dommages ou de risques environnementaux, ce qui ferait économiser des ressources par comparaison à une mesure de gestion des substances une à une.

En vertu de la LCPE 1999, le ministre de l'Environnement devrait déclarer toxiques des centaines de substances au cours des années à venir à cause de la nécessité de catégoriser toute la liste desdites substances en usage actuellement au Canada (Liste intérieure des substances). La mise au point de plans de gestion individuels pour chaque substance mettra durement à contribution le calendrier et les ressources d'Environnement Canada. Une méthode à volets multiples nous permettrait de gérer le risque d'une manière efficace en nous faisant économiser à la fois temps et ressources.

Arrêter tous les détails d'une taxe sur les substances toxiques ne sera ni facile ni simple. Il faudra du temps, de la communication et des consultations, une réflexion approfondie et des décisions au niveau conceptuel. Cependant, une taxe sur les produits toxiques pourrait constituer un véritable bond en avant en matière de politiques et de réglementation environnementales. Elle permettrait de réduire le temps et le fardeau administratif nécessaires à l'élaboration et à la gestion individuelles d'une vaste variété de substances toxiques et leur fixerait un prix sur le marché propre à décourager leur utilisation et à encourager l'emploi de substituts moins toxiques. Si une telle taxe était appliquée à une vaste catégorie de substances, elle nous éviterait l'obligation de réglementer chaque substance, et lorsque des mesures sont prises pour réduire une seule substance, rien ne garantit que les entreprises ne vont pas développer ou lui substituer une substance plus toxique qu'il faudrait réglementer par la suite.

Une fois le travail d'analyse effectué, Environnement Canada fera le point, de concert avec les intéressés, pour savoir si la perspective d'utiliser une seule taxe pour toutes les substances toxiques est suffisamment prometteuse pour en faire un instrument de gestion pratique.

2. Réglementation intelligente — Les possibilités administratives et opérationnelles

Les activités gouvernementales et commerciales reposent sur une solide information. Les gouvernements ont besoin d'information détaillée pour mettre au point politiques et règlements, pour en surveiller l'application, pour les évaluer et pour communiquer avec les intéressés et les

personnes et organismes réglementés. Mais l'acquisition d'une information ponctuelle, précise et pertinente peut être coûteuse. Davantage d'informations peut permettre d'améliorer un procédé, voire un instrument réglementaire, mais nous devons tenir compte du temps et des ressources nécessaires pour les obtenir. Autrement dit, nous devons toujours être conscients du fardeau administratif et opérationnel que nous imposons par nos règlements et nos procédés réglementaires.

Nous devons penser à ceux *qui* devront assumer les coûts des démarches susmentionnées et voir si la répartition de ces coûts est juste et efficace. Les règlements gouvernementaux imposent souvent des frais administratifs aux entreprises parce qu'elles doivent fournir de l'information qui ne leur sert pas à grand-chose, mais que le gouvernement et le public canadien estiment souhaitable. Dans tous les cas où les coûts et les avantages d'une activité sont assumés par différentes parties (p. ex. lorsque de tels coûts sont externalisés), il vaut la peine de faire le point pour savoir si les avantages auxquels elle donne lieu les justifient.

Au cours des dernières décennies, on a beaucoup parlé au Canada et ailleurs dans le monde des préoccupations auxquelles donnait lieu le fardeau général de la réglementation gouvernementale, notamment de ses exigences administratives et opérationnelles excessives. En réponse aux pressions exercées, le gouvernement fédéral a renouvelé le processus réglementaire fédéral en s'efforçant de réduire la surréglementation, d'accroître et d'améliorer les consultations et d'assurer la transparence du processus.

a) Réduire la bureaucratie interne inutile

Les frais publics supplémentaires nécessaires pour assortir de freins et de contrepoids un processus réglementaire ne font souvent que refléter les coûts d'une bonne gouvernance dans une démocratie moderne. Cependant, il arrive parfois que freins et contrepoids aillent trop loin et que des améliorations qualitatives modestes des résultats obtenus par voie réglementaire ne justifient pas un investissement supplémentaire de temps et d'argent.

Exemples :

- Devrait-on exiger un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) rien que pour déclarer une seule substance toxique en vertu de la LCPE 1999? C'est actuellement le cas, même si la déclaration de toxicité n'implique l'exécution d'aucune mesure *précise* de la part du gouvernement. En outre, lorsque le plan de gestion requis est dûment établi, un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation justifiant une intervention (qui peut être minimale) et proposant des solutions de rechange sera préparé en conséquence.
- Combien de fois est-il nécessaire de s'adresser au Comité spécial du Conseil pour une mesure réglementaire donnée? Est-ce que quatre fois suffisent ou est-ce trop?
- Faisons-nous de la surconsultation dans certains dossiers?

Toute étape additionnelle dans l'administration publique se traduit par des coûts supplémentaires pour les contribuables et érode la capacité d'agir du gouvernement. Par conséquent, une réglementation intelligente devrait permettre au gouvernement lui-même de ne pas succomber sous la bureaucratie excessive et certains contrôles devraient être réexaminés en conséquence.

Le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et la gouvernance a déjà traité de la question de la bureaucratie interne. Il a recommandé notamment au Bureau du Conseil privé un mode d'intervention plus raisonné et davantage orienté sur les résultats plutôt que d'émettre des

directives précises aux ministères en matière réglementaire. Plusieurs autres recommandations du Comité traitent des moyens de réduire les étapes et les chevauchements inutiles dans toute démarche réglementaire.

b) Possibilités de rationaliser les exigences réglementaires externes

On admet maintenant que les gouvernements doivent justifier les exigences réglementaires et le fardeau administratif qu'ils imposent à l'industrie et à la société. Cependant, même lorsque les avantages que comportent lesdites exigences en dépassent les coûts, il y a toujours place pour de l'amélioration. L'idée que nous nous faisons des processus administratifs et les avancées dans les technologies de l'information et des communications créent ensemble de nouveaux moyens de rationaliser les besoins et les procédés informationnels au bénéfice des personnes réglementées et des autorités de réglementation.

Parallèlement à la transformation des techniques commerciales dont la technologie est à l'origine (le soi-disant commerce électronique), on assiste à la restructuration des processus et des systèmes gouvernementaux. Le Gouvernement en direct et d'autres initiatives du genre partout à l'intérieur de l'appareil gouvernemental reposent sur une technologie destinée à améliorer les services gouvernementaux. Environnement Canada a utilisé Internet et d'autres technologies pour améliorer ses communications avec les intéressés, pour effectuer le classement électronique de l'information et pour faire économiser temps et argent au Ministère et aux industries réglementées. Le Registre de la LCPE, sur le site Web d'Environnement Canada, est un excellent exemple de cette technologie.

Les technologies de l'information et des communications nous permettent de travailler plus rapidement et à moindres frais. Dans le secteur privé, l'une des incidences les plus profondes de la technologie est le changement de la structure commerciale qui permet aux entreprises de rentabiliser leurs activités en fusionnant ou à l'inverse en se départissant de certaines activités ou en les confiant à d'autres. Les entreprises et les industries repoussent leurs frontières et les mêmes possibilités peuvent s'offrir également au gouvernement. Ce qu'il était logique de faire de la part du gouvernement avec une technologie dépassée dans une économie différemment structurée peut n'être plus adapté à un nouveau contexte. Nous devons revoir certaines hypothèses de base sur ce que fait le gouvernement, sur son niveau de responsabilité et sur la manière dont ses activités pourraient être restructurées à la lumière de ces nouvelles technologies à effets de transformation.

c) Liens avec d'autres efforts déployés en matière de réglementation intelligente

L'utilisation d'un ensemble plus vaste de politiques et d'instruments réglementaires peut améliorer également les modalités administratives. Un instrument facultatif au besoin peut remplacer une mesure exécutoire du gouvernement lorsque ce dernier s'est doté d'un mécanisme d'imputabilité comme les comptes rendus publics. L'utilisation d'instruments économiques peut permettre à l'industrie d'intégrer plus facilement les exigences des objectifs environnementaux à ses pratiques commerciales standard, réduisant ainsi son fardeau administratif et celui du gouvernement. Dans d'autres cas, les nouveaux instruments peuvent exiger de l'information et des modalités administratives supplémentaires et ces frais additionnels doivent être soupesés avant de mettre en œuvre un instrument réglementaire quelconque.

Le principe du « guichet unique » peut s'appliquer non seulement entre divers ordres de gouvernement, mais également dans différents ministères fédéraux. Une meilleure coordination interministérielle de l'interaction gouvernementale avec l'industrie et le public sert non seulement à alléger les frais administratifs, mais elle fait pendant aux exigences du développement durable et de la réglementation intelligente qui nécessitent qu'on mette au point des politiques et des règlements de manière plus coordonnée. Mais de telles méthodes ne s'appliquent pas forcément à tous les cas en raison de problèmes de confidentialité et de la nécessité d'assurer la compatibilité entre les différents systèmes.

d) Améliorer la gestion des substances toxiques

Environnement Canada a arrêté plusieurs stratégies et rationalisé les modalités d'amélioration de la gestion des substances toxiques comme le prévoyait la LCPE 1999. Par exemple, le projet de stratégie de gestion du risque avant la tenue des consultations permettra aux Canadiens de mieux comprendre et de mieux débattre des questions et des options à l'étude, et il fera des consultations un exercice public plus efficace et mieux ciblé. Dans la mesure du possible, nous traiterons de nombreuses substances dans l'optique d'un instrument d'intervention unique et nous utiliserons des dispositions modèles ou normalisées pour améliorer la prévisibilité et rationaliser l'élaboration des règlements. Nous ferons porter nos efforts sur les sources des substances toxiques à plus fort risque. Nous prévoyons que seulement la moitié des substances toxiques devront être gérées dans le cadre d'un règlement, ce qui nous permettra d'utiliser davantage toute la gamme des instruments permis en vertu de la LCPE, y compris les outils plus souples que sont notamment les plans de prévention de la pollution. Lorsque la situation le commande, nous utiliserons également la LCPE pour arrêter des lignes directrices et pour collaborer avec les provinces à leur application dans le cadre des modalités de délivrance des permis.

e) Possibilités administratives et opérationnelles — Les prochaines étapes

Environnement Canada continue de chercher des moyens d'améliorer les modalités administratives et opérationnelles compte tenu de l'évolution rapide et profonde en la matière. Le Ministère souhaite que le Comité consultatif externe lui fasse des recommandations à ce sujet. C'est un dossier qui préoccupe tous les ministères fédéraux et le Bureau du Conseil privé. Aussi, Environnement Canada collaborera avec eux pour rationaliser et améliorer les activités réglementaires. Il devra pouvoir capitaliser sur les travaux et les recommandations du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et sur la gouvernance.

3. Possibilités de convergence internationale

Comme nous l'avons souligné plus haut, plusieurs tendances économiques et environnementales ayant trait à la mondialisation font problème à l'échelle internationale, mais elles offrent aussi des possibilités de gestion de l'environnement canadien et planétaire. Les liens que nous avons déjà mentionnés parlent nettement en faveur de mesures concertées. D'ailleurs, de nombreuses industries demandent que la réglementation environnementale soit harmonisée. Il existe peut-être aussi de bonnes raisons de politique publique, par exemple pour créer des règles du jeu équitables, d'intervenir en faveur de systèmes harmonisés. Cependant, on s'inquiète à juste titre d'un alignement tous azimuts avec les normes américaines et internationales.

Les conditions environnementales peuvent différer d'un pays à l'autre et elles exigent des politiques et des instruments faits sur mesure. Des contextes sociaux et juridiques généraux différents commandent des modes d'action distincts. Mais plus fondamental encore, les mentalités et l'idée que l'on se fait des résultats obtenus peuvent aussi diverger. Beaucoup s'inquiètent de voir que l'harmonisation des normes environnementales implique l'adoption du plus petit dénominateur commun et qu'elle fera obstacle à tout effort consenti pour améliorer la gestion environnementale au Canada. Enfin, bien des gens éprouvent un vif sentiment d'attachement à la souveraineté du pays que compromettraient selon eux des changements à sens unique menant à l'adoption de normes et d'instruments américains.

L'analyse des avantages et des inconvénients de l'harmonisation des normes est trop complexe pour que nous en fassions l'étude dans le présent document. Cependant, des liens environnementaux et économiques plus étroits entre le Canada et les États-Unis laissent entrevoir de nouvelles difficultés, mais également de nouvelles possibilités. Une stratégie à suivre dans l'immédiat au Canada consiste à arrêter des scénarios « gagnants à tout coup » dans le contexte canado-américain, scénarios qui relèveraient notre rendement environnemental et accorderaient des avantages stratégiques aux entreprises.

En règle générale, le régime de gestion environnementale du Canada est plus souple, moins complexe et moins coûteux que sa contrepartie américaine. Alors que les plans américains établissent des niveaux de rendement plus rigoureux qu'au Canada, nous pouvons peut-être les égaler, mais par des moyens plus souples et plus efficaces. Notre régime de gestion environnementale pourrait être un « avantage concurrentiel » pour le Canada.

Cette égalisation des niveaux de rendement environnemental représente l'essence même de la notion de « convergence ». Environnement Canada a défini la convergence internationale comme un mode d'action permettant au Canada d'égaliser les niveaux les plus élevés de rendement environnemental atteints dans d'autres pays et de mettre au point ses propres instruments efficaces et souples pour ce faire.

La convergence est une notion plus vaste et plus souple que l'harmonisation ou l'adoption des dispositions en vigueur dans d'autres pays. Dans certains cas, une harmonisation étroite peut représenter le bon choix politique. Dans d'autres, il serait peut-être plus logique d'atteindre les niveaux de rendement des États-Unis ou d'autres pays grâce à des instruments « *made in Canada* ».

Le défi à relever consiste à s'assurer que, quel que soit le mode d'action retenu au Canada en vue d'améliorer le rendement environnemental, il soit conçu en fonction d'objectifs environnementaux canadiens et qu'il tienne compte du système de gouvernance partagée entre le fédéral et les provinces.

Environnement Canada a cerné une série de possibilités de convergence stratégique entre le Canada et les États-Unis.

a) Cadre de convergence analytique

Il s'agit d'un instrument (voir l'encadré) qu'Environnement Canada a mis au point en collaboration avec l'industrie, les provinces et d'autres intéressés pour dépister les cas où l'alignement sur des niveaux de rendement environnemental plus élevés aux États-Unis pourrait améliorer notre rendement environnemental et commercial. Environnement Canada a mis au point ce cadre de travail pour explorer les possibilités d'une convergence canado-américaine et il songe à s'en servir pour entreprendre des études de cas. Des discussions préliminaires ont cours actuellement avec les gouvernements provinciaux et un certain nombre d'associations industrielles.

b) Réduire les COV dans les produits de consommation et de distribution

Environnement Canada collabore avec les gouvernements provinciaux et consulte les intéressés sur une stratégie qui permettrait de réduire les COV dans les produits de consommation et de distribution. Le Ministère propose un mode d'action fondé sur la convergence avec les États-Unis. Cette convergence tiendrait compte de la nature intégrée des débouchés nord-américains pour bon nombre de ces produits et elle profiterait de la somme d'analyses et d'informations disponibles aux États-Unis, au niveau national, régional et étatique.

VI. Conclusion

Les décideurs et les autorités de réglementation qui s'intéressent à l'environnement sont aux prises avec des pressions et des exigences de plus en plus fortes sous l'impulsion de la science et de la technologie, de la mondialisation, des changements d'attitude du public et de l'intégration économique. Pourtant, nous avons arrêté également toute une panoplie de principes et de modes d'action qui nous donneront de bonnes chances d'alléger ces pressions et de satisfaire à ces exigences. Le développement durable, la prévention de la pollution, la méthode des écosystèmes et le principe de précaution indiquent bien que, essentiellement, nous savons comment arrêter une réglementation environnementale intelligente.

Nous avons également cerné les caractéristiques pratiques des instruments et des processus de réglementation environnementale. De meilleurs instruments doivent être nécessairement

Cadre de convergence analytique d'Environnement Canada

- Capitaliser sur la tradition de coopération entre les gouvernements, l'industrie, les groupes environnementaux et d'autres intéressés pour trouver des moyens intelligents d'améliorer notre rendement environnemental.
- Essentiellement, une stratégie de convergence consiste à améliorer le rendement environnemental.
- Le cadre comprend trois étapes analytiques :
 - évaluation du rendement environnemental, par exemple les gains environnementaux potentiels découlant de la convergence;
 - établissement et caractérisation des possibilités commerciales découlant d'une stratégie de convergence;
 - confirmation préliminaire de la possibilité d'une stratégie de convergence.
- Atteindre un rendement environnemental équivalent tout en profitant de frais opérationnels plus bas, plus grande souplesse et régime politique et droit de l'environnement canadiens moins normatifs.

efficaces, pondérés, pertinents, rentables, axés sur le rendement, bien exécutés, etc. Pour être efficaces, les procédés réglementaires doivent être ouverts, transparents et fondés sur une saine recherche et sur de solides consultations.

L'expérience qu'Environnement Canada a acquise en matière de réglementation environnementale montre bien que nombre de ces caractéristiques ont été appliquées avec succès. Les exemples fournis illustrent à la fois l'élaboration et l'application de meilleurs instruments réglementaires et de meilleurs processus réglementaires.

Même si les principes directeurs, la définition des caractéristiques et l'expérience pratique comptent pour beaucoup, l'élaboration d'une réglementation intelligente demeure un défi difficile à relever. Ce n'est jamais un exercice mécanique, car il exige à la fois une analyse judicieuse et beaucoup de doigté. À long terme, Environnement Canada doit opter pour l'apprentissage systématique, la surveillance des tendances, la recherche, l'élaboration de nouveaux modes d'action et l'évaluation des pratiques exemplaires. Mais dans l'immédiat, nous avons cerné trois domaines où une action concrète s'impose : améliorer l'efficacité administrative, accroître l'utilisation d'instruments économiques et creuser davantage la question de la convergence internationale.