

# **LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE**

**Une stratégie réglementaire pour le Canada**

---

Rapport au gouvernement du Canada

## **SOMMAIRE**

Comité consultatif externe sur la  
réglementation intelligente

Septembre 2004





## MOT DU PRÉSIDENT

Je suis très heureux de déposer le rapport final du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente. Il y a un peu plus d'un an, lorsque j'ai accepté l'invitation de présider ce comité, j'étais fermement convaincu qu'il existait un lien entre la réglementation et le niveau de vie élevé des Canadiens, mais je constatais en même temps que le système réglementaire était de moins en moins adapté aux réalités du XXI<sup>e</sup> siècle. Je m'inquiétais vivement du fait que le Canada verrait diminuer sa capacité d'innover et d'offrir des niveaux de protection élevés à ses citoyens si des changements importants n'étaient pas apportés.

Les membres du Comité et moi nous sommes engagés à fond dans notre démarche et avons manifesté une volonté très ferme d'être des agents de changement. Il importe toutefois que ce changement soit ancré dans un système de valeurs solide. Le Comité a longuement réfléchi à la définition de la vision et des principes qui soutiennent les valeurs de la réglementation intelligente, une approche sur laquelle demeurent fondées ses recommandations. Pour le Comité, le succès consiste à élaborer des recommandations novatrices, mais aussi à faciliter un changement profond dans les pratiques et la culture des ministères. Nous avons constaté avec bonheur que le changement est déjà amorcé et nous espérons que le présent rapport permettra d'en accélérer et d'en soutenir le rythme.

Au cours de la dernière année, on m'a souvent dit, sans sarcasme, que j'étais idéaliste, quand je parlais du travail du Comité. Je reconnais que nous plaçons la barre très haute dans ce rapport. Cependant, en agissant autrement, nous aurions pu laisser croire que nous n'avions pas confiance envers la capacité du gouvernement et de la fonction publique à relever le défi. Or, nous n'avons aucune raison d'en douter. Pour relancer ce défi, il faudra que les autorités politiques et les hauts fonctionnaires exercent un solide leadership. La réglementation est un outil important et puissant du gouvernement et elle doit recevoir toute l'attention qu'elle mérite.

En outre, la réglementation n'est pas seulement l'affaire du gouvernement. Les membres du Comité sont d'ailleurs convaincus que la transformation du système réglementaire repose sur une coopération accrue entre les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les citoyens intéressés. Ils croient que tous les partenaires du processus réglementaire devraient souscrire aux principes de la coopération, de la rapidité d'action et de la transparence et espèrent sincèrement que leurs travaux sauront les influencer.

Les membres du Comité tiennent à remercier les fonctionnaires fédéraux responsables de la réglementation pour l'appui soutenu et l'ouverture dont ils ont fait montre auprès du Comité et de son personnel tout au long du projet. Ils remercient également les différents représentants de l'industrie et des organisations non gouvernementales, et tous les citoyens qui se soucient du système de réglementation du Canada d'avoir pris le temps de partager leurs expériences et leurs points de vue avec le Comité. Les membres du Comité sont par ailleurs reconnaissants envers le personnel de leur secrétariat, dont la créativité, le soutien, le dévouement et l'enthousiasme ont été fort appréciés au cours des 15 derniers mois. Le Comité n'aurait pu accomplir son mandat sans leur précieuse collaboration. J'exprime aussi ma gratitude à mes collègues qui ont amené au Comité leur énergie, leur générosité et leur respect du mandat à accomplir et nous ont permis, à tous, de vivre une expérience extrêmement enrichissante.

Je ne saurais conclure sans souligner que ce fut pour moi un réel privilège de servir mon pays à titre de président de ce comité. Le Comité espère que son rapport aura des retombées permanentes qui amélioreront la qualité de vie de tous les Canadiens.

Gaëtan Lussier

## **Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente**

### **Président**

M. Gaëtan Lussier  
Administrateur de sociétés  
Brossard (Québec)

### **Membres**

M<sup>me</sup> Rita Burak  
Présidente de Hydro One Inc.  
Toronto (Ontario)

M. Bernd S. Christmas  
Premier dirigeant, Première nation Membertou  
Membertou (Nouvelle-Écosse)

D<sup>r</sup> Robert B. Church  
Professeur émérite, Biochimie médicale et biologie moléculaire  
Faculté de médecine, Université de Calgary  
Airdrie (Alberta)

M. Richard Drouin  
Président du conseil d'administration, Abitibi Consolidated  
Québec (Québec)

M. Scott H. Jacobs  
Directeur exécutif, Jacobs and Associates Inc.  
Ex-directeur du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation  
Washington, D.C.

M<sup>me</sup> Louise Rozon  
Directrice, Option Consommateurs  
Candiac (Québec)

M. David Runnalls  
Président, Institut international pour le développement durable  
Winnipeg (Manitoba)

M. Raymond I. Woods  
Administrateur de sociétés  
Calgary (Alberta)

M. Robert J. Wright, C.M., c.r.  
Vice-président, Teck Cominco Limited  
Toronto (Ontario)



## VUE D'ENSEMBLE

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente recommande dans son rapport un changement majeur de la perspective et des pratiques canadiennes. Le Canada a de solides assises réglementaires qui, toutefois, selon les observations du Comité, sont soumises à des pressions constantes en vue d'accroître l'efficacité, l'adaptabilité, l'efficience, la transparence et l'imputabilité du système réglementaire envers les Canadiens.

Le contexte dans lequel le système s'applique a évolué de telle sorte qu'il est aujourd'hui de plus en plus exigeant d'assurer la protection des citoyens, des consommateurs et de l'environnement naturel. Dans une économie internationale hautement intégrée, les entreprises doivent accroître leur efficience et leur créativité. Il n'est peut-être donc pas étonnant que le Comité ait entendu chaque secteur d'importance lui signaler que le système réglementaire actuel constitue souvent un obstacle à l'innovation, à la compétitivité, à l'investissement et au commerce.

Cependant, selon la définition du Comité, la réglementation intelligente n'est pas synonyme de déréglementation. La réglementation intelligente ne diminue en rien la protection, comme certains peuvent le craindre. Au contraire, elle renforce le système réglementaire de manière à ce que les Canadiens puissent continuer à jouir d'un niveau de vie élevé au XXI<sup>e</sup> siècle. Le Comité croit que la réglementation devrait soutenir des réalisations à la fois sociales et économiques, et dès lors offrir aux citoyens et aux consommateurs la protection dont ils ont besoin pour se sentir en sécurité, soutenir la transition vers le développement durable, favoriser une économie plus dynamique et créer des possibilités pour les Canadiens tout en devenant un modèle d'excellence à l'échelle internationale.

Le Comité avait pour défi de déterminer des façons d'améliorer le système réglementaire en vue de préserver le bien-être du Canada dans l'avenir. Il a conclu que cet objectif ne peut être atteint sans la coopération des gouvernements, de l'industrie et des citoyens. C'est pourquoi la coopération est au cœur de la nouvelle stratégie réglementaire proposée par le Comité et présentée dans la partie I de son rapport. La coopération est le point d'ancrage de la vision et des principes du Comité et sous-tend bon nombre de ses recommandations.

### Qu'est-ce que la réglementation?

La réglementation, dans son sens le plus vaste, s'apparente à la gouvernance. C'est un principe, une règle ou une condition qui gouverne le comportement des citoyens ou des entreprises. En ce sens, la réglementation est utilisée par les gouvernements, de concert avec d'autres instruments tels que la taxation et la prestation de programmes et services, en vue d'atteindre des objectifs politiques publics. La réglementation est un outil important dont se servent les gouvernements pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être socioéconomique des Canadiens, ainsi que l'environnement naturel du Canada. Elle aide à garantir aux industries et aux consommateurs l'accès à un marché équitable et efficient. Elle joue aussi un rôle important dans l'établissement et le maintien d'un accès aux marchés et la création d'un contexte propice au commerce et à l'investissement.

La réglementation s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale, qui comprend la recherche scientifique et stratégique, l'élaboration de politiques, la création de lois et de règlements et l'exécution des réglementations. Un système de réglementation hautement performant exige des interrelations étroites entre ces quatre éléments.

Comme il est démontré dans ce rapport, la réglementation englobe une série d'instruments qui comprennent des règles officielles, comme des lois, une législation subordonnée (des règlements) et des décrets ministériels, ainsi que des instruments à caractère moins officiel, comme des normes, des lignes directrices, des codes et des campagnes d'information.

Le Comité croit que le gouvernement fédéral doit utiliser la réglementation de façon plus stratégique au XXI<sup>e</sup> siècle, dans le but de promouvoir les intérêts et les priorités du Canada. L'approche du Canada sur le plan de la réglementation devrait être d'emblée considérée comme un soutien de ses orientations nationales. Comme en témoigne la partie II du rapport, il faut faire en sorte que notre système réglementaire permette l'atteinte des meilleurs résultats possibles pour les Canadiens sur le plan de la santé, qu'il favorise l'innovation, la durabilité et les occasions d'investissement dans les secteurs de la fabrication et des ressources naturelles, qu'il permette le développement économique des Premières nations et qu'il contribue à promouvoir de nouvelles industries d'importance, comme la biotechnologie.

## **Quelles sont les conséquences de l'inaction?**

La réglementation est un outil puissant du gouvernement. Le Comité a toutefois observé qu'elle ne fait pas l'objet de la même attention que les dépenses de programmes et la fiscalité. Selon le Comité, la réglementation intelligente devrait devenir une priorité majeure du gouvernement, car le système réglementaire n'est pas viable au niveau souhaité par les Canadiens si des changements fondamentaux et systémiques ne lui sont pas apportés. Si le système n'est pas axé sur les innovations et les pratiques du XXI<sup>e</sup> siècle, il peut mettre la sécurité des Canadiens en péril et amoindrir la confiance des citoyens envers le gouvernement. Par ailleurs, si aucune modification ne lui est apportée, le système réglementaire limitera l'accès des Canadiens notamment à de nouveaux médicaments, à des carburants moins polluants et à de meilleurs emplois. Un système réglementaire désuet est un obstacle à l'innovation et au développement économique, car il freine la compétitivité, la productivité, les investissements et la croissance de secteurs clés. D'autres pays procèdent actuellement à la réforme de leur système réglementaire et le Canada doit absolument emboîter le pas.

## **D'où vient le besoin de changement?**

Le Comité a conclu que certaines réalités du XXI<sup>e</sup> siècle rendent nécessaire une réforme réglementaire. Il a constaté que la nécessité de modifier le système pour tenir compte de ces réalités fait l'objet d'un consensus général au sein du gouvernement. Cette reconnaissance ne s'est toutefois pas encore traduite dans la pratique quotidienne.

- Premièrement, le rythme accéléré de la vie moderne a entraîné une explosion des nouvelles technologies, le mouvement rapide du commerce et l'accès instantané à l'information. Les entreprises innovent continuellement pour répondre aux demandes en évolution constante des consommateurs, réduire leurs coûts de production et accroître leur part de marché. Dans une économie axée sur le savoir, les régimes réglementaires doivent s'adapter rapidement à l'innovation et à l'entrepreneuriat tout en maintenant une protection efficace.
- Deuxièmement, les questions stratégiques sont de plus en plus complexes et de portée internationale. Les frontières entre des régions et des disciplines qui étaient autrefois précises sont devenues floues (p. ex. les bioproduits). De plus, de nouvelles orientations politiques d'importance ont vu le jour, notamment en matière de développement durable, et auront des incidences profondes sur le travail des organismes de réglementation. Dans ce contexte politique en évolution, les ministères et les gouvernements doivent de plus en plus travailler de concert pour élaborer des stratégies réglementaires efficaces.
- Troisièmement, les attentes de la population à l'égard des gouvernements augmentent et sont parfois incompatibles, les citoyens désirant une plus grande liberté de choix dans certains domaines et une réglementation plus sévère dans d'autres, ainsi que davantage d'imputabilité et de transparence.

## Qu'est-ce qui doit être amélioré?

- **L'importance pour le gouvernement de mettre de l'ordre dans ses affaires.** La critique la plus virulente envers les pratiques actuelles de la réglementation porte sur le manque de coopération et de coordination entre les ministères fédéraux et entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Du consommateur moyen à la très grande entreprise multinationale, tous ont indiqué au Comité que les gouvernements doivent cesser de lutter pour défendre leurs champs de compétence et trouver des moyens de travailler ensemble au nom des citoyens et de l'industrie.
- **La nécessité d'adopter une approche réglementaire internationale plus stratégique.** Pour assurer des niveaux de protection élevés pour les consommateurs, la société et l'environnement, il faut de plus en plus recourir à la coopération internationale. Nous ne pouvons plus arriver seuls à protéger la santé et la sécurité des Canadiens et à donner accès à des produits innovateurs. À titre de nation commerçante, le Canada doit être plus stratégique dans ses relations en matière réglementaire avec ses partenaires commerciaux. Un des principaux sujets d'irritation pour l'industrie est lié à la prolifération de différences mineures entre les règlements canadiens et les règlements américains, surtout dans le contexte d'un marché nord-américain de plus en plus intégré. En réduisant le plus possible ces différences, on mettrait fin aux chevauchements inutiles et on réduirait les coûts pour les consommateurs, l'industrie et le gouvernement.
- **La valeur des autres points de vue.** La participation des consommateurs, de l'industrie, des Autochtones et des environnementalistes a enrichi les délibérations du Comité. Bien que la responsabilité centrale par rapport au système réglementaire incombe aux gouvernements, ceux-ci ont besoin des opinions et des commentaires des entreprises, des organisations non gouvernementales et des autres parties intéressées pour garantir la pertinence et l'efficacité du système.
- **La nécessité d'une efficacité et d'une rapidité d'action accrues par rapport aux processus.** Le Comité a entendu à maintes reprises que le gouvernement met trop de temps à élaborer les règlements et à les approuver. La lenteur du processus est parfois associée à un niveau de protection élevé. Or, dans un environnement où tout évolue très vite, cette lenteur risque d'avoir des incidences graves sur la santé des humains et des animaux. Elle peut également être un facteur déterminant de la viabilité des petites entreprises et de la décision des investisseurs internationaux de quitter le Canada pour s'établir ailleurs, là où l'environnement réglementaire est moins lourd.
- **L'importance d'axer davantage la réglementation sur les résultats.** Les personnes et les organismes touchés par la réglementation ont de plus en plus les connaissances et les capacités requises pour atteindre les objectifs visés par la réglementation sans qu'il soit nécessaire de leur indiquer de manière détaillée comment ils doivent s'y prendre. Avec la mise en place de stratégies de surveillance et d'évaluation adéquates, le Canada pourrait et devrait être plus audacieux dans son recours à des règlements axés sur le rendement et à d'autres instruments.
- **L'amélioration des évaluations du rendement et de l'imputabilité.** Tous les intervenants souhaitent que l'on accorde dorénavant une plus grande importance au rendement et à l'imputabilité. Le Comité a constaté qu'on ne fait pas d'examen systématique périodique des règlements fédéraux pour vérifier s'ils continuent d'atteindre leurs objectifs, notamment s'ils reposent bien sur les percées scientifiques les plus récentes, et quels en sont les effets sur les citoyens et les entreprises. Le processus réglementaire devrait favoriser l'amélioration continue. Les organismes de réglementation doivent faire montre de clarté et de transparence envers les Canadiens en ce qui a trait aux résultats qu'ils veulent atteindre et à la manière dont ils les mesureront. Ils doivent également prévoir un processus faisant appel à une tierce partie indépendante lorsque le processus normal échoue.

- **La nécessité d'un changement de culture.** Il ne sera pas possible de donner suite aux recommandations de ce rapport et de répondre aux attentes des parties intéressées en n'apportant que des changements mineurs au système réglementaire actuel. Il faut adopter une façon de procéder fort différente qui s'appuiera sur la formation des responsables gouvernementaux de la réglementation, et l'engagement et la motivation des hauts fonctionnaires et des parlementaires.

## **Réglementer dans l'intérêt public**

En règle générale, la réglementation a pour but de servir l'intérêt public. Le Comité a constaté que les divers ministères ne partagent pas une même définition de l'intérêt public. Par conséquent, il a consacré une partie de ses efforts à une meilleure compréhension globale de l'intérêt public canadien au XXI<sup>e</sup> siècle et à la recherche de moyens d'évaluer l'intérêt public en certaines circonstances.

Des études récentes ont démontré que les opinions des Canadiens sur la réforme réglementaire avaient considérablement évolué depuis la fin des années 80. Les Canadiens sont plus pragmatiques qu'idéologiques. Leurs exigences en matière de protection ont augmenté avec le temps; toutefois, leurs commentaires indiquent qu'un accroissement purement quantitatif des mesures réglementaires ne les satisferait pas pleinement. Les Canadiens considèrent actuellement que les objectifs sociaux, environnementaux et économiques sont interdépendants. Ils pensent qu'un fardeau réglementaire excessif est imposé aux entreprises. Ils acceptent en outre que les marchés, le commerce et la concurrence servent à la fois l'intérêt public et l'intérêt privé. C'est un changement important. Les Canadiens pensent que le gouvernement assume la responsabilité ultime de leur santé et de leur sécurité et celle de la protection de l'environnement, mais ils sont disposés à faire preuve de souplesse relativement aux approches adoptées à ces fins, pour autant que l'industrie et le gouvernement rendent compte de leurs résultats. Ils auront confiance en un système qui soit équitable, ouvert, transparent et qui favorise l'imputabilité.

Les Canadiens ont peu de tolérance envers les conflits fédéraux-provinciaux et souhaitent que les divers ministères d'un même ordre de gouvernement coordonnent leurs activités. Dans une perspective internationale, ils sont généralement en faveur d'une coopération accrue, plus particulièrement par le biais d'organes internationaux multilatéraux, et ils appuient aussi la coopération bilatérale, dont celle entre le Canada et les États-Unis sur le plan de la réglementation, pour autant que celles-ci donnent lieu à un renforcement des normes réglementaires ou se révèlent un moyen plus rentable d'obtenir les résultats escomptés.

## **Qu'est-ce que la réglementation intelligente?**

***La réglementation intelligente assure la protection et crée des conditions propices.***

Elle suppose le recours au système réglementaire pour générer des avantages sociaux et environnementaux tout en renforçant les conditions propices à une économie concurrentielle et innovatrice qui attirera l'investissement et les travailleurs qualifiés et permettra aux Canadiens de maintenir un niveau de vie élevé. La réglementation doit demeurer aussi efficace que possible et n'être jamais plus compliquée ou coûteuse que nécessaire.

***La réglementation intelligente est une réglementation davantage adaptée aux réalités.***

Un système réglementaire efficace doit se renouveler constamment et suivre le rythme des progrès scientifiques et technologiques et du développement des marchés mondiaux. La réglementation intelligente intervient rapidement et délibérément pour limiter ou éliminer les risques et pour favoriser l'innovation et les débouchés afin de permettre aux Canadiens de tirer parti des nouvelles connaissances. Il s'agit également de donner aux personnes ou

aux organisations touchées par la réglementation davantage de latitude en ce qui concerne la façon d'obtenir les résultats, pour autant qu'on maintienne des normes élevées et que des mesures de reddition de comptes appropriées soient en place.

**La réglementation intelligente consiste à gouverner de façon coopérative dans l'intérêt public.** Dans un système réglementaire moderne, la réglementation est une responsabilité partagée, c'est-à-dire que les gouvernements, les citoyens et le secteur industriel contribuent tous à rendre le système plus efficace. La réglementation intelligente tient compte des opinions des citoyens et est attentive aux besoins des entreprises et aux défis auxquels elles font face dans une économie d'envergure internationale. Elle suppose qu'on soit conscient du fait que le système réglementaire fait partie d'un système mondial complexe qui exige que les gouvernements et les ministères et organismes gouvernementaux unissent davantage leurs efforts pour atteindre des objectifs communs.

En résumé, la réglementation intelligente offre au Canada la possibilité :

- de soutenir et de permettre la réalisation des priorités sociales, environnementales et économiques canadiennes;
- d'atteindre des normes élevées en matière de protection des citoyens;
- d'appuyer la transition vers le développement durable;
- d'accroître la confiance des entreprises et du public dans le système réglementaire canadien;
- de positionner le Canada à l'échelle internationale comme un pays propice aux affaires;
- d'aider les Canadiens à tirer parti des nouvelles connaissances;
- de faire un usage plus efficace des ressources gouvernementales.



## **VISION ET PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE**

*Les gouvernements, les citoyens et les entreprises collaboreront à la mise en place d'un système national de réglementation qui maximise les avantages de la réglementation pour tous les Canadiens, qui leur permet de mettre à profit les nouvelles connaissances et qui favorise la participation du Canada à l'économie internationale. Cette vision comporte trois composantes :*

**Confiance** – *Le système réglementaire doit, tant au pays qu'à l'étranger, être crédible et susciter la confiance à l'endroit des produits et services, des marchés et des institutions gouvernementales.*

**Innovation** – *Le système réglementaire doit rehausser la performance des marchés et faciliter l'innovation, la compétitivité, l'esprit d'entreprise et l'investissement dans l'économie canadienne.*

**Protection** – *Le système réglementaire doit démontrer aux citoyens que l'intérêt public, par exemple en ce qui a trait à la santé et à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement, sera protégé au sein de marchés mondiaux dynamiques.*

### **Principes :**

**EFFICACITÉ** – La réglementation doit atteindre les objectifs des politiques ayant présidé à sa mise en place et doit soutenir les priorités nationales. Elle devrait reposer principalement sur des normes et des objectifs de rendement plutôt que sur les façons d'atteindre ces objectifs, ce qui permettrait une plus grande flexibilité sans nuire à la poursuite de l'intérêt public. La réglementation devrait être appuyée sur des éléments probants et tenir compte des connaissances les plus récentes. Les mesures réglementaires doivent être régulièrement et systématiquement examinées, et supprimées ou modifiées au besoin; de nouvelles mesures doivent être créées pour tenir compte de l'évolution des préférences et des attentes des consommateurs, des progrès scientifiques et technologiques et des changements dans l'environnement commercial.

**EFFICIENCE** – Les exigences en matière d’analyse, les mesures et l’application réglementaires devraient être proportionnelles aux problèmes et aux risques en cause. Le gouvernement devrait concevoir et mettre en œuvre la combinaison d’outils appropriée de la manière la moins coûteuse possible en vue d’atteindre les objectifs politiques visés. On devrait prévoir des guichets uniques entre les ministères et entre les gouvernements. Il faut que les organismes de réglementation comprennent l’impact cumulatif de la réglementation et tentent d’éviter les chevauchements, les doublons, les incohérences et les conséquences non voulues.

**RAPIDITÉ D’ACTION** – Les décisions réglementaires et les services gouvernementaux doivent être rendus de manière à refléter le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent, les besoins des consommateurs évoluent et les entreprises exercent maintenant leurs activités. Des échéanciers et des normes devraient être élaborés et mis en œuvre pour la prise de décisions.

**TRANSPARENCE** – L’accessibilité et la transparence du système réglementaire doivent être maximisées pour promouvoir l’apprentissage et la mise en commun de l’information, et pour renforcer la confiance du public envers la qualité de la réglementation canadienne et l’intégrité du processus, et ce aussi bien au pays qu’à l’étranger. Les objectifs des politiques devraient être clairement définis. Les organismes de réglementation doivent exposer leurs priorités, expliquer leurs décisions, montrer en quoi elles sont conformes à l’intérêt public et se soumettre à l’examen du public. L’information sur les programmes réglementaires et les exigences de conformité devrait être disponible facilement, en version imprimée aussi bien qu’électronique. Le système réglementaire devrait être davantage prévisible afin d’offrir une certaine certitude à ceux qui y sont assujettis. Il devrait faciliter la participation des citoyens et des entreprises au moyen de consultations et d’engagements actifs.

**IMPUTABILITÉ ET PERFORMANCE** – Les organismes de réglementation doivent rendre compte des résultats de leurs activités. Ils doivent annoncer les résultats qu’ils prévoient obtenir et rendre compte des progrès accomplis en vue de les obtenir. La performance devrait faire l’objet d’une surveillance et être mesurée. Elle devrait aussi faire l’objet de rapports publics. Les résultats devraient être utilisés pour modifier les programmes réglementaires et être systématiquement mis à la disposition du public. Il faut que les systèmes réglementaires soient équitables et cohérents. Des procédures de dépôt de plaintes et d’appel devraient aussi être mises en place et être accessibles, équitables, efficaces et bien connues du public.



## **PARTIE I – Stratégie réglementaire pour le XXI<sup>e</sup> siècle**

Les deux sections suivantes résument les principales recommandations contenues dans le rapport du Comité.

### ***Coopération internationale en matière de réglementation***

Le gouvernement fédéral devrait faire de la coopération internationale en matière de réglementation un volet distinct de la politique étrangère canadienne et élaborer un cadre stratégique dans lequel seraient indiqués les domaines visés en priorité par une coordination des actions fédérales et nationales. Les efforts internationaux devraient principalement et immédiatement être axés sur l’Amérique du Nord. Par ailleurs, le gouvernement ne devrait pas réduire sa collaboration avec des organismes internationaux d’élaboration de normes et avec d’autres autorités, telle l’Union européenne. Le gouvernement devrait si possible adopter des approches internationales et n’appliquer qu’au besoin des exigences réglementaires propres au Canada lorsqu’il vise l’atteinte d’une priorité nationale importante, ou lorsque des valeurs constitutionnelles ou des facteurs propres au Canada l’imposent.

### ***Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation***

Le gouvernement fédéral devrait considérer comme une priorité la création d'un contexte de réglementation plus uniforme au Canada. La coopération devrait être reconnue officiellement à l'issue d'une discussion au niveau des premiers ministres. Une nouvelle entente conjointe devrait être conclue et être axée sur les priorités clés, la première étant la révision du processus d'évaluation environnementale à laquelle devraient participer les Autochtones dans les cas où leurs intérêts sont principalement en cause. Le gouvernement fédéral devrait s'assurer de la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux dès les premières étapes de l'élaboration de la position canadienne sur les questions de réglementation internationale qui les touchent.

### ***Coordination fédérale en matière de réglementation***

Pour que ses interventions en matière de réglementation soient mieux coordonnées, le Bureau du Conseil privé devrait mettre en place les mécanismes nécessaires pour étayer la discussion interministérielle et favoriser l'élaboration de positions réglementaires pangouvernementales. Parallèlement à ces mécanismes, des cadres généraux régissant la politique réglementaire devraient être établis et mis en œuvre pour orienter les organismes de réglementation et faire en sorte que les activités réglementaires soient cohérentes et intégrées. Un service de guichet unique devrait être créé dans l'objectif de faciliter l'accès des parties intéressées au gouvernement fédéral. Dans le cas de projets mettant en cause des investissements importants, le gouvernement fédéral devrait nommer des coordonnateurs ayant les pouvoirs décisionnels nécessaires pour superviser la participation des divers ministères fédéraux aux activités réglementaires.

### ***Gestion du risque***

Le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre de gestion du risque qui comporte le classement des risques par priorités, l'évaluation des risques ainsi que la communication et la consultation sur le risque. L'évaluation des risques devrait être fondée sur l'information scientifique examinée par les pairs la plus récente et sur l'examen de l'environnement public et de la tolérance au risque des citoyens. Les ministères devraient coordonner leurs activités d'évaluation des risques, élaborer périodiquement des profils du risque et affecter les ressources en fonction des priorités en matière de risque. Le gouvernement fédéral devrait établir des processus visant le recours à la précaution dans la prise de décisions dans des situations spécifiques. Il devrait élaborer des lignes directrices concernant la communication sur le risque.

### ***Instruments d'action gouvernementale***

Le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre de travail pour la conception et l'utilisation d'instruments et faire en sorte que les décisions relatives au choix des instruments soient débattues de façon appropriée tout au long du processus d'élaboration des politiques. Le gouvernement devrait intensifier ses efforts pour sensibiliser la collectivité de la réglementation aux divers instruments. Il faudrait éliminer les obstacles législatifs à la création de combinaisons d'instruments d'intervention et le recours à des règlements axés sur le rendement. De plus, le gouvernement devrait envisager d'accroître l'utilisation judicieuse d'instruments économiques et de l'écologisation de la fiscalité au Canada.

### ***Processus réglementaire***

Le gouvernement fédéral devrait accorder la priorité à l'élaboration d'une nouvelle Politique fédérale de réglementation qui s'appliquerait à des aspects plus vastes de l'intervention réglementaire, y compris les lois, et ciblerait les exigences procédurales de manière à tenir compte d'aspects tels que le degré de risque ou les effets. Il devrait instaurer des analyses axées sur les risques, des évaluations du rendement et des plans de conformité et de mise en application, et veiller à ce qu'ils soient pris en compte dès le début du processus analytique. Le gouvernement devrait concevoir des approches visant l'élaboration des règlements dans des délais plus raisonnables. Il devrait améliorer ses mécanismes de consultation, notamment le cybergouvernement, et établir de nouvelles approches et de nouveaux mécanismes pour garantir l'imputabilité, des possibilités de recours et la surveillance.

### ***Capacités gouvernementales***

Le Comité est d'avis que l'engagement politique est une condition essentielle à la création et à la gestion d'un système de réglementation intelligente efficace. Le gouvernement fédéral devrait élaborer des mesures pour favoriser un changement de culture réglementaire au sein du gouvernement. Le gouvernement devrait élaborer une stratégie d'apprentissage globale à l'intention de la collectivité de la réglementation. Il devrait enfin élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche et élaboration de politiques, en collaboration avec les partenaires pertinents de l'extérieur de la fonction publique, afin de stimuler l'innovation et la réflexion dans le domaine réglementaire.



## **PARTIE II – Secteurs et domaines de réglementation**

### ***Fabrication et approbation de produits***

Le gouvernement devrait collaborer avec les parties intéressées pour dresser l'inventaire des différences en matière de réglementation, particulièrement entre le Canada et les États-Unis, et harmoniser ses exigences réglementaires avec celles de ses partenaires dans les cas où les différences ne sont pas justifiées. De plus, le Canada devrait élaborer un cadre stratégique global pour le secteur de l'automobile en vue de coordonner les rôles et les objectifs réglementaires nationaux dans ce secteur. En ce qui concerne le processus d'approbation des médicaments, le gouvernement devrait revoir son cadre de coopération internationale en matière de réglementation des produits thérapeutiques de manière à atteindre un degré de performance qui rende compte des pratiques exemplaires internationales. À court terme, le gouvernement devrait mettre en place des mesures visant à utiliser des données et des examens provenant d'autres instances, selon les besoins. À plus long terme, le gouvernement fédéral devrait mettre en place des mécanismes visant à permettre aux Canadiens de profiter le plus possible des connaissances et des capacités d'autres instances.

### ***Biotechnologie/Sciences de la vie***

Le gouvernement fédéral devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie réglementaire exhaustive en matière de biotechnologie qui prévoit la mise en place d'une approche plus cohérente à l'échelle gouvernementale, l'exercice d'un leadership stratégique et le compte rendu des progrès accomplis. Le gouvernement devrait détecter les lacunes sur le plan législatif et effectuer des examens réguliers de la législation pertinente pour s'assurer qu'elle reste appropriée. Prenant appui sur le rôle de chef de file du Canada à l'échelle mondiale dans le domaine de la réglementation de la biotechnologie alimentaire, le gouvernement devrait cerner

les domaines où le Canada aurait intérêt à jouer un rôle de premier plan. Finalement, le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une nouvelle méthode visant à susciter la participation de toutes les parties intéressées sur des questions d'intérêt public relatives à la biotechnologie. Cette méthode devrait notamment comprendre l'échange de l'information sur les observations scientifiques les plus récentes et l'analyse de la gestion du risque.

### ***Développement économique des Premières nations***

Le gouvernement fédéral devrait rapidement mettre en place un environnement réglementaire efficient et mieux adapté aux réalités dans les collectivités des Premières nations. Le gouvernement devrait accélérer les efforts en cours pour moderniser le régime réglementaire s'appliquant aux collectivités des Premières nations et combler les lacunes de la réglementation qui entravent actuellement l'élaboration de projets commerciaux et industriels dans les réserves. Il devrait alléger le fardeau réglementaire et administratif auquel sont assujetties les collectivités des Premières nations et mettre en place un processus centralisé visant la coordination des activités réglementaires. De plus, le gouvernement devrait accélérer la mise en œuvre d'initiatives propres à accroître les compétences et les capacités des Premières nations en matière d'élaboration de règles et de gestion de règlements.

### ***Processus d'évaluation environnementale***

Pour faire face aux importants défis qui se posent dans ce secteur sur le plan de la coordination, le gouvernement fédéral devrait entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de créer un processus d'évaluation environnementale intégré au Canada. Comme principale étape de cette initiative, le gouvernement devrait créer une seule agence d'évaluation environnementale qui serait responsable d'effectuer les évaluations de compétence fédérale. Une entente permettant la substitution entre les organismes de réglementation devrait être négociée lorsque sont exigés à la fois une évaluation environnementale et d'autres processus d'approbation pour un même projet. Des évaluations environnementales stratégiques devraient être menées dès le début du processus, de manière à donner à la population la possibilité de discuter de questions de développement globales. De plus, Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre des améliorations prévues à son système d'habitat du poisson.

### ***Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières***

Le gouvernement fédéral devrait prendre appui sur le Plan de coopération du gazoduc de la vallée du Mackenzie, de façon à créer un cadre de coopération réglementaire plus vaste et de longue durée entre les organismes de réglementation du Nord, assurant le respect des délais, la transparence, la prévisibilité, la clarté et la certitude. Le gouvernement devrait mettre en œuvre une approche de guichet unique pour coordonner la participation des organismes de réglementation fédéraux à la réglementation dans le Nord. Il devrait nommer un coordonnateur fédéral investi d'une autorité clairement définie de prise de décisions pour veiller à la réglementation efficiente du gazoduc de la vallée du Mackenzie. Finalement, le gouvernement fédéral devrait soutenir des initiatives de renforcement des capacités à l'intention des organismes de réglementation du Nord, y compris les collectivités autochtones. En ce qui a trait aux zones extracôtières, Pêches et Océans Canada devrait s'assurer que la réglementation en application de la *Loi sur les océans* est élaborée en collaboration avec d'autres instances et parties intéressées. Un cadre obligatoire de la politique de réglementation devrait être établi pour guider l'interaction fédérale avec l'industrie pétrolière et gazière extracôtière et les parties intéressées. Parallèlement à ces efforts, il y aurait lieu, au besoin, d'élaborer une réglementation axée sur les résultats.



## **PARTIE III – Passer à l'action**

Le Comité reconnaît que son rapport a une vaste portée et que les recommandations qu'il propose sont ambitieuses. On a souvent indiqué, devant le Comité, que le système réglementaire ne se heurte pas à un seul problème de grande ampleur, mais qu'il est plutôt confronté à une multitude de petits problèmes qui découragent ceux qui doivent le connaître et s'y conformer. Dans un tel contexte, un changement s'impose sur les plans stratégique, organisationnel et culturel.

Une transformation de cette envergure ne peut se réaliser sans un leadership politique fort aux échelons les plus élevés. La fonction publique fédérale aura besoin d'orientations claires et de l'appui du gouvernement pour mettre ces changements en place. Le gouvernement doit être responsable de l'élaboration d'un plan d'action, et la fonction publique, de sa réalisation rapide. Il incombe aux parlementaires, aux gouvernements provinciaux et territoriaux, à l'industrie et aux entreprises, aux organisations non gouvernementales et aux citoyens intéressés de collaborer avec le gouvernement fédéral et de participer activement à la réforme du système réglementaire. Les changements proposés ne sauraient être mis en place sans une volonté d'échange, un esprit d'ouverture face aux divers points de vue et un engagement à trouver des solutions qui tiennent compte des intérêts de tous les Canadiens et de l'avenir du pays. C'est pourquoi le Comité a voulu que la coopération soit un thème clé de son rapport.

Le Comité a souvent entendu qu'un des principaux défis de la réglementation intelligente serait sa mise en œuvre soutenue et sa transposition en nouvelles pratiques ministérielles. De fait, au cours des consultations tenues par le Comité, bon nombre de personnes ont remis en cause la volonté et la capacité du gouvernement fédéral de réaliser les changements préconisés par le Comité. Les neuf mesures énoncées ci-après visent à donner le coup d'envoi à la mise en œuvre par le gouvernement de la réglementation intelligente. Elles constituent un plan d'action à court terme dont la mise en application devrait être amorcée dès maintenant et atteindre d'ici 18 mois le plus haut niveau d'achèvement possible.

**1. Transition vers la réglementation intelligente** – Le gouvernement devrait s'engager à ce que tous les nouveaux règlements qu'il établit soient « intelligents ». À court terme, une manière d'atteindre cet objectif consiste à demander aux ministères et aux agences d'ajouter une section aux résumés d'études d'impact de la réglementation. Cette section exposerait comment le règlement proposé s'inscrit dans une approche de réglementation intelligente. Le Bureau du Conseil privé devra à cet égard donner des orientations claires et assumer un rôle de chef de file. À plus long terme, il faudrait renforcer la manière dont le BCP exerce son mandat de remise en question. Le BCP devrait diriger et gérer un programme fédéral de réglementation qui permette l'établissement efficace des priorités et soutienne les ministères dans la mise en œuvre de la réglementation intelligente.

**2. Élaboration d'une politique de réglementation pour le XXI<sup>e</sup> siècle** – Le gouvernement devrait élaborer, d'ici septembre 2005, une nouvelle politique de réglementation fédérale qui donne forme à la vision, aux principes et aux orientations proposés par le Comité.

**3. Élaboration d'une stratégie d'apprentissage destinée aux responsables de la réglementation** – L'une des premières étapes indispensables pour l'accomplissement d'un « changement de culture » réglementaire est la mise en place d'une stratégie d'apprentissage des principes de la réglementation intelligente destinée aux responsables de la réglementation. Une telle stratégie comporterait notamment la mise en commun des pratiques exemplaires, une mobilité interministérielle, des cours d'initiation et un processus visant à diffuser les connaissances parmi les ministères et agences du gouvernement.

**4. Création d'équipes d'intervention multipartites** – En se fondant sur le principe de la coopération et sur la recommandation de revoir le bassin de réglementation, des équipes multipartites pour des secteurs de l'industrie devraient être créées pour aider à mener à bien les processus de réforme réglementaire. En plus de représentants des ministères fédéraux concernés, ces équipes compteraient des représentants de l'industrie, des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'organisations autochtones, d'organisations non gouvernementales, des scientifiques canadiens d'universités ou de centres d'excellence et d'autres personnes au besoin. Elles auraient comme objectif de faire des recommandations visant à assurer que la réglementation qui touche un secteur donné est « intelligente ». Les équipes multipartites disposeraient de six mois pour effectuer les tâches suivantes :

- déterminer les questions de réglementation qui peuvent, et qui doivent, être abordées sans délai;
- cerner les questions dont la portée est plus large, et pour lesquelles la contribution d'autres ministères et parties intéressées sera nécessaire (p. ex. *Loi sur la concurrence* et questions de propriété intellectuelle);
- élaborer des plans de travail en ce qui concerne les questions plus complexes et de longue durée.

Les équipes multipartites relèveraient d'un ministre désigné. Au départ, d'ici décembre 2004, trois équipes multipartites devraient être créées et, d'ici la fin de 2007, suffisamment d'équipes pour toucher tous les secteurs de l'économie canadienne.

**5. Simplification du processus d'évaluation environnementale** – Le ministre de l'Environnement devrait entamer immédiatement des discussions avec les provinces et les territoires pour étudier la possibilité de créer un processus national en matière d'évaluation environnementale. Le ministre devrait avoir complété l'examen de la situation d'ici juin 2005. Si les gouvernements provinciaux et territoriaux n'étaient pas intéressés par une telle approche ou si le dossier évoluait trop lentement, le gouvernement fédéral devrait créer une agence fédérale d'évaluation environnementale et mettre en place d'autres mesures visant à améliorer le processus d'évaluation environnementale.

**6. Amélioration de la coopération fédérale-provinciale-territoriale** – Régler les problèmes de coordination entre les différents ordres de gouvernement constitue une étape essentielle de l'élaboration d'approches réglementaires plus cohérentes. La coopération aux fins de l'élaboration d'une réglementation intelligente devrait faire partie de l'ordre du jour d'une prochaine rencontre des premiers ministres au cours de laquelle la question des évaluations environnementales devrait être discutée en priorité.

**7. Correction des lacunes réglementaires qui touchent les collectivités des Premières nations** – Le gouvernement devrait rapidement combler les lacunes réglementaires (p. ex. en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et d'exécution) qui entravent l'élaboration de projets commerciaux et industriels et d'autres activités économiques sur les réserves. Le gouvernement devrait s'engager à fournir aux collectivités des Premières nations le cadre réglementaire qui leur permettra de lancer des projets de développement économique d'ici les 12 prochains mois.

**8. Réduction des petites différences entre les règlements du Canada et des États-Unis –**

Le Comité a souligné l'importance de se pencher sur la multitude de petites différences entre les règlements canadiens et les règlements américains. Le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures immédiates à cet effet. Un ministre désigné devrait inviter les parties concernées à signaler, d'ici la fin de décembre 2004, les différences dont l'élimination n'entraverait pas les objectifs sociaux et environnementaux du Canada. Chacune de ces différences devrait être examinée à la lumière de l'ensemble des critères relatifs aux exigences canadiennes spécifiques proposés par le Comité. D'ici juin 2005, des recommandations devraient être transmises aux ministres concernés, qui devraient prendre sur-le-champ les mesures nécessaires pour y donner suite.

**9. Amélioration de l'accès au gouvernement fédéral –** Le gouvernement fédéral devrait établir des mécanismes, au cours des six prochains mois, afin de donner aux parties intéressées et aux citoyens l'occasion de remettre en question le rendement du processus réglementaire et les décisions prises. Ces mécanismes pourraient comprendre la médiation, l'enquête, la tenue d'audiences publiques et la formulation de recommandations.

## COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Nous, les membres du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, sommes heureux de déposer le rapport, *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, et sommes confiants que la réalisation de sa vision profitera aux Canadiens dans le XXI<sup>e</sup> siècle.



M. Gaëtan Lussier, président



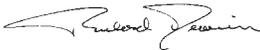
M<sup>me</sup> Rita Burak



M. Bernd S. Christmas



Dr Robert B. Church



M. Richard Drouin



M. Scott H. Jacobs



M<sup>me</sup> Louise Rozon



M. David Runnalls



M. Raymond I. Woods



M. Robert J. Wright, C.M., c.r.