

# **Évaluation des solutions de rechange à la réglementation**

Le financement de ce Guide des solutions de rechange en matière de réglementation a été fourni par Agriculture Canada, Transports Canada, le Solliciteur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Also available in English.

# TABLE DES MATIÈRES

Objet du guide .....	3
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>1</b>
Objet du guide .....	3
Mode d'utilisation du guide.....	4
<b>Partie 1 : Trouver les meilleures solutions.....</b>	<b>5</b>
Le cadre analytique.....	5
Le processus.....	5
Question n <sup>o</sup> 1 : Quel est le problème? .....	6
Question n <sup>o</sup> 2 : Le gouvernement devrait-il tenter de résoudre le problème? .....	6
Question n <sup>o</sup> 3 : Quel devrait être l'objectif? .....	6
Question n <sup>o</sup> 4 : Quel comportement crée le problème ou y contribue?.....	7
Question n <sup>o</sup> 5 : Quels sont les intervenants clés?.....	8
Question n <sup>o</sup> 6 : Quel est le profil de comportement? .....	9
Question n <sup>o</sup> 7 : Quels facteurs influencent les comportements? .....	9
Question n <sup>o</sup> 8 : Quels changements de comportement voulez-vous obtenir? .....	10
Question n <sup>o</sup> 9 : À quel point est-il vraiment utile de changer le comportement? .....	11
Question n <sup>o</sup> 10 : Quelles sont les méthodes les plus aptes à décupler l'effet des facteurs qui influencent les comportements?.....	11
Question n <sup>o</sup> 11 : Comment appliquer les solutions de rechange?.....	12
Question n <sup>o</sup> 12 : Quels sont les avantages comparatifs de chaque solution de rechange? .....	14
Question n <sup>o</sup> 13 : Quelle combinaison de solutions de rechange serait la plus appropriée? .....	18
<b>Partie 2 : Les facteurs qui influencent le comportement .....</b>	<b>19</b>
Question n <sup>o</sup> 1 : Les personnes concernées comprennent-elles et acceptent-elles le problème?.....	19
Question n <sup>o</sup> 2 : Les personnes concernées comprennent-elles et reconnaissent-elles les comportements qui contribuent à créer le problème? .....	19
Question n <sup>o</sup> 3 : Les personnes concernées comprennent-elles et acceptent-elles les objectifs du gouvernement?.....	20
Question n <sup>o</sup> 4 : Les personnes concernées comprennent-elles et acceptent-elles les normes prescrites de comportement?.....	20
Question n <sup>o</sup> 5 : Les personnes concernées sont-elles capables de se comporter de la façon désirée? .....	21
Question n <sup>o</sup> 6 : Les facteurs économiques entrent-ils en jeu? .....	22

Question n° 7 : Les facteurs sociaux et psychologiques entrent-ils en jeu?.....	23
Question n° 8 : Le gouvernement et les autres intéressés peuvent-ils exercer une surveillance afin de favoriser certains comportements et en sanctionner d'autres?.....	25
<b>Partie 3 : Plan des solutions de rechange à la réglementation .....</b>	<b>27</b>
1. Taxation.....	27
2. Dépenses .....	34
3. Emprunts et garanties d'emprunt .....	40
4. Redevances d'utilisation .....	45
5. Propriété publique .....	49
6. Persuasion (promotion de l'initiative volontaire) .....	54
Initiative volontaire non structurée .....	54
Initiative volontaire structurée : codes, lignes directrices et normes non obligatoires.....	57
Normes non obligatoires par rapport aux normes consensuelles.....	57
Les normes non obligatoires par rapport à l'autodiscipline .....	58
7. Modification des droits et des procédures de la loi privée .....	65
8. Assurance.....	69
<b>Partie 4 : Autres formes de réglementation .....</b>	<b>74</b>
Réglementation coercitive basée sur le contrôle.....	75
1. Contrôles directs des produits .....	75
Prix .....	75
Quantité .....	77
Caractéristiques des produits.....	79
Normes techniques.....	79
Normes de rendement .....	83
2. Contrôles des fournisseurs : entrée et sortie.....	87
3. Contrôle du processus de production .....	90
Normes techniques.....	90
Normes de rendement .....	93
4. Contrôles de l'information.....	97
Exigences de divulgation de l'information pure.....	97
Information restrictive .....	101
5. Droits commercialisables .....	105

## ***Objet du guide***

Le présent guide est conçu en fonction de l'hypothèse que vous êtes confrontés à un problème, que vous jugez l'intervention du gouvernement justifiée et que vous cherchez à déterminer la manière la plus judicieuse dont le gouvernement pourrait intervenir.

En l'occurrence, la politique de réglementation du gouvernement oblige les ministères et organismes à faire la preuve de ce qui suit :

1. Que l'intervention du gouvernement est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution à prendre.
2. Que les Canadiens ont été consultés.
3. Que les avantages de l'intervention du gouvernement sont beaucoup plus importants que les coûts qu'il en résultera pour les gouvernements, les entreprises et les contribuables canadiens.
4. Que l'activité de réglementation entrave le moins possible la compétitivité du Canada.
5. Qu'on a réduit à un minimum le fardeau de la réglementation en assurant la collaboration avec les autres paliers de gouvernement.
6. Que les systèmes nécessaires ont été mis en oeuvre et que l'on possède les ressources suffisantes pour gérer en toute efficacité les programmes de réglementation.

Par conséquent, la politique comporte, comme exigence implicite, l'obligation de tenir compte de tous les aspects des solutions de rechange à la réglementation et de tous les autres modes de réglementation auxquels on peut avoir recours.

Le présent guide vous aidera à vous acquitter de manière organisée et cohérente de la tâche de l'évaluation des solutions de rechange à la réglementation. Il est constitué des quatre parties suivantes :

- Partie 1 : Recherche des solutions de rechange idéales
- Partie 2 : Facteurs qui influencent le comportement
- Partie 3 : Solutions de rechange à la réglementation
- Partie 4 : Autres formes de réglementation

## ***Mode d'utilisation du guide***

Le guide n'est pas un document que l'on peut lire sans interruption de la première page à la dernière.

En premier lieu, le lecteur est invité à examiner le cadre analytique et à poursuivre la démarche décrite dans la partie 1.

Pour déterminer les facteurs qui entrent en jeu (y compris les facteurs sociaux, psychologiques et économiques), examinez une après l'autre les questions posées à la partie 2.

À la question 10 de la partie 1, on vous demande d'identifier des instruments de rechange susceptibles de vous aider à régler votre problème. À cette fin, reportez-vous aux solutions de rechange à la réglementation, décrites à la partie 3. Pour chacune des solutions de rechange indiquées, vous trouverez des exemples et des renseignements sur les avantages et les inconvénients qu'elle comporte, les facteurs qui en favorisent l'utilisation, les contre-indications et les répercussions qu'elle comporte pour l'exécution des programmes.

Si vous songez à privilégier la réglementation, passez à la partie 4 où vous trouverez des exemples et des renseignements sur d'autres modes de réglementation possibles.

Le présent guide n'est porteur d'aucun préjugé favorable ni défavorable à l'égard de la réglementation. On contraire, il fait ressortir qu'il sera peut-être nécessaire de recourir à des formules de jumelage d'instruments. Cependant, il fournit une structure d'analyse de nature à vous aider à déterminer la combinaison de solutions stratégiques susceptible de donner les meilleurs résultats.

D'autres publications, guides, aides à l'apprentissage et dépliants vous sont offerts par la Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, poste (613) 952-3459.

## **Partie 1 : Trouver les meilleures solutions**

### **Le cadre analytique**

Le cadre analytique utilisé dans le Guide (et dans le *Guide des stratégies de conformité*) est fondé sur les principes suivants :

- Quelle que soit la façon dont le gouvernement intervient, que ce soit en établissant des règlements, en imposant des taxes, en gérant des entreprises ou l'initiative volontaire, son objectif est de résoudre des *problèmes*;
- les problèmes sont créés par certains *comportements* dans le secteur privé (parfois, le comportement constitue le problème);
- ce que le gouvernement veut vraiment, c'est *changer les comportements* qui ajoutent au problème ou qui le créent;
- plusieurs *facteurs externes* puissants (économiques, sociaux et psychologiques) peuvent déterminer dans quelle mesure les comportements correspondent à ce que souhaite le gouvernement. Ces facteurs externes peuvent avoir des incidences beaucoup plus importantes que n'importe quelle intervention éventuelle du gouvernement;
- la stratégie optimale, c'est de favoriser les facteurs externes qui provoquent les comportements souhaités et de réduire ou d'éliminer les influences contraires;
- la décision du gouvernement sur la façon d'aborder un problème devrait être fondée sur une comparaison systématique des solutions de rechange contradictoires.

### **Le processus**

Dans le *Guide*, le processus analytique est fondé sur treize questions de base. Ces questions reflètent la politique de réglementation du gouvernement fédéral, les exigences clés en matière d'information décrites dans le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, la théorie la plus récente sur la façon d'incorporer les principes de gestion du risque à la prise de décisions en matière de réglementation, et les connaissances les plus actuelles sur la manière de s'assurer l'observation maximale des règlements. Les questions sont simples, les réponses ne le sont pas.

### **Question n° 1 : Quel est le problème?**

Commencez par vous demander ce qu'est le problème. À cette étape, vous travaillez à un niveau général, de sorte qu'il est préférable de ne pas aborder l'aspect technique. Mais cherchez tout de même le problème véritable. Est-ce que c'est le fait que les gens ne connaissent pas encore les dangers du tabagisme, ou est-ce que les coûts des services de santé reliés au tabagisme sont trop élevés et qu'il s'agit de les réduire? Est-ce que c'est que les consommateurs non avisés pourraient prendre la margarine pour du beurre, ou est-ce que chaque dollar dépensé pour de la margarine signifie trois cents de moins pour nos producteurs de lait? Vous constaterez probablement que souvent les problèmes ont plusieurs facettes. Par conséquent, le gouvernement doit adopter une approche à plusieurs facettes pour les résoudre.

### **Question n° 2 : Le gouvernement devrait-il tenter de résoudre le problème?**

Demandez-vous ensuite si le gouvernement devrait intervenir. Le gouvernement ne peut pas résoudre tous les problèmes; pourquoi devrait-il intervenir dans ce cas-ci? Ce sont les représentants élus qui prennent la décision finale; toutefois, c'est à vous qu'il incombe de les informer, d'analyser le problème, de trouver des précédents et d'évaluer les conséquences de l'intervention ou du laisser faire.

### **Question n° 3 : Quel devrait être l'objectif?**

Si vous estimez que le gouvernement devrait s'en occuper, demandez-vous ce qu'il s'agit d'accomplir. C'est l'étape où vous pouvez être un peu plus précis (p. ex., définir l'objectif en termes d'incidence ou de portée réduites du risque de blessure ou de maladie). Lorsque vous établissez votre objectif, gardez à l'esprit que même si les différentes parties observaient à 100 p. 100 la norme prescrite, vous ne pourriez probablement pas entièrement éliminer le problème. Les différentes approches, qu'elles aient oui ou non recours à la réglementation, ne garantissent l'élimination du risque qu'à des degrés différents. En ce qui concerne les problèmes de santé ou de sécurité en particulier, il est préférable de définir l'objectif en termes de niveaux de risque acceptables.

Réfléchissez à la façon dont la société perçoit l'activité nocive, et dans quelle mesure elle est disposée à tolérer les dommages que vous tentez d'empêcher. On ne peut toutefois pas traiter cette question par l'analyse économique. Il s'agit en fin de compte d'un jugement politique.

## Analyse du risque et prise de décisions en matière de réglementation

*L'analyse du risque peut être un outil très utile pour déterminer l'à propos et la rigueur d'un règlement. Mais ce n'est qu'un outil, ce n'est pas la solution entière. Reste à déterminer dans quelle mesure le risque peut être toléré. Cela est particulièrement important dans le domaine des règlements relatifs à la santé et à la sécurité.*

*L'éminent spécialiste des règlements, W.T. Stanbury, a remarqué que les gens semblent se préoccuper davantage de la façon dont ils peuvent mourir ou être blessés que de la probabilité de mourir d'une certaine manière. Les risques que présentent le tabagisme et l'alcoolisme pour la santé sont importants et bien documentés, pourtant nous n'imposons aucun règlement étendu ou rigoureux pour limiter la consommation de tabac et d'alcool. Par contre, les blessures sur les lieux de travail semblent nous préoccuper davantage. Il existe des règlements et des processus détaillés visant à réduire le risque de ce genre de blessure, mais, même dans ce cas, le degré d'imposition de règlements peut être décrit comme «modéré».*

*De cette attitude se distingue nettement notre aversion à l'égard de mourir dans un écrasement d'avion. Nous faisons tout notre possible pour réduire les risques à cet égard en réglementant le choix des pilotes, leur état de santé, leur formation et leur niveau de compétence, de même que le choix de ceux qui offrent des services de transport aérien et de ceux à qui nous confions la conception et la fabrication des avions et l'entretien du matériel.*

*Pourquoi ces différences? Un facteur clé semble être la mesure dans laquelle la personne est libre de choisir ses actions en fonction des risques. Plus on lui permet de contrôler la situation, plus elle est disposée à s'exposer au danger (p. ex., du tabagisme). Ainsi, en réduisant son pouvoir de décision dans une situation à risque, on réduit aussi sa capacité de tolérer le risque (p. ex., d'un voyage aérien).*

### Question n° 4 : Quel comportement crée le problème ou y contribue?

Voici une étape cruciale. Elle sera plus facile si vous commencez par faire des énoncés sur les entreprises ou les industries, en décrivant le comportement qui crée le problème.

Utiles	Inutiles
<i>Les fabricants produisent certains produits qui pourraient nuire à la population.</i>	<i>Les produits sont dangereux.</i>
<i>Les fabricants ne produisent pas d'appareils ménagers éconergétiques.</i>	<i>Les appareils ménagers ne sont pas éconergétiques.</i>
<i>Les entreprises situées le long de cette rivière déversent trop de déchets dans l'eau.</i>	<i>Ces courants d'eau sont pollués.</i>

En gardant à l'esprit que ce sont les gens qui prennent les décisions et qui interviennent, étudiez les différents niveaux administratifs au sein des organismes, en commençant par l'échelon supérieur, et procédez ainsi jusqu'au marché. Incluez les propriétaires, les directeurs, les agents, les travailleurs, les conseillers, les assureurs, les créanciers, les débiteurs, les clients et les partisans. C'est leur comportement que vous voulez modifier. Pour chaque comportement, essayez de déterminer qui sont les personnes qui s'y adonnent et à quel niveau elles se situent. Cela est très important parce que les différentes solutions de rechange peuvent convenir à des niveaux différents et à différentes personnes. Lorsque vous aurez terminé, retournez à ce que vous avez répondu à la question n° 4. Il est fort probable que, depuis, vous ayez déterminé de nouveaux «intervenants clés» au moyen de la présente analyse.

### **Question n° 5 : Quels sont les intervenants clés?**

Le moment est venu d'étudier le contexte dans lequel fonctionne le gouvernement. Commencez par déterminer les intervenants clés. Que savez-vous à leur sujet? Qui sont-ils? Comment se comportent-ils? Quel est leur intérêt dans ce domaine? Plus vous en savez à leur propos, plus vous êtes susceptible de réussir.

Intervenants dont vous voulez modifier le comportement. S'il n'y a que quelques personnes en cause, il sera facile de les identifier. Si elles sont nombreuses, répartissez-les en catégories, par exemple, selon l'emplacement géographique, la structure du marché, le niveau de production, la taille de l'entreprise, le régime de propriété, la position dans l'entreprise, et selon qu'il s'agit d'un importateur, d'un exportateur, etc..

Alliés éventuels. Maintenant voyez s'il y a d'autres intéressés qui verraient d'un bon oeil que le problème soit résolu et qui appuieraient la façon dont vous vous prendrez (p. ex., les consommateurs, les associations de l'industrie, les associations de consommateurs, les groupes environnementaux.) D'abord, déterminez les gens qui seraient directement avantagés. Puis, déterminez ceux qui le seraient indirectement ou qui voudraient tout simplement que le problème soit résolu. Vous pourriez même trouver des alliés éventuels au sein du groupe dont vous cherchez à modifier le comportement.

- L'élimination du problème profiterait-elle à des gens que nous pouvons identifier? Qui sont-ils et où se trouvent-ils?
- Dans quelle mesure voudraient-ils, à titre individuel et collectif, que l'on modifie les comportements en cause? Désireraient-ils que l'on adopte certaines approches pour y parvenir?
- Sont-ils organisés? Ont-ils des ressources?

- Auraient-ils un avantage relatif à modifier les comportements? Se sont-ils déjà montrés efficaces dans des projets similaires, ou pensez-vous qu'ils le seraient?
- Comment pouvez-vous consolider la relation avec vos alliés en puissance ou vous faire de nouveaux alliés?

**Question n° 6 : Quel est le profil de comportement?**

Un profil de comportement est tout simplement une manière de décrire comment et dans quelle mesure les divers intervenants se comportent de façon problématique. Vous serez peut-être obligé de regrouper les comportements connexes pour vous faciliter la tâche, mais il importe avant tout de répartir les intervenants en catégories (ce qui n'est pas nécessaire si le groupe est très petit).

Vous pouvez avoir recours à des mots clés ou à un texte pour présenter le profil, ou le représenter par un graphique. Les domaines problématiques que vous déterminez seraient les premiers visés si le gouvernement décidait d'intervenir.

- Quels comportements sont les plus susceptibles d'empêcher le gouvernement d'atteindre ses objectifs?
- Vers quels objectifs le gouvernement dirige-t-il principalement ses efforts (en tenant compte à la fois de la fréquence et des conséquences de certains comportements, ainsi que de l'identité des intervenants)?

**Question n° 7 : Quels facteurs influencent les comportements?**

L'étape suivante, c'est de déterminer quels facteurs externes favorisent les comportements désirés et lesquels les défavorisent. En examinant chacun des comportements (ou chaque groupe de comportements), déterminez si les facteurs suivants jouent un rôle de stimulant ou de dissuasion en ce qui concerne le changement recherché, et dans quelle mesure ils y parviennent.

- Les intéressés comprennent-ils et acceptent-ils le problème?
- Compréhendent-ils de quoi il s'agit et reconnaissent-ils les effets des comportements visés?
- Compréhendent-ils et acceptent-ils les objectifs du gouvernement?
- Compréhendent-ils et acceptent-ils les règlements?
- Sont-ils capables de se comporter de la façon préconisée?

- Y a-t-il des facteurs sociaux et psychologiques dont il faut tenir compte?
- Y a-t-il des facteurs économiques?
- Le gouvernement et les autres intéressés peuvent-ils surveiller et encourager le comportement souhaité et sanctionner le comportement non conforme?

Les façons dont ces facteurs peuvent agir sont décrites dans la section intitulée **Facteurs qui influencent le comportement**. À mesure que vous réfléchirez à chacun de ces facteurs, il se peut que vous éprouviez le besoin de revenir en arrière et de faire encore quelques recherches personnelles.

**Question n° 8 : Quels changements de comportement voulez-vous obtenir?**

À cette étape, vous passez des objectifs aux changements escomptés du comportement. Vous voulez que les gens fassent davantage quelque chose qu'ils font déjà, ou vous voulez qu'ils le fassent moins. Souvent, il ne s'agit pas d'éliminer entièrement un comportement, mais de le modifier d'une certaine manière.

Les exemples ci-dessous sont des énoncés qui sont utiles ou inutiles à cette étape :

Utiles	Inutiles
<i>Nous voulons que les fabricants conçoivent, mettent au point et produisent des produits moins dangereux.</i>	<i>Nous voulons des produits sûrs.</i>
<i>Nous voulons que les importateurs importent des produits moins dangereux.</i>	
<i>Nous voulons que les gens achètent des produits moins dangereux.</i>	
<i>Nous voulons que les fabricants produisent des appareils ménagers plus efficaces.</i>	<i>Nous voulons des appareils ménagers plus efficaces.</i>
<i>Nous voulons que les entreprises réduisent la quantité de polluants qu'elles déversent dans l'eau de sorte que le niveau maximal de polluants soit de x parties par milliard.</i>	<i>Nous voulons de l'eau propre.</i>

**Question n° 9 : À quel point est-il vraiment utile de changer le comportement?**

Cette question nécessite une vérification de la situation. Elle vous permettra de tenir compte du fait que :

- même si tous les intervenants adoptaient un certain comportement, cela ne signifierait pas automatiquement que l'objectif serait atteint;
- quelle que soit la forme d'intervention gouvernementale utilisée, les personnes concernées ne respecteront probablement pas, à 100 p. 100, la norme de comportement.

À cette étape, vous vous demandez quel sera le niveau de comportement non conforme que vous êtes disposé à tolérer, ou jusqu'à quel point le comportement doit changer pour que vous puissiez dire que vous avez réussi. La réponse à cette question vous donne un objectif valable, exprimé en ces termes. Vous pouvez maintenant commencer à évaluer d'autres façons dont le gouvernement peut réaliser ce changement.

- Si tous les intervenants observaient à la lettre les directives du gouvernement, l'objectif de ce dernier serait-il atteint?
- En supposant qu'un taux d'observation de 100 p. 100 n'est pas réaliste, dans quelle mesure le comportement doit-il changer pour qu'on puisse dire qu'on a réussi? 90 p. 100? 80 p. 100? 50 p. 100? 25 p. 100?

**Question n° 10 : Quelles sont les méthodes les plus aptes à décupler l'effet des facteurs qui influencent les comportements?**

Maintenant que vous avez un objectif valable, exprimé en fonction de la modification du comportement, vous pouvez réfléchir à la façon de le réaliser en étudiant la gamme des solutions possibles figurant aux *Parties III* et *IV* du présent *Guide*. Le choix peut être plus vaste que vous ne l'imaginiez au début! Réduisez la liste en choisissant et en notant les stratégies appropriées tout en tenant compte de ce que vous avez appris en répondant aux questions 1 à 9.

La première étape consiste à examiner les instruments de base de la politique publique que les gouvernements utilisent pour influencer le comportement dans le secteur privé :

- réglementation
- taxation
- dépenses
- propriété publique
- persuasion
- modification du droit privé et
- régimes d'assurance.

Choisissez la méthode appropriée selon les comportements que vous voulez influencer. Même si vous envisagez la possibilité d'intervenir par la réglementation, vous pouvez examiner les autres genres de réglementation qui pourraient servir.

À ce point, vous ne faites qu'envisager les autres méthodes possibles. Bon nombre d'entre elles peuvent être rejetées sans beaucoup de réflexion ou d'effort. Par exemple, si le ministre vient d'annoncer que le gouvernement n'a pas d'argent à dépenser pour résoudre un certain problème, il est inutile d'envisager sérieusement d'intervenir en lançant des programmes de grande envergure. Vous gardez l'esprit ouvert tout en éliminant les méthodes qui, de toute évidence, ne conviennent pas.

La chose la plus importante qu'il faut se rappeler au moment de ce «premier choix», c'est la stratégie d'intervention gouvernementale. Vous devriez pouvoir profiter au maximum de l'intervention gouvernementale. Savoir choisir les meilleures méthodes d'intervention, c'est renforcer les facteurs externes qui sont aptes à provoquer le comportement désiré, ou qui affaiblissent ceux qui le défavorisent. Étant donné que, par cette approche, on tente de tirer parti des forces économiques, sociales et psychologiques qui forment les comportements que l'on veut changer et non pas de lutter contre ces forces, on est également plus susceptible d'utiliser des méthodes moins importunes.

### **Question n° 11 : Comment appliquer les solutions de rechange?**

Vous avez maintenant une sélection de méthodes d'intervention possibles. L'étape suivante, c'est de créer un modèle préliminaire de la façon d'appliquer chacune des solutions de rechange. Cela vous permet de considérer les aspects pratiques de votre projet avant d'effectuer une analyse plus détaillée de ses répercussions.

La plupart des solutions envisagées n'exigent qu'une brève description des dispositions à prendre dans les quatre domaines suivants :

- l'énoncé des normes prescrites de comportement
- la promotion de ce comportement
- la surveillance et

- la sanction.

Vous connaissez ces catégories qui servent à établir les programmes de réglementation, mais elles servent aussi quand il s'agit d'appliquer les solutions de rechange non régulatrices, telles que la taxation, la promotion de l'initiative volontaire et les programmes de dépense. Par exemple, si vous avez choisi de promouvoir l'initiative volontaire, il faudra que vous sachiez comment parvenir à un consensus sur les normes de comportement.

- Comment déterminer et modifier chaque norme prescrite de comportement? Qui participerait?
  - Cette tâche sera-t-elle effectuée par l'intermédiaire d'un organisme industriel ou peut-être par l'intermédiaire d'un organisme indépendant de rédaction de normes?
  - De quelle façon les intérêts des consommateurs seront-ils concernés?
  - Quelle sera la forme probable des normes prescrites?
  - Qui les « approuvera »?
  - Comment seront-elles mises à jour?
- Comment encouragera-t-on l'observation des normes prescrites de comportement? Qui participerait?
  - Le gouvernement jouera-t-il un rôle?
  - L'organisme de normalisation les publiera-t-il?
  - Fournira-t-on des programmes éducatifs?
- Comment surveillera-t-on les comportements pour déterminer s'ils sont conformes aux normes prescrites? Qui participerait?
  - Comment déterminera-t-on si le comportement d'un intervenant est acceptable -- cela sera-t-il évident ou faudra-t-il avoir recours à un mécanisme?
  - Qui participerait à la surveillance : les concurrents, les consommateurs, les autorités publiques?
  - Comment jugera-t-on de l'efficacité de l'initiative volontaire?
- Comment, et par qui, le comportement non conforme serait-il sanctionné? Qui participerait?

Maintenant, lorsque le ministre demande : «Quelles sont nos options et comment les appliquerons-nous?», vous saurez lui répondre. Logiquement, la question suivante du ministre serait : «Que pensez-vous que nous devrions faire?» Pour que votre réponse soit prête, vous devriez évaluer plus en détail chaque solution de rechange, en déterminant sa viabilité et ses avantages comparatifs.

**Question n° 12 : Quels sont les avantages comparatifs de chaque solution de rechange?**

Répondre à cette question exige une analyse à plusieurs volets portant sur des facteurs tels que les répercussions économiques, les incidences sur la distribution, la visibilité, l'efficacité, l'importunité et l'équité. Sur la base du *Code du citoyen en matière d'équité de la réglementation*, la politique de réglementation du gouvernement fédéral (et le commentaire connexe), les déclarations périodiques du gouvernement sur la nécessité de réformer la réglementation, les critères des examens successifs de la réglementation, et les différents guides produits par la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, les critères ci-dessous serviront à déterminer si les solutions de rechange en matière de réglementation et de non-réglementation sont applicables et appropriées :

- Sont-elles légales?
- Seraient-elles efficaces?
- Seraient-elles équitables?
- Sont-elles trop importunes?
- Dans quelle mesure serait-il visible?
- Quels seraient vos délais?
- Semble-t-elle appropriée?

a) Sont-elles légales?

La loi impose des limites aux mesures que les gouvernements peuvent prendre lorsqu'ils s'attaquent à des problèmes. La *Loi constitutionnelle* attribue l'autorité législative (et de gouvernement); elle fixe les limites relativement à la nature des affaires que les gouvernements fédéral et provinciaux sont autorisés à traiter. La *Charte canadienne des droits et libertés* fixe les limites quant à la façon dont les gouvernements peuvent exercer leur autorité. Les principes de la *common law* constitutionnelle peuvent aussi être pertinents lorsqu'on détermine si une solution de rechange est appropriée ou pratique. Il pourrait y avoir d'autres exigences non constitutionnelles, légales, qui pourraient limiter l'emploi d'une solution de rechange. Pour savoir si une solution de rechange est valable aux yeux de la loi, veuillez communiquer avec le conseiller juridique du ministère de la Justice.

b) Seraient-elles efficaces?

L'efficacité est un concept relatif. Plus tôt dans votre analyse (voyez la question n° 9), vous avez déterminé dans quelle mesure un certain comportement devait changer avant que vous puissiez conclure que le problème est résolu ou du moins maîtrisé. Maintenant vous évaluez l'efficacité de cette option.

Bon nombre d'organismes de réglementation ignorent les niveaux de conformité qu'ils ont atteints, même plusieurs années après avoir instauré leur comportement. Mais vous pouvez faire un jugement approximatif. Examinez les précédents dans d'autres juridictions ou d'autres domaines où le gouvernement fédéral joue un rôle. Étudiez les facteurs qui stimulent ou dissuadent les comportements désirés. Il peut y avoir d'autres formes d'intervention gouvernementale plus efficaces que la réglementation.

- Comment cette solution de rechange modifierait-elle la force ou l'effet des facteurs qui influencent les comportements susceptibles de contribuer au succès de votre projet?
- Cette solution de rechange peut-elle viser ces facteurs en particulier et les comportements connexes?
- Serait-il possible de parvenir à un consensus global sur la norme prescrite de comportement?
- Dans quelle mesure serait-il difficile et coûteux de déceler le comportement non conforme?
- Y aurait-il des récompenses valables pour ceux dont le comportement est conforme?
- Y aurait-il des sanctions valables pour ceux dont le comportement n'est pas conforme?
- Tout compte fait, dans quelle mesure cette solution de rechange nous permettrait-elle d'obtenir le comportement escompté?

c) Seraient-elles équitables?

L'équité est un concept plutôt flou car il dépend de votre perspective. Toutefois, les ministres et les autres intéressés sentiront immédiatement si une mesure proposée est équitable; il est donc important de l'évaluer à l'avance.

- Qui gagnerait? Qui perdrait?
- Dans quelle proportion?
- Comment cela changerait-il les positions relatives des divers intéressés?

d) Sont-elles trop importunes?

La plupart des gens sont d'avis que le gouvernement ne devrait pas se mêler de la vie des gens ou des affaires du secteur privé sauf lorsqu'il y a une raison très valable. Aussi estime-t-on, en général, que toute ingérence dans les droits et libertés individuelles devrait être maintenue à un niveau tout à fait minimal et tout juste suffisant pour atteindre les objectifs en matière de politique du gouvernement. On évalue le degré d'importunité d'une mesure en l'examinant sous quatre aspects : sa portée, sa profondeur, sa précision, son sujet.

- Quelle serait la portée de cette méthode d'intervention dans le secteur privé? Combien de personnes seraient touchées?
- Dans quelle mesure les directives seraient-elles détaillées? S'agit-il de macrogestion ou de microgestion?
- De quel genre de directives aurait-on besoin? Si une norme est requise, pouvez-vous vous contenter de préciser le rendement ou est-il nécessaire de traiter des caractéristiques de conception technique?
- Quelle est la nature du comportement étudié? Est-ce un comportement qui généralement n'est pas considéré comme étant du ressort du gouvernement, ou est-ce au contraire un comportement qui relève clairement de lui?

e) Dans quelle mesure serait-il visible?

Quand le gouvernement réussit une bonne affaire, il veut bien que le public le sache, mais quand il fait quelque chose de moins bon, il ne s'en fait pas si les gens ne l'apprennent pas. Lorsqu'il a le choix de faire quelque chose de bien de façon très visible ou de façon moins visible, le gouvernement préfère d'habitude la première possibilité. Cela est parfaitement logique. Il est là pour servir la population, et celle-ci veut savoir s'il le fait et à quel moment et de quelle manière.

- Si cette solution de rechange est utilisée, sera-t-il évident que le gouvernement agit pour s'attaquer au problème?
- Par rapport à d'autres solutions de rechange, celle-ci est-elle plus ou moins visible?
- La visibilité de la mesure peut-elle être accrue au moyen d'interventions telles que les annonces publiques ou d'autres communications du gouvernement?

f) Quels seraient vos délais?

Vous pouvez supposer que la plupart des politiciens épousent la vie publique parce qu'ils veulent sincèrement réaliser de bonnes choses. Vous pouvez aussi supposer qu'ils préfèrent que ces choses se matérialisent plus tôt que plus tard. Beaucoup plus tôt.

C'est pourquoi vous devez vous attendre à pouvoir préciser dans quels délais on pourra mettre en oeuvre chaque solution de rechange et dans combien de temps elle produira des résultats. Par exemple, opter pour la réglementation pourrait être plus efficace mais nécessiterait aussi entre deux ou trois ans pour la mise en application. Si l'on choisit l'initiative consentie, cela pourrait donner des niveaux quelque peu inférieurs de comportement conforme, mais elle pourrait porter fruit dans six à douze mois. Le ministre veut être informé de toute différence appréciable entre les échéances.

- Quelles démarches seraient nécessaires pour mettre en application cette solution de rechange?
- Sur la base de l'expérience passée, combien de temps faudrait-il pour mettre en application cette solution de rechange?
- Si cette solution de rechange était mise en application, combien de temps faudrait-il pour modifier les comportements et atteindre les objectifs du gouvernement?

g) Semble-t-elle appropriée?

Il est toujours possible que les ministres et les autres intéressés rejettent une solution de rechange même si elle est hautement efficace, efficiente, équitable et rapide. Pourquoi? Parce que, en plus de tout le reste, la solution de rechange doit avant tout paraître appropriée par rapport aux problèmes que l'on veut résoudre. Elle doit confirmer que les préoccupations du gouvernement sont justifiées et que l'intervention de ce dernier est nécessaire.

Bien qu'il soit difficile de définir exactement ce qui fait qu'une solution paraît acceptable, on peut dire qu'on favorise celles qui se comprennent aisément et qui sont directes et concrètes. Si la solution de rechange est trop compliquée, elle ne saura convaincre, et si elle ne s'attaque pas directement aux comportements on pensera que le gouvernement ne veut pas sérieusement résoudre le problème. Si elle n'est pas tangible, si elle est floue et n'a pas de structure et de spécifications qui définissent le changement de comportement escompté, elle risque d'être perçue comme un écran.

- Cette option laisse-t-elle entendre que le problème que l'on veut résoudre est réel et important?

- Les gens sauront-ils comprendre l'utilité de cette solution de rechange et comment elle fonctionnera?
- Les gens considéreront-ils cette solution de rechange comme un moyen direct ou comme une manoeuvre pour contourner la difficulté?
- La solution de rechange spécifie-t-elle clairement les comportements visés?
- Y aura-t-il une preuve tangible (p. ex., un ensemble de règlements, un établissement spécialisé) de l'intervention gouvernementale?

**Question n° 13 : Quelle combinaison de solutions de rechange serait la plus appropriée?**

La plupart des systèmes de réglementation sont fondés sur un assortiment de techniques visant à modifier le comportement. Les activités qui favorisent la conformité (p. ex., la formation, les communications publiques, l'aide financière) constituent souvent une partie importante d'un système de réglementation. Les statuts et les règlements sont souvent assortis de diverses formes d'exigences.

Les facteurs qui influencent le comportement que vous voulez modifier sont probablement complexes et étroitement liés entre eux, de sorte qu'une combinaison de techniques visant différents aspects du problème serait probablement la meilleure solution. Si vous pouvez obtenir ce que vous voulez sans réglementation, tant mieux! Sinon, vous pourriez recourir à d'autres techniques et méthodes pour limiter l'intervention par la réglementation. Voici ce que vous pouvez vous demander pour mieux clarifier ces questions : pouvons-nous résoudre le problème seulement avec des mesures autres que la réglementation? Si la réponse est négative, quel assortiment de mesures permettra de tirer le plus grand parti des facteurs qui influencent les comportements de la manière souhaitée?

## ***Partie 2 : Les facteurs qui influencent le comportement***

Bien que la plupart des facteurs qui agissent sur les comportements ne relèvent pas du gouvernement, ce dernier peut les influencer. Pendant que vous réfléchissez à chacun de ces facteurs, essayez de répondre aux questions ci-dessous. Si vous n'avez pas tous les renseignements nécessaires, vous pourriez faire quelques recherches supplémentaires pour combler les lacunes, sans quoi vous ne sauriez prendre de décision éclairée.

### **Question n° 1 : Les personnes concernées comprennent-elles et acceptent-elles le problème?**

Parvenir à s'entendre sur le problème est une première étape cruciale.

- Qui pense qu'il y a un problème?
- De quel problème pense-t-on exactement qu'il s'agit?
- Quelle est la gravité du problème?
- Dans quelle mesure veut-on le résoudre?

Certaines personnes ont peut-être intérêt à nier le problème. Ils se comportent probablement de la sorte parce qu'ils savent ce que vous allez proposer et ne sont pas d'accord. De plus, s'ils savent que vous êtes disposé à envisager plusieurs solutions, il se peut qu'ils fassent un premier pas et reconnaissent au moins l'existence du problème.

### **Question n° 2 : Les personnes concernées comprennent-elles et reconnaissent-elles les comportements qui contribuent à créer le problème?**

Même si les gens reconnaissent que le problème est réel, ils peuvent ne pas admettre qu'ils contribuent à le créer ou qu'ils pourraient participer à la solution. Ils pourraient dénier que leur comportement est un facteur déterminant majeur. Lorsque les gens ne croient pas qu'ils font partie du problème, ils ne voient pas pourquoi ils devraient faire partie de la solution.

- Quels comportements créent le problème ou l'aggravent?
- Qui se comporte de cette façon?

- Ces personnes reconnaissent-elles ce qu'elles font?
- Admettent-elles que leur comportement aggrave le problème?
- Admettent-elles qu'elles devraient modifier leur comportement?

Certains peuvent avoir intérêt à dénier toute responsabilité. Ou ils pensent peut-être déjà savoir ce que vous allez proposer. Si vous utilisez ce *Guide*, vous pourriez les surprendre.

**Question n° 3 : Les personnes concernées comprennent-elles et acceptent-elles les objectifs du gouvernement?**

Accepter l'existence du problème est une chose -- accepter l'objectif visé par l'intervention du gouvernement en est une autre. Les gens acceptent de se comporter comme vous le désirez s'ils acceptent les objectifs sous-jacents de votre politique. S'ils croient que le gouvernement a un objectif valable, ils sont plus susceptibles de collaborer. Par conséquent, un élément important de toute stratégie est de consolider les objectifs sociaux et économiques sous-jacents d'une mesure visant la solution d'un problème. Lorsqu'elle est bien présentée, la défense publique d'une politique visant à résoudre une question épineuse est un instrument utile et justifié.

- Le gouvernement a-t-il formulé l'objectif de sa politique relativement à la question?
- Le gouvernement a-t-il communiqué son objectif aux intéressés appropriés?
- Ceux-ci comprennent-ils clairement l'objectif du gouvernement? Sont-ils confus? Ont-ils mal compris?
- Les intéressés acceptent-ils l'objectif du gouvernement? Pensent-ils qu'il est équitable et raisonnable? Pensent-ils qu'on peut l'atteindre? Diraient-ils : «Nous sommes d'accord, c'est une bonne idée!»?

**Question n° 4 : Les personnes concernées comprennent-elles et acceptent-elles les normes prescrites de comportement?**

Il est critique que les personnes concernées comprennent et acceptent les normes de comportement requises par le gouvernement. Si elles sont obscures, vagues ou compliquées, les gens auront de la difficulté à s'y conformer. Les gens ne respecteront pas de leur propre gré des règlements qu'ils considèrent comme injustes.

- Le gouvernement a-t-il clairement énoncé les normes de comportement qu'il estime nécessaires pour éliminer le problème?
- Le gouvernement a-t-il communiqué ces normes de comportement aux intéressés?
- Ces derniers comprennent-ils clairement les normes établies?
- Admettent-ils que si les normes étaient respectées, l'objectif serait atteint et le problème éliminé?

**Question n° 5 : Les personnes concernées sont-elles capables de se comporter de la façon désirée?**

Il se peut que certaines personnes soient incapables de se conformer aux normes requises, qu'elles le veuillent ou non. Si, par exemple, une norme ne peut pas être respectée faute de technologie appropriée, on ne peut pas s'attendre à un changement de comportement. Vous pouvez introduire progressivement des spécifications de «forçage technologique». Mais, si vous les exigez dans le cadre de règlements, votre message est en fait le suivant : *«Personne ne sait encore comment s'y prendre, nous moins que quiconque, mais nous sommes persuadés que vous y arriverez d'ici x années. Et, soit dit en passant, si vous ne réussissez pas, vous risquez des amendes et la prison.»*

Dans d'autres cas, le comportement désiré est réalisable, mais il y a toujours des entreprises ou des personnes qui ne peuvent s'y conformer parce qu'elles n'ont pas les ressources, les compétences, le savoir-faire ou l'information nécessaires. En général, on introduit progressivement les nouvelles normes, justement pour permettre aux gens de s'adapter à la nouvelle ligne de conduite. Dans les deux cas, les organismes de réglementation continuent à appliquer les exigences, mais ils adoptent une stratégie conciliatrice (d'habitude non officielle) fondée sur la discrétion. La stratégie peut même exiger que l'on ferme uniformément les yeux sur certaines transgressions par certaines personnes, ce qui n'est pas seulement injuste, mais risque aussi d'être inconstitutionnel car cela équivaut à la modification, par les fonctionnaires, des exigences législatives établies par le Parlement ou par le Cabinet.

- Abstraction faite du coût, est-il possible actuellement, pour n'importe qui, de respecter les normes établies en matière de comportement?
- Quels éléments empêcheront certaines personnes de se conformer aux normes?

- Y a-t-il des raisons de s'attendre à ce que les choses changent avec le temps? Quand?

**Question n° 6 : Les facteurs économiques entrent-ils en jeu?**

Souvent, les facteurs économiques influencent très fortement le comportement que l'on veut changer. On commencera par examiner la situation économique générale pour déterminer quels sont au juste ces facteurs.

- L'économie est-elle florissante ou en période de récession?
- Le taux de chômage est-il élevé ou faible?
- Les profits sont-ils élevés ou faibles quant aux produits (biens et services) utilisés ou générés par les gens dont vous voulez changer le comportement?
- La situation est-elle susceptible de s'améliorer ou d'empirer?

En passant du général au particulier, vous devriez déterminer et évaluer les facteurs économiques qui pourraient avoir une importante influence directe sur la volonté des gens de respecter les normes prescrites. Lorsqu'on évalue les aspects sociaux et économiques d'une situation, il est important de placer l'accent sur les collectivités directement touchées par le comportement en question. Par exemple, il peut être très utile de savoir quels sont les membres d'un groupe qui courent des risques financiers importants dans l'exercice de leur profession pour trouver des solutions de rechange viables en matière de réglementation et de non-réglementation.

- Si les industries visées se conformaient aux normes, quel en serait l'effet sur leur position vis-à-vis de la concurrence non assujettie à ces normes?
- Si certains organismes au sein des industries visées respectaient les normes, quel en serait l'effet sur leur compétitivité vis-à-vis de leurs concurrents non visés?
- Que se passerait-il si la plupart des concurrents se conformaient aux normes?
- Quelle incidence aurait le fait de se conformer sur la compétitivité des petites entreprises par rapport aux grandes entreprises? Souffriraient-elles davantage? Si elles observaient les normes, quel en serait l'effet sur leurs frais généraux ou leurs frais marginaux de production?

- Que pensent les gens de la probabilité et de la gravité des sanctions monétaires qui pourraient être imposées par un régime de réglementation ou un autre moyen d'intervention d'intervention? Pensent-ils que le risque est faible? Pensent-ils qu'ils en compenseront le coût par les gains réalisés grâce à l'inobservation du règlement?
- Que pensent les gens de la probabilité et de la gravité de sanctions monétaires imposées par les organismes pour lesquels ils travaillent (p. ex., des mesures disciplinaires imposées par les directeurs ou les propriétaires)? Pensent-ils que le risque est faible? Pensent-ils que les coûts seraient négligeables? La culture d'entreprise sanctionne-t-elle ou récompense-t-elle le comportement en question?
- Que pensent les gens de la probabilité et de la gravité des coûts économiques découlant de la responsabilité légale liée à un comportement donné? Pensent-ils que le risque est faible? Pensent-ils que les coûts seraient minimales?

**Question n° 7 : Les facteurs sociaux et psychologiques entrent-ils en jeu?**

Il y a une tendance à ne considérer que les conséquences économiques de l'intervention gouvernementale. (*Combien cela coûtera-t-il? Les frais d'application entravent le succès. Qu'est-ce qu'on y gagne? Les gains économiques assurent le succès.*) Toutefois, les facteurs psychologiques et sociaux peuvent façonner le comportement de façon beaucoup plus puissante qu'on ne le supposerait. Il est donc important de prendre du recul et d'examiner le contexte social; les mœurs en évolution, les changements démographiques ou les revirements du climat politique peuvent influencer le comportement que vous préconisez.

Les facteurs psychologiques qui agissent au niveau de la personne peuvent aussi avoir une influence appréciable sur la volonté du public à se conformer à un comportement donné. La relation entre les personnes concernées et les autorités gouvernementales est également un important facteur connexe. Si le public a le sentiment de participer à un partenariat, ou si du moins il fait confiance aux autorités, il sera plus disposé à respecter les normes requises.

- Que pensent en général les gens au sujet du problème? Est-ce que ça les intéresse?
- Que disent les médias à ce propos?
- Qu'en disent les politiciens?

- Existe-t-il des changements au niveau de la société qui pourraient déterminer l'étendue du problème ou le degré auquel les normes seraient respectées?
- Quelqu'un d'autre s'attaque-t-il au même problème d'une autre façon que ne le fait le gouvernement?
- Y a-t-il d'autres politiques, programmes ou exigences gouvernementaux qui pourraient influencer le comportement (p. ex., des règlements fédéraux, provinciaux, locaux ou étrangers)?
- La culture et les valeurs de la collectivité s'accordent-elles avec le comportement que vous recherchez?
- La culture et les valeurs des gens dont vous voulez changer le comportement (p. ex., les propriétaires, les gestionnaires et les employés) sont-elles en accord avec le comportement que vous préconisez?
- Dans quelle mesure ces gens-là désirent-ils que leur image soit favorable aux yeux de la collectivité, des médias ou de leur propre organisation?
- Dans quelle mesure sont-ils sensibles à l'opinion de leurs pairs ou du public?
- Que pensent-ils des sanctions qu'un comportement donné pourrait entraîner? Y attachent-ils de l'importance ou les considèrent-ils négligeables? Pourquoi?
- Que pensent-ils de l'éventualité de se faire prendre? Croient-ils que les «tricheurs» risquent de se faire attraper? Pourquoi?
- Croient-ils à la possibilité d'une réaction ferme et rapide à un comportement non conforme?
- Que pensent ces gens de la probabilité et de la gravité des sanctions non monétaires imposées par leurs pairs, leurs collègues, leurs concurrents (p. ex., les mesures disciplinaires prises par les directeurs ou les propriétaires)? La culture d'entreprise sanctionne-t-elle ou récompense-t-elle le comportement en question?
- Ces gens aiment-ils prendre des risques? À quel moment le risque de la découverte et de la sanction devient-il intolérable pour eux?
- Ces gens nous font-ils confiance? Leur faisons-nous confiance? Sinon, pourquoi?

**Question n° 8 : Le gouvernement et les autres intéressés peuvent-ils exercer une surveillance afin de favoriser certains comportements et en sanctionner d'autres?**

Même si vous énoncez clairement le comportement que vous souhaitez (en ayant recours à la loi ou un autre mécanisme), rien ne garantit que vous l'obtiendrez. Les gens se comporteront selon ce qu'ils pensent de votre capacité de les surveiller, de promouvoir le comportement en question et d'appliquer des sanctions valables s'ils ne se conforment pas. Il importe d'être très réaliste au sujet de ce facteur, en particulier si vous envisagez la réglementation. Lorsqu'il est évident que la réglementation s'impose, la surveillance et l'application sont indispensables. Si, au contraire, ce n'est pas votre intention d'exiger qu'on respecte le règlement, ni d'exercer une surveillance et une capacité d'application appropriées, il vaut mieux ne pas recourir à une loi. Faites-en plutôt une suggestion!

La nouvelle politique fédérale relative à la réforme des règlements exige que les ministères se dotent de politiques appropriées en matière de conformité et qu'ils soient en mesure de les appliquer efficacement. Dans le domaine de la santé ou de la sécurité, le fait de ne pas surveiller ou d'appliquer les règlements pourrait résulter en d'importantes réclamations d'indemnités en réparation de dommages contre le gouvernement pour cause de «négligence en matière de règlement». (Mieux vaut ne pas réglementer du tout que mal.)

- Dans quelle mesure les comportements qui contribuent au problème sont-ils visibles?
- Est-il facile de déterminer si les comportements correspondent aux spécifications?
- Est-il coûteux de déterminer si les comportements sont conformes aux spécifications?
- Qui pourrait se charger de la surveillance? Combien cela leur coûterait-il? Ont-ils les ressources? Seraient-ils disposés à y consacrer ces ressources?
- Quels genres d'activités promotionnelles seraient nécessaires pour soutenir les normes de comportement?
- Qui pourrait faire la promotion des comportements désirés? Combien cela leur coûterait-il? Ont-ils les ressources nécessaires? Seraient-ils disposés à les utiliser à cet effet?

- Quelles formes de sanctions seraient efficaces pour traiter les cas de comportement non conforme?
- Ces formes de sanctions existent-elles? Qui en est chargé? Seraient-ils disposés à les appliquer? Combien cela leur coûterait-il? Possèdent-ils les ressources nécessaires? Seraient-ils disposés à les utiliser à cet effet?

## ***Partie 3 : Plan des solutions de rechange à la réglementation***

Les gouvernements utilisent toute une gamme de moyens pour atteindre leurs objectifs en matière de politique. On examinera ici les solutions de rechange suivantes bien connues (mais parfois non reconnues) à la réglementation :

1. La taxation
2. Les dépenses
3. Les emprunts et les garanties d'emprunt
4. Les redevances d'utilisation
5. La propriété publique
6. La persuasion
7. La modification des droits et des procédures privés
8. L'assurance

### **1. Taxation**

Une taxe est un prélèvement financier que le gouvernement impose à une personne (y compris les entreprises). Le but principal d'une taxe c'est de générer un revenu. Toutefois, elle peut servir à atteindre les objectifs économiques ou ceux en matière de politique sociale du gouvernement en modifiant les stimulants économiques qui influencent le comportement des contribuables. En général, la taxation y parvient en baissant ou en haussant le coût de l'exercice d'une activité particulière. Augmenter le coût du comportement par des mesures fiscales devrait réduire la fréquence du comportement. Réduire le coût devrait accroître la fréquence du comportement. Les instruments tels que la taxation sont particulièrement utiles lorsque des facteurs économiques jouent un rôle clé dans la détermination de la fréquence du comportement recherché.

Une technique courante, c'est la «dépense fiscale» - une déduction ou un crédit qui réduit les taxes que l'on devrait autrement. Le contribuable a droit à la réduction selon qu'il s'adonne à un certain comportement ou qu'il s'en abstient.

Le gouvernement fédéral gère au moins huit systèmes fiscaux majeurs : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les produits et services, les droits de douane, la taxe et le droit d'accise, la taxe sur le transport aérien, et les cotisations à l'Assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada.

Les redevances d'utilisation (p. ex., les droits de déversement) peuvent être considérées comme une forme de taxe. Ce sont en fait des droits réclamés pour

l'utilisation d'une installation, pour la consommation d'un produit ou pour un service. Ces redevances sont discutées plus longuement plus loin (voir «Redevances d'utilisation»).

Les redevances telles que les droits d'émissions environnementaux sont de véritables taxes (le gouvernement n'est pas le propriétaire de l'air ni de l'eau que l'on pollue, et il ne les exploite pas). En imposant ces redevances, on cherche à modifier le comportement, les activités ou les sources particulières d'un problème environnemental. Elles peuvent être appliquées aux émissions polluantes, aux intrants dans un procédé de production et aux produits finaux. Les régimes qui combinent les droits environnementaux et les incitations fiscales usent de la méthode « de la carotte et du bâton ».

Les droits relatifs aux permissions de réglementation et aux régimes de dépôt remboursable sont aussi des exemples de taxes utilisées pour atteindre des objectifs de réglementation. Les plans de consignation remboursables, qui sont particuliers au domaine de l'environnement, sont en fait des taxes remboursables. Dans le cadre d'un tel plan, une taxe est imposée à un produit au point de vente, mais elle est par la suite remboursée si le produit est retourné par la voie d'un système de récupération. Ces instruments économiques peuvent servir dans le cas de produits réutilisables ou recyclables, ou qui créent des problèmes environnementaux s'ils ne sont pas éliminés de la façon appropriée.

Il est important de faire la distinction entre les taxes reliées au comportement et les autres droits qui visent à recouvrer des coûts que le gouvernement a encourus pour administrer des activités ou fournir des services qui font partie d'un programme de réglementation. Les frais de recouvrement des coûts complètent les régimes de réglementation et ne sont pas assujettis aux mêmes restrictions constitutionnelles que la taxation (voir plus loin). Ils peuvent toutefois fortement influencer le taux d'adhésion aux exigences de réglementation.

L'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral de créer des taxes est extrêmement vaste. Elle couvre les impôts directs (p. ex., les impôts sur le revenu), les impôts indirects (p. ex., les droits de douane et la taxe d'accise) et les droits sur les licences. Cependant, il y a d'importantes limites constitutionnelles à cette autorité lorsque les activités ou les industries visées relèveraient autrement de la juridiction provinciale. On peut consulter le ministère de la Justice sur les aspects constitutionnels qui peuvent toucher un instrument fiscal. Le ministère des Finances assume la responsabilité des aspects fondamentaux de la politique de taxation.

## **Exemples**

Voici des exemples de taxation à des fins de réglementation :

- la radiation accélérée de l'amortissement fiscal relatif aux dépenses admissibles au titre de matériel de réduction de la pollution;
- les taxes sur les produits de l'alcool et du tabac afin d'en réduire la consommation;
- les taxes sur les carburants (teneur en carbone);
- les taxes sur les engrais et les pesticides;
- les taxes sur les emballages non consignés et non réutilisables;
- les droits spéciaux sur les boissons en conserve afin de promouvoir l'utilisation des contenants en verre réutilisables;
- les droits de douane sur les importations en vue d'encourager la consommation de produits fabriqués au pays;
- les droits d'émission dans l'air et dans l'eau (p. ex., émissions de NO<sub>x</sub>);
- les droits de consignation pour les contenants réutilisables et recyclables (taxe remboursable);
- les taxes sur les pneus;
- les taxes sur les climatiseurs pour voitures;
- les taxes progressives sur les voitures, reliées aux indices d'économie de carburant;
- les stimulants fiscaux pour l'embauche de travailleurs défavorisés;
- les droits de consignation et les remboursements relatifs aux contenants de boissons, aux pneus, aux batteries et aux huiles lubrifiantes.

### **Avantages**

Voici les avantages possibles de la taxation comme moyen d'influencer le comportement :

- elle a le potentiel de réduire grandement les coûts globaux, pour l'économie, d'atteindre un objectif particulier en matière de réglementation;
- elle peut être moins coûteuse à administrer, si elle est greffée sur les systèmes fiscaux existants ou les systèmes de distribution;

- elle peut aussi encourager l'innovation et la concurrence, réduire les fardeaux administratifs du gouvernement et permettre une souplesse accrue dans l'établissement de politiques;
- elle génère des revenus pour le gouvernement;
- elle peut être plus efficace que la réglementation -- elle donne libre cours aux processus de marché tout en dépendant d'eux;
- elle est moins importune -- elle accorde davantage de liberté de choix que la réglementation traditionnelle de commande et de contrôle;
- elle est plus transparente -- le coût des avantages de la «réglementation» (p. ex., un air plus pur) se reflète directement dans le prix des produits;
- elle permet la souplesse et l'adaptation des comportements recherchés;
- elle permet d'éviter les problèmes de la prise de décisions discrétionnaire centralisée;
- elle permet de diriger l'effort sur les facteurs déterminants économiques du comportement;
- elle peut compenser le manque de ressources nécessaires pour permettre aux intéressés d'adopter le comportement escompté.

### **Inconvénients**

Voici les problèmes qui peuvent accompagner la taxation comme moyen d'influencer le comportement :

- elle peut être un outil relativement sophistiqué dans un système déjà complexe;
- les bénéficiaires éventuels d'une mesure fiscale peuvent ne pas être au courant de son existence;
- les règlements régissant la responsabilité et l'admissibilité peuvent être complexes;
- elle peut être difficile à appliquer avec précision;
- elle peut nécessiter une surveillance plus étroite que la réglementation traditionnelle et détaillée;

- il peut être difficile de déterminer l'ampleur de la taxe ou du stimulant fiscal nécessaire pour modifier les comportements;
- les bénéficiaires habituels d'un stimulant fiscal peuvent en arriver à croire qu'ils y ont droit, ce qui rend difficile sa réduction ou son élimination;
- le public peut ne pas considérer comme appropriée une méthode indirecte utilisée pour influencer le comportement;
- l'administration peut être relativement coûteuse, selon le nombre de contribuables et la nécessité d'un nouveau système fiscal;
- elle peut être inéquitable si la population cible a des capacités très variées de payer, de tirer parti des réductions d'impôt ou de faire face aux complexités du système fiscal;
- elle peut fausser la position concurrentielle des entreprises sur le marché.

Veillez toutefois remarquer que plusieurs de ces problèmes ne sont pas propres à la taxation.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation de la taxation**

Voici les conditions qui favorisent le succès de la taxation comme moyen de changer un comportement :

- le comportement cible est surtout influencé par des facteurs économiques;
- la demande des biens ou des produits touchés est très souple (accentue l'effet de la taxe sur les prix et, comme on l'espère, sur la production);
- il y a moins d'unités de perception de taxes (réduit les frais de perception et de contrôle);
- le comportement à changer peut être relié aux opérations de change (facilite la perception, le contrôle et l'application);
- il y a des «jalons» ou des points de vérification naturels dans le cours des activités concernées (facilite la perception, la surveillance et l'application);
- on peut s'attendre à la collaboration des importateurs, des producteurs, des distributeurs et des détaillants;

- les particuliers visés ont déjà une obligation fiscale potentielle et une capacité de payer;
- l'obligation de verser des impôts est clairement définie par la loi;
- les contribuables et (ou) les produits visés par une augmentation de taxes ou une nouvelle assiette fiscale peuvent être déterminés facilement et avec précision (facilite la perception, le contrôle et l'application);
- le comportement recherché nécessite des dépenses pour l'obtention de certains produits ou services définissables;
- l'admissibilité aux stimulants (crédits d'impôt ou déductions fiscales) peut être facilement démontrée par les bénéficiaires et vérifiée par les autorités gouvernementales;
- les contribuables cibles sont relativement mieux nantis;
- en ce qui concerne les stimulants fiscaux, les parties visées ont un niveau suffisamment élevé d'obligations fiscales pour que la réduction leur paraisse utile.

### **Contre-indications**

Voici les circonstances qui entravent le recours à la taxation à des fins de «réglementation» :

- le comportement cible est principalement déterminé par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- les intervenants négativement touchés par l'élargissement de l'assiette fiscale ou les encouragements fiscaux n'adoptent pas le comportement escompté;
- les produits des industries visées sont assujettis à la réglementation provinciale (difficultés constitutionnelles éventuelles);
- les règlements permettant de viser les contribuables appropriés compliquent considérablement le système fiscal (augmentent les frais d'administration et d'imposition, diminuent la transparence et l'équité perçue du système fiscal, favorisent les grandes entreprises mieux nanties);
- la demande des produits et des biens touchés est très souple (augmente les pertes générales d'efficacité de l'économie, attribuables à la taxe);

- les activités visées par les taxes sont largement distribuées dans l'économie (ce qui complique le contrôle et l'application).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre des programmes**

Si vous envisagez d'utiliser la taxation comme moyen d'influencer le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- vous devez appliquer la réduction du prélèvement ou de la taxe avec précision pour influencer au maximum le comportement;
- la création d'un nouveau système fiscal est coûteuse;
- vous devez trouver des moyens efficaces de percevoir ou de réduire la taxe;
- vous devez être en mesure de vérifier et de contrôler l'obligation et l'admissibilité du contribuable;
- vous devez être capable d'effectuer une vérification et une application efficaces;
- des documents seront peut-être nécessaires pour expliquer les mesures fiscales;
- il faudra prévoir des formules appropriées, nouvelles ou existantes.

## 2. Dépenses

Une «dépense» est un transfert de prestations par le gouvernement (ou un agent du gouvernement) à des personnes dans le secteur privé ou à d'autres paliers du gouvernement. En général, une «dépense» est une subvention ou une contribution monétaire. Cependant, les prestations peuvent aussi être fournies «en nature» (p. ex., fournir des renseignements et du matériel, détacher du personnel spécialisé).

Un transfert de prestations peut donc stimuler un comportement recherché parce qu'il réduit le coût de s'y adonner. Par conséquent, si vous choisissez la «dépense» comme solution de rechange en matière de réglementation, vous devriez en faire bénéficier les personnes dont vous voulez modifier le comportement ou d'autres personnes avec lesquelles elles traitent. Cette approche est la plus efficace lorsque les facteurs économiques jouent un rôle important dans la modification du comportement.

La politique d'approvisionnement stratégique est une variante du simple transfert de prestations. Dans ce cas, le gouvernement utilise son pouvoir d'achat pour exiger que les fournisseurs respectent certaines spécifications reliées au comportement ou aux caractéristiques des produits. Les incidences sur le comportement sont accrues lorsque le gouvernement est un client si important que les fournisseurs sont disposés à remanier les produits et à modifier les pratiques commerciales et les processus de production pour conserver ce client. Cette technique a un effet maximal lorsqu'il est difficile pour le fournisseur de distinguer entre le gouvernement et les autres clients (c'est-à-dire l'effet d'entraînement). Par exemple, si les économies d'échelle exigeaient des cycles de production non différenciés, les spécifications établies par le gouvernement s'appliqueraient aussi aux produits fabriqués pour d'autres clients. De même, une entreprise ne peut guère suspendre le programme d'équité en matière d'emploi, qu'elle a instauré pour être admissible à des contrats fédéraux, pendant qu'elle exécute des travaux pour le secteur privé ou le gouvernement provincial.

### Exemples

Les exemples suivants illustrent l'utilisation de «transferts de prestations» comme solution de rechange à l'intervention par la réglementation :

- les subventions servant à rembourser des exploitants agricoles ou des travailleurs des pêcheries pour des pertes subies à cause de récoltes déficitaires;
- les subventions accordées aux entreprises pour la formation et le recrutement de travailleurs défavorisés;

- l'achat, par le gouvernement, de produits afin de stabiliser les prix et d'établir des niveaux de base de rendement pour les investissements à l'intention des fabricants;
- l'octroi de permis (avec de faibles redevances) relativement à des procédés ou à des produits normalisés par le gouvernement (p. ex., les systèmes de freins anti-blocage) qui favorisent le comportement escompté ou la production de produits recherchés;
- les subventions servant à l'achat de matériel de réduction de la pollution;
- les subventions octroyées aux propriétaires de maison pour installer du matériel isolant;
- les escomptes accordés à l'achat d'ampoules électriques et d'appareils ménagers éconergétiques;
- les subventions accordées pour l'achat de matériel de sécurité amélioré;
- les subventions ou les contributions visant à faciliter l'initiative volontaire (p. ex., subventionner les activités afin d'établir des normes consensuelles ou de participer à l'établissement de normes internationales);
- les subventions accordées pour couvrir les coûts du passage à de nouvelles cultures ou à de nouvelles variétés de cultures existantes;
- les subventions visant à compléter les revenus insuffisants des producteurs dans les secteurs de l'agriculture et des pêcheries;
- les «rachats» de titulaires de permis afin de réduire la capacité de production dans les secteurs des pêcheries et du transport;
- les subventions servant à construire des installations d'épuration des eaux usées;
- les subventions accordées aux transporteurs pour qu'ils fournissent des services sur des itinéraires non rentables;
- des tarifs postaux réduits pour le courrier en vrac routé;
- des politiques d'approvisionnement qui exigent que les fournisseurs principaux mettent en oeuvre des programmes d'équité en matière d'emploi, utilisent des méthodes de production sans danger pour l'environnement, ou des politiques qui précisent des normes de production;

- des subventions accordées aux parties concernées qui surveillent les comportements pertinents et prennent des mesures sociales, économiques ou juridiques afin de modifier les activités (p. ex., le financement du programme de contestation judiciaire, l'octroi de fonds à des groupes environnementaux et à des groupes de consommateurs pour la promotion de leur cause).

### **Avantages**

Les «dépenses» peuvent offrir les avantages suivants comme méthode servant à influencer le comportement :

- elles compensent la pénurie des ressources qui sont nécessaires pour que les intéressés puissent adopter le comportement escompté;
- on peut les diriger avec précision vers les personnes (entreprises ou particuliers) dont le comportement doit changer;
- elles peuvent être plus efficaces que la réglementation -- elles donnent libre cours aux processus de marché et dépendent de ces processus, ce qui permet d'éviter les pertes d'efficacité dues à l'allocation non optimale des ressources, qui d'habitude accompagnent les contrôles par la réglementation;
- elles sont moins importunes -- elles permettent une plus grande liberté de choix que la réglementation traditionnelle dirigiste basée sur la surveillance;
- elles permettent la souplesse et l'adaptation des comportements;
- elles permettent d'éviter les problèmes de la prise de décisions discrétionnaire centralisée;
- elles permettent de se concentrer sur les déterminants économiques du comportement.

### **Inconvénients**

Les «dépenses» peuvent présenter les inconvénients suivants comme méthode servant à influencer le comportement :

- les «dépenses» augmentent directement le déficit du gouvernement;
- il peut être difficile de déterminer l'ampleur des prestations nécessaires pour modifier un comportement donné;

- les bénéficiaires peuvent finir par croire qu'ils ont droit aux prestations, ce qui rend difficile leur réduction ou leur élimination;
- le public peut considérer inappropriée cette méthode indirecte servant à modifier un comportement. Les prestations peuvent être perçues par le public comme des «cadeaux» accordés par le gouvernement;
- les bénéficiaires éventuels peuvent ne pas être au courant des programmes de «dépenses»;
- vous devez cibler les prestations avec précision pour obtenir les effets maximaux sur le comportement;
- les règlements régissant l'admissibilité peuvent être complexes et peuvent, équivaloir *de facto* à la réglementation;
- l'administration peut être coûteuse (elle exige le triage des requérants, la renégociation des accords, le contrôle du rendement, l'instauration de processus de versement et de vérification);
- elles peuvent être injustes -- en effet, elles peuvent fausser la position concurrentielle des entreprises sur le marché si la population cible a des capacités variées à faire face aux complexités du processus, ce qui risque d'entraîner des inégalités dans la réponse et, par conséquent, dans la distribution des prestations. (Les grandes entreprises, plus sophistiquées et ayant de meilleures relations, peuvent en profiter davantage).

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation des dépenses**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'utilisation des dépenses à des fins de réglementation :

- des fonds suffisants ou des prestations «en nature» sont disponibles;
- le comportement cible est influencé principalement par des facteurs économiques;
- l'incapacité des intervenants de respecter les exigences en matière de comportement est partiellement attribuable à une pénurie de ressources;
- le nombre de bénéficiaires éventuels facilement reconnaissables est petit (cela réduit les frais d'administration et augmente la portée);
- l'admissibilité peut être définie avec précision (p. ex., le comportement exige l'achat de certains produits et services définissables);

- l'admissibilité à des mesures d'encouragement (crédits ou déductions fiscaux) peut être facilement démontrée par les requérants et vérifiée par les autorités gouvernementales;
- les bénéficiaires visés sont relativement favorisés;
- le respect des exigences est facile à vérifier (ce qui facilite la surveillance);
- l'obligation de respecter les exigences requiert la soumission à un régime dicté par la prudence (permet les «versements échelonnés» conditionnels).

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi des dépenses comme méthode servant à modifier un comportement :

- le comportement cible est principalement déterminé par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- les personnes ayant adopté le comportement cible ne sont pas intéressées par la disponibilité des ressources fournies au moyen des «dépenses»;
- l'octroi de fonds ou les prestations «en nature» ne suffisent pas pour entraîner les changements de comportement;
- les règlements permettant de cibler avec précision les prestations risquent d'être très complexes (augmentant les frais d'administration et de surveillance, diminuant la transparence et l'équité perçue du programme, et favorisant les grandes entreprises plus évoluées);
- vous prévoyez des difficultés à confirmer le respect des exigences contractuelles.

## **Conséquences pour la mise en oeuvre des programmes**

Si vous envisagez d'utiliser les dépenses comme moyen de modifier un comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- vous devrez soigneusement définir les exigences régissant l'admissibilité;
- vous devrez établir un processus d'approbation, une entente normalisée, un programme de surveillance de la conformité, un système comptable, un système de contrôle des versements et une fonction de vérification;
- vous aurez besoin d'aide juridique pour l'administration du programme, et vous aurez peut-être besoin d'aide technique pour traiter les demandes et vérifier leur admissibilité;
- vous aurez besoin d'une stratégie de communications pour vous assurer que les requérants éventuels soient au courant du programme et de ses exigences.

### 3. Emprunts et garanties d'emprunt

Les emprunts et les garanties d'emprunt peuvent aussi être utilisés comme stimulants financiers pour engendrer le comportement recherché. Dans le cadre d'une transaction d'emprunt, le gouvernement transfère l'argent à l'emprunteur à condition que celui-ci respecte les exigences contractuelles qui permettront de modifier le comportement. Les emprunts peuvent porter des intérêt ou être francs d'intérêt, et les modalités de remboursement peuvent varier considérablement, selon la transaction. Dans certains cas, le gouvernement peut transférer la propriété de biens matériels (p. ex., du matériel) au lieu d'espèces.

En ce qui concerne les garanties d'emprunt, le gouvernement lui-même ne transfère pas d'argent, mais fournit une assurance contractuelle à des tiers qu'il remboursera un emprunt (jusqu'à un montant maximal déterminé) si l'emprunteur manque à son engagement. Lorsque le gouvernement doit rembourser la garantie, il est peu probable qu'il la recouvre de l'emprunteur. Par conséquent, il vaut mieux considérer une garantie d'emprunt comme un élément de passif éventuel dans les livres du gouvernement, alors que l'emprunt est un élément de l'actif.

Les garanties d'emprunt sont un moyen utile d'obtenir des fonds des marchés financiers au profit d'une entreprise qui, autrement, ne pourrait pas obtenir de financement ou serait obligée de payer un taux d'intérêt peu rentable. Les emprunts et les garanties d'emprunt permettent d'obtenir le comportement escompté parce qu'ils réduisent tous deux les coûts de l'exercice de l'activité. Ces instruments sont les plus efficaces lorsque les facteurs économiques (p. ex., des ressources suffisantes) influencent grandement le comportement.

#### Exemples

Les exemples suivants illustrent l'emploi de prêts et de garanties de prêt comme une méthode de rechange servant à modifier un comportement à des fins de réglementation :

- les emprunts et les garanties d'emprunt pour l'achat et l'installation de matériel de réduction de la pollution;
- les emprunts ou les garanties d'emprunt pour l'adaptation des lieux de travail aux nouvelles normes de santé et de sécurité;
- les emprunts et les garanties d'emprunt pour l'achat et l'installation de matériel amélioré;
- les emprunts et les garanties d'emprunt pour couvrir les frais de formation et d'éducation des employés;

- les emprunts et les garanties d'emprunt pour couvrir les coûts initiaux de la recherche et du développement relatifs à la nouvelle technologie et aux nouveaux produits;
- les emprunts et les garanties d'emprunt pour couvrir les coûts de passage à de nouvelles cultures ou variétés de cultures existantes.

### **Avantages**

Les emprunts assortis de garanties d'emprunt peuvent offrir les avantages suivants comme méthode servant à modifier un comportement :

- ils aident à compenser le manque de ressources nécessaires pour que les intéressés puissent adopter le comportement recherché;
- ils ne contribuent (pas ou pas autant) à l'accroissement du déficit gouvernemental;
- lorsqu'ils sont porteurs d'intérêt, ils peuvent générer des revenus pour le gouvernement;
- on peut les diriger avec précision vers les personnes (entreprises ou particuliers) dont le comportement doit changer;
- ils peuvent être plus efficaces que la réglementation -- ils donnent libre cours aux processus de marché et dépendent de ces processus, ce qui permet d'éviter des pertes d'efficacité dues à l'allocation non optimale des ressources, qui accompagnent normalement les contrôles par la réglementation;
- ils sont moins importuns -- ils permettent une plus grande liberté de choix que la réglementation traditionnelle dirigiste basée sur la surveillance;
- ils permettent la souplesse et l'adaptation des comportements;
- ils permettent d'éviter les problèmes de la prise de décisions discrétionnaire centralisée;
- ils permettent de se concentrer sur les déterminants économiques du comportement.

## **Inconvénients**

Les emprunts assortis de garanties d'emprunt peuvent présenter les inconvénients suivants comme méthode servant à modifier un comportement :

- ils contribuent quelque peu à accroître le déficit et le passif éventuel du gouvernement;
- ils peuvent être plus compliqués à administrer que les programmes de dépense (ils exigent le triage des requérants en ce qui concerne l'admissibilité et la solvabilité, la négociation des ententes d'emprunt, le contrôle du rendement, l'instauration de processus de versement, de recouvrement et de vérification);
- il peut être difficile de déterminer l'ampleur globale des montants des emprunts nécessaires pour modifier un comportement donné;
- le public peut considérer comme non appropriée cette méthode indirecte d'influencer le comportement;
- les emprunteurs éventuels peuvent ne pas être au courant des programmes de prêt;
- il faut cibler les prestations avec précision pour obtenir les effets maximaux sur le comportement;
- les règlements régissant l'admissibilité peuvent être complexes et peuvent équivaloir *de facto* à la réglementation;
- ils peuvent être injustes -- des inégalités dans la réponse de la population cible à la possibilité d'emprunter peuvent fausser la position concurrentielle des entreprises sur le marché. En effet, s'il y a des variations dans la capacité de la population cible de faire face aux complexités du processus, les grandes entreprises, plus sophistiquées et ayant de meilleures relations, peuvent en profiter davantage.

## **Facteurs qui favorisent l'utilisation des emprunts et des garanties d'emprunt**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi des emprunts et des garanties d'emprunt à des fins de réglementation :

- des fonds d'emprunt suffisants (ou des prestations «en nature») sont disponibles;

- le comportement cible est influencé principalement par des facteurs économiques;
- l'incapacité des intervenants de respecter les exigences en matière de comportement est en partie attribuable à une pénurie de ressources;
- les prêteurs privés ne sont pas disposés à fournir des prêts à des taux concurrentiels aux emprunteurs cibles pour des raisons déterminées;
- le nombre de bénéficiaires éventuels facilement reconnaissables est petit (cela réduit les frais de l'administration et augmente la portée);
- l'admissibilité peut être définie avec précision (p. ex., le comportement nécessite l'achat de certains produits et services définissables);
- l'admissibilité aux emprunts et aux garanties d'emprunt peut être facilement démontrée par les requérants et vérifiée par les autorités gouvernementales;
- les bénéficiaires visés sont relativement favorisés;
- le respect des conditions se vérifie aisément (ce qui facilite la surveillance);
- l'obligation de respecter certaines exigences requiert la soumission à un régime dicté par la prudence (permet les avances échelonnées d'emprunt conditionnelles);
- on est certain que les emprunteurs sont solvables.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'utilisation des emprunts ou des garanties d'emprunt comme méthode servant à modifier un comportement :

- le comportement cible est principalement déterminé par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- les personnes ayant adopté le comportement escompté ne sont pas intéressées par la disponibilité des ressources fournies au moyen d'emprunts ou de garanties d'emprunt;
- les prêteurs privés ne sont pas disposés à accorder des prêts à des taux concurrentiels aux emprunteurs visés pour des raisons déterminées;

- on sait que les emprunteurs éventuels sont sur le point d'être insolvable ou font partie d'industries en crise;
- les mises en commun de fonds ou les prestations «en nature» ne suffisent pas pour modifier le comportement;
- les règlements nécessaires pour s'assurer que les prêts ou les garanties de prêts soient accordés aux personnes appropriées seraient très complexes (augmentant les coûts d'administration et de conformité, diminuant la transparence et l'équité perçue du programme de prêts et favorisant les grandes entreprises plus sophistiquées);
- vous prévoyez de la difficulté à confirmer le respect des exigences des ententes de prêt.

### **Conséquences pour la mise en oeuvre de programme**

Si vous envisagez d'utiliser les emprunts ou les garanties d'emprunt comme moyen de modifier le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- vous devrez soigneusement définir les exigences régissant l'admissibilité;
- vous devrez établir un processus d'approbation, une entente normalisée en matière d'emprunt, un programme de surveillance de la conformité, un système comptable, un système de contrôle des versements, un système de recouvrement et une fonction de vérification;
- vous aurez besoin d'aide juridique pour l'administration du programme, et peut-être d'aide technique pour traiter les demandes d'emprunt et vérifier l'admissibilité des requérants;
- vous aurez besoin d'une stratégie de communications pour vous assurer que les bénéficiaires éventuels soient au courant du programme d'emprunt et de ses exigences.

## 4. Redevances d'utilisation

Les «redevances d'utilisation» sont des frais imposés pour l'utilisation ou la consommation de produits, d'installations ou de services publics. Les redevances d'utilisation (p. ex., les droits de déversement) sont très courantes dans le domaine de l'environnement. Elles visent à modifier le comportement en réduisant ou en élevant le coût de l'exercice d'une activité donnée (p. ex., l'utilisation, dans la production de certains intrants ou méthodes de production). En théorie, pour empêcher l'utilisation excessive d'un produit ou d'un service, les redevances devraient être établies de façon à refléter leur «valeur» véritable.

Pour qu'elles soient utiles, il faudrait appliquer les redevances dans des situations où il y a un monopole, ou en conjonction avec les régimes de réglementation qui obligent les usagers à faire affaire avec les fournisseurs choisis. Les services hydrauliques fournis seulement par les services publics locaux sont un bon exemple de situation monopolistique. Il n'existe pas de solutions de rechange économiquement viables, du moins dans la plupart des centres urbains. Les services municipaux d'épuration des eaux usées et de ramassage des ordures ménagères sont des exemples de la seconde situation. Il existe d'autres possibilités (p. ex., les fosses septiques, le dépôt des ordures pendant la nuit dans le parc urbain), mais ces solutions sont, elles aussi, réglementées et sujettes à des vérifications. Lorsque les usagers s'aperçoivent que les solutions de rechange coûtent plus que le service pour lequel on leur demande des droits (p. ex., le coût de l'achat et de l'installation d'une fosse septique par rapport au prochain versement au service d'épuration), il sera moins nécessaire d'avoir recours à la réglementation.

Il est important de distinguer entre les droits appliqués à la consommation de produits, de services, ou d'installations collectifs et les autres redevances qui visent à recouvrer les coûts que le gouvernement a encourus pour fournir les activités ou les services faisant partie d'un programme de réglementation. Les redevances visant le recouvrement des coûts, appliquées aux éléments d'un programme de réglementation, peuvent accroître le fardeau administratif et nuire aux niveaux de conformité. L'efficacité du système de recouvrement de coûts dépend du montant des redevances, de la capacité à payer du client et des incidences des autres facteurs sur la volonté de se conformer.

Voici des exemples de redevances d'utilisation comme méthode de rechange servant à modifier un comportement à des fins de réglementation :

- les frais de consommation d'eau;
- les frais d'épuration des eaux usées;
- les frais de traitement des vidanges;

- les frais de ramassage des déchets solides;
- les frais d'élimination des déchets solides (lieu d'enfouissement);
- les frais de ramassage des déchets toxiques;
- les frais d'entreposage des déchets toxiques;
- les frais d'élimination des déchets toxiques;
- les taux différentiels des frais d'électricité qui pénalisent la consommation accrue.

### **Avantages**

Les redevances d'utilisation peuvent offrir les avantages suivants comme méthode servant à modifier un comportement :

- les redevances d'utilisation peuvent réduire les coûts globaux, pour l'économie, engagés pour atteindre un certain objectif en matière de réglementation;
- elles fournissent de la souplesse pour hausser ou baisser les niveaux de comportement en manipulant les prix;
- elles peuvent favoriser les solutions innovatrices de rechange aux installations, aux services et aux technologies de production;
- elles génèrent des revenus pour le gouvernement;
- elles peuvent être plus efficaces que la réglementation -- elles dépendent du fonctionnement du processus de marché pour déterminer le niveau de consommation ou d'utilisation;
- elles sont moins importunes -- elles permettent une plus grande liberté de choix que la réglementation traditionnelle dirigiste basée sur la surveillance;
- elles permettent d'éviter les problèmes de la prise de décisions discrétionnaire centralisée;
- elles permettent de se concentrer sur les déterminants économiques du comportement;

- elles peuvent compenser le manque de ressources nécessaires pour que les usagers puissent adopter le comportement escompté (en subventionnant les prix).

### **Inconvénients**

Les redevances d'utilisation peuvent présenter les problèmes suivants comme méthode servant à modifier un comportement :

- elles pourraient exiger une surveillance accrue des comportements de remplacement;
- elles exigent des systèmes de surveillance, de contrôle, d'imputation, de recouvrement et d'entretien;
- elles peuvent nécessiter de considérables investissements dans les usines et l'infrastructure;
- elles peuvent entraîner une responsabilité légale pour le gouvernement (p. ex., des services défectueux, un confinement non approprié);
- elles peuvent être injustes si la population visée a des capacités très inégales de payer;
- elles peuvent fausser la position concurrentielle des entreprises sur le marché.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi des redevances d'utilisation comme méthode servant à modifier un comportement :

- le comportement cible est influencé principalement par des facteurs économiques;
- le gouvernement a le monopole (ou il n'y a que quelques fournisseurs) des produits, des services ou des installations pertinents;
- il n'y a pas de solutions de rechange viables (p. ex., remplir sa piscine de Perrier) ou encore, elles sont trop faciles à repérer (p. ex., déposer les ordures dans l'arrière-cour du voisin);
- Il existe des «points d'accès» ou des points de vérification naturels dans les activités concernées (facilite l'imputation et la surveillance);

- les personnes cibles sont en mesure de payer.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi des redevances d'utilisation à des fins de réglementation :

- le comportement cible est principalement déterminé par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- les intervenants en cause ont facilement accès à des solutions de rechange peu coûteuses, et celles-ci sont difficiles à surveiller ou à vérifier.

### **Conséquences pour la mise en oeuvre de programmes**

Si vous envisagez d'employer les redevances d'utilisation comme moyen de modifier un comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- elles peuvent nécessiter de considérables investissements dans les usines et les locaux (y compris la recherche d'installations, la planification, l'entretien et le remplacement);
- il s'agit d'un commerce - il faudra donc le gérer efficacement pour qu'il réponde aux attentes des clients. L'histoire montre, qu'à long terme, le public préfère pouvoir choisir et ne permet pas aux monopolisateurs d'agir indéfiniment comme bon leur semble.

## 5. Propriété publique

Au Canada, les gouvernements ont souvent utilisé la propriété de sociétés dans les industries clés afin de réaliser des objectifs de politique publique. C'est un instrument qui peut servir dans une foule de circonstances, p. ex., pour contrôler les monopoles naturels, pour consolider la nation et développer les collectivités, pour atténuer les répercussions des transitions économiques et stabiliser le revenu, pour assurer la disponibilité des capitaux à des fins particulières, pour consolider la sécurité nationale et assurer l'approvisionnement en certains produits et services, pour établir des compétiteurs «étalon» et pour contrôler les facteurs externes (négatifs et positifs) des activités du marché. Souvent, les entreprises dominent sur leurs marchés, ce qui leur permet (sous la direction du gouvernement) d'influencer le comportement du marché (la production et la consommation).

La propriété publique peut avoir plusieurs formes. La forme la plus commune est la société d'État, établie en vertu d'une loi spéciale. Toutefois, le gouvernement peut également être propriétaire de sociétés établies en vertu de lois générales sur les sociétés. Dans les deux cas, le gouvernement peut détenir une partie ou l'ensemble des actions.

Le gouvernement participe de façon minimale à la gestion quotidienne de l'entreprise, si tant est. Il exerce un contrôle plus important en ce qui concerne les nominations aux échelons supérieurs, les politiques de l'entreprise, la planification stratégique et, en particulier, le financement. L'une des uniques contributions du Canada au domaine de la réglementation, c'est de combiner les techniques de la propriété publique avec la réglementation pour contrôler une industrie donnée. Disposant alors de plus d'un moyen de contrôle, le gouvernement jouit d'une souplesse accrue pour mieux atteindre ses objectifs en matière de politique publique.

L'utilisation de la propriété comme instrument de politique publique dépend largement de la philosophie du moment au sujet du rôle du gouvernement dans le secteur privé. Lors de la rédaction du présent *Guide*, on ne favorisait pas l'entreprise publique, en particulier quand les entreprises exerçaient leurs activités sur des marchés concurrentiels.

### Exemples

La propriété publique est utilisée, en partie, à des fins de réglementation dans les secteurs suivants :

- les emprunts agricoles;
- l'assurance agricole;

- la vente de produits agricoles (offices de commercialisation);
- l'assurance automobile;
- la production et le financement de films;
- les loteries et les autres formes de jeu du hasard;
- la vente de boissons alcoolisées;
- la production de la monnaie;
- le service postal;
- le transport par chemin de fer et par avion;
- la radiodiffusion et la télédiffusion;
- l'exploration pétrolière, le raffinage du pétrole et la commercialisation des produits pétroliers;
- les applications de l'énergie atomique;
- la génération et la distribution d'énergie électronique;
- la distribution d'eau;
- les télécommunications (y compris les services de satellite).

### **Avantages**

La propriété publique peut offrir les avantages suivants comme moyen de modifier le comportement :

- elle peut être plus efficace que la réglementation -- et dispense d'imposer une réglementation de grande envergure au secteur privé;
- elle permet d'obtenir près de 100 p. 100 d'adhésion aux spécifications de comportement lorsque la société d'État détient le monopole ou qu'elle est dominante au point où les concurrents doivent la prendre pour modèle;
- l'interfinancement, au moyen des politiques d'établissement des prix, permet la redistribution du revenu de façon moins visible;

- elle peut compenser la pénurie des ressources qui seraient nécessaires pour adopter un comportement donné;
- elle facilite l'établissement plus efficace et plus informé de politiques et de prises de décision en assurant une meilleure connaissance et compréhension des marchés et des industries pertinents (les participants au marché sont mieux informés que des organismes de réglementation) et en intégrant le processus de concorder plusieurs objectifs de politique;
- elle peut éliminer ou considérablement réduire le coût d'établir des règlements, dont l'application nécessite des contrôles et la promotion de la conformité.

### **Inconvénients**

La propriété publique peut présenter les inconvénients suivants comme méthode servant à des fins de réglementation :

- la propriété publique de la firme dominante (en particulier lorsqu'elle est combinée avec des contrôles économiques de réglementation de l'entrée et des prix) peut considérablement diminuer l'efficacité économique et entraver l'adaptation dynamique des marchés touchés en maintenant la dominance, en isolant l'entreprise des pressions du marché, en entravant les nouveaux concurrents, en diminuant les exigences de rentabilité et d'innovation qui mènent à l'adoption de nouvelles technologies, de la mise au point de nouveaux produits, et de nouvelles méthodes de production, de distribution et de marketing;
- elle tend à ne pas tenir compte suffisamment des désirs des acquéreurs (de la clientèle);
- elle peut être inéquitable -- on se demande si le gouvernement devrait agir à titre de concurrent lorsque le marché offre des possibilités de concurrence réalisable;
- le contrôle politique et l'obligation de rendre compte posent certains problèmes;
- elle peut faire augmenter le déficit ou le passif éventuel du gouvernement;
- plus la société d'État fonctionne sans lien de dépendance du gouvernement, plus il est difficile et coûteux de surveiller l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques;

- le public réagit négativement lorsque les niveaux de rémunération des agents et des employés dans une société d'État dépassent considérablement ceux dans les ministères et organismes gouvernementaux (sans parler du secteur privé).

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent le recours à la propriété publique comme méthode servant à des fins de réglementation :

- une entreprise appartenant à l'État doit être suffisamment dominante sur les marchés pertinents pour influencer sur le comportement des autres participants (c.-à-d. les consommateurs et les concurrents);
- le gouvernement est disposé à utiliser ce moyen particulier;
- le gouvernement est un acheteur majeur des produits et services cibles;
- il est difficile d'établir des spécifications de produit exactes et juridiquement applicables;
- il est nécessaire de vérifier continuellement le comportement au niveau de la «micro-gestion»;
- il est nécessaire de redistribuer le revenu de façon pas trop évidente;
- le comportement visé est influencé par des facteurs économiques, sociaux et psychologiques;
- l'incapacité des intervenants de respecter les normes de comportement est due en partie au manque de ressources;
- il est nécessaire que le gouvernement affiche de façon constante et évidente son engagement envers certaines valeurs relatives aux objectifs en matière de politique (sensibilité).

Veillez noter que, bien que la prédominance sur le marché assure l'efficacité de la propriété publique, celle-ci constitue néanmoins un facteur de risque important pour l'efficacité économique (voir ci-dessous).

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi de la propriété publique comme moyen de modifier un comportement :

- les marchés pertinents sont concurrentiels (ce qui réduit la capacité des sociétés d'État de modifier de façon appréciable le comportement du marché et de fournir des renseignements utiles au gouvernement aux fins d'établissement de politiques);
- le gouvernement s'oppose à l'expansion du recours à la propriété publique.

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser la propriété publique comme moyen de modifier un comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- elle peut nécessiter de considérables investissements dans les usines et les locaux (y compris la recherche d'installations, la planification, l'entretien et le remplacement);
- il s'agit d'un commerce - il devrait être géré efficacement et répondre aux demandes des clients;
- elle nécessite une infrastructure appropriée de propriété d'entreprise;
- elle risque d'accroître le déficit et le passif éventuel du gouvernement (les garanties d'emprunt sont utilisées couramment pour faciliter le financement des sociétés d'État);
- elle nécessite un contrôle politique et parlementaire approprié, ainsi que des dispositions de surveillance et d'obligation de rendre compte (y compris la vérification externe).

## 6. Persuasion (promotion de l'initiative volontaire)

La persuasion, c'est-à-dire la promotion de l'initiative volontaire ou consentie, est une solution de rechange très importante à l'intervention basée sur la réglementation. Dans le cadre de cet instrument, le gouvernement n'établit pas de règlements absolus qui précisent le comportement escompté. Il tente plutôt d'atteindre ses objectifs en matière de politique en convaincant les intervenants appropriés de modifier volontairement leur comportement. La recherche sur le respect des règlements et l'expérience pratique des organismes de réglementation ont montré que la non-conformité découle souvent de l'ignorance. Les intéressés peuvent ne pas comprendre ou apprécier le problème qu'on veut résoudre, la justification de l'exigence, le comportement escompté, ou savoir comment se conformer. Généralement, la crainte des sanctions imposées par l'État, qui représente la différence cruciale entre la réglementation (coercitive) et l'initiative volontaire, ne détermine que partiellement le comportement des intervenants concernés.

Le gouvernement encourage de plus en plus l'initiative consentie dans le cadre de son orientation générale vers la résolution des problèmes par le «partenariat». Ainsi, l'activité du gouvernement consiste à convaincre les personnes concernées d'adopter de leur propre gré un comportement donné.

Le présent *Guide* fait une distinction de base entre l'initiative non structurée et l'initiative structurée, sujets traités séparément plus loin. Toutefois, les deux formes ont en commun des avantages et des inconvénients.

### Initiative volontaire non structurée

Dans le cas de l'initiative volontaire non structurée, les intervenants concernés (y compris le gouvernement) ne tentent pas de préciser ou de formaliser les exigences en matière de comportement. On ne cherche pas à surveiller ou à sanctionner un comportement. La publicité et la fourniture de services de formation et de consultation sont des éléments typiques de la promotion de l'initiative volontaire non structurée. Celle-ci peut être particulièrement utile dans les domaines où les facteurs sociologiques et psychologiques influent davantage sur le comportement que les facteurs économiques. L'initiative non structurée peut aussi être utile dans les cas où les connaissances, les attitudes et la façon générale d'aborder les problèmes sont jugées plus aptes à changer le comportement que la stricte imposition de règlements précis.

### Exemples

Les gouvernements ont encouragé l'initiative volontaire non structurée pour modifier le comportement dans les cas suivants :

- les campagnes de publicité et d'éducation contre l'alcool au volant;
- les programmes de sensibilisation à l'environnement;
- les campagnes publicitaires «Achetez canadien»;
- la promotion des campagnes en faveur du multiculturalisme et contre le racisme.

### **Avantages**

L'encouragement de l'initiative volontaire non structurée pour changer le comportement peut offrir les avantages suivants :

- elle peut s'agir plus rapidement sur le comportement;
- elle permet d'agir avec plus de souplesse et de sensibilité dans une situation en évolution, ce qui favorise l'efficacité économique et conserve la capacité d'adaptation dynamique aux conditions changeantes du marché et aux progrès techniques;
- elle stimule l'innovation;
- elle réduit de façon importante les dépenses gouvernementales nécessaires pour résoudre le problème (p. ex., elle réduit les dépenses nécessaires pour établir des règlements, surveiller et promouvoir, et élimine entièrement les coûts d'application);
- elle est plus discrète -- et permet une plus grande liberté de choix que la réglementation coercitive basée sur le contrôle;
- elle permet d'éviter les problèmes de la prise de décisions discrétionnaire centralisée;

### **Inconvénients**

Le fait d'encourager l'initiative volontaire non structurée pour changer le comportement peut présenter les inconvénients suivants :

- elle peut être plus lente;
- il peut être plus coûteux d'évaluer l'effet de la politique (on peut ne pas disposer des renseignements qui auraient autrement été fournis par d'autres moyens tels que la taxation ou la réglementation); et

- certains des intervenants pourraient considérer que cette approche n'est pas assez adéquate.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les conditions suivantes existent, elles favorisent l'emploi de l'initiative volontaire non structurée pour modifier le comportement :

- les comportements sont principalement déterminés par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- les connaissances, les attitudes et la façon générale d'aborder les problèmes sont plus aptes à modifier le comportement que la stricte imposition de règlements précis;
- il est impossible d'établir des règlements précis;
- il est impossible d'élaborer des règlements pour chaque danger concevable ou problème éventuel;
- d'autres facteurs contribueraient aussi aux pressions pour changer le comportement;
- les leaders de l'opinion favorisent le changement et sont disposés à participer (et probablement d'appuyer) une campagne promotionnelle;
- les médias s'intéressent aux préoccupations et aux objectifs de la campagne promotionnelle.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi de l'initiative volontaire non structurée pour modifier le comportement :

- les comportements sont principalement déterminés par des facteurs économiques;
- les intéressés préfèrent l'intervention par la réglementation (p. ex., pour maintenir «l'égalité des chances»);
- certains comportements sont exigés, et ils peuvent être définis avec précision;
- les ressources sont insuffisantes pour mener une bonne campagne promotionnelle.

## **Conséquences pour la mise en oeuvre de programmes**

Si vous envisagez d'utiliser l'initiative volontaire non structurée pour changer le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- une stratégie de campagne et un plan de travail seront nécessaires;
- des ressources financières substantielles peuvent être nécessaires (p. ex., pour les sondages d'opinion, pour l'élaboration de documents, pour le budget de la publicité, pour les relations avec les médias);
- des compétences spécialisées seront nécessaires (p. ex., pour sonder l'opinion, étudier le marché, concevoir une formation et la dispenser, établir les relations avec les médias de même que pour la rédaction, la révision, la traduction, la distribution et les annonces publicitaires);
- des activités soutenues seront probablement nécessaires pendant une période assez longue - plus le changement de comportement escompté est important, plus l'effort de promotion sera long.

## **Initiative volontaire structurée : codes, lignes directrices et normes non obligatoires**

Pour structurer l'initiative volontaire, on peut avoir recours à des moyens tels que les codes, les lignes directrices et les normes non obligatoires. Bien que, dans le cadre de cette solution de rechange, le comportement escompté ne soit pas obligatoire, elle comporte tout de même des règlements précis.

Il n'existe pas de définitions précises qui permettent de distinguer entre les moyens. En fait, ils sont semblables, seuls les noms diffèrent. Le terme «code» peut servir pour désigner à la fois les exigences obligatoires et non obligatoires. Dans le deuxième cas, il peut s'appliquer à des spécifications plus générales du comportement (p. ex., le Code de déontologie, le Code d'éthique professionnelle, et le Code Comfort). Les lignes directrices peuvent être plus détaillées mais porter aussi sur des questions plus générales en matière de comportement (p. ex., il existe des lignes directrices relatives à «la vérité en publicité», et «la vérification environnementale»).

## **Normes non obligatoires par rapport aux normes consensuelles**

Les normes non obligatoires sont un terme qui est souvent appliqué à des spécifications hautement détaillées. Bien qu'il y ait une grande confusion au sujet

de cet instrument, la première chose à se rappeler, c'est que les normes non obligatoires ne sont pas les mêmes que les normes consensuelles.

Les normes sont tout simplement des spécifications et des règlements. Elles peuvent être établies par n'importe qui. Les normes consensuelles sont élaborées au moyen d'un processus consensuel. En général, un organisme de rédaction de normes, tel que l'Association canadienne de normalisation (CSA) ou l'Office des normes générales du Canada (ONGC), réunit les intéressés et supervise le processus. Toutefois, il est tout à fait possible que le gouvernement joue le rôle d'animateur dans l'établissement d'une «norme consensuelle».

Les normes peuvent être non obligatoires ou obligatoires. De même, les normes consensuelles peuvent être soit non obligatoires, soit obligatoires, bien que bon nombre d'entre elles soient reliées à des règlements fédéraux et provinciaux.

## **Les normes non obligatoires par rapport à l'autodiscipline**

Il y a des différences évidentes entre les codes, les lignes directrices et les normes non obligatoires d'une part, et l'autodiscipline d'autre part. L'autodiscipline est une forme de réglementation souvent utilisée par les provinces relativement à certaines professions (p. ex., les avocats, les médecins, les ingénieurs, les coiffeurs, les conseillers financiers). Dans ces cas, le corps législatif délègue le pouvoir de réglementation à un organisme qui représente les membres exerçant cette profession. L'organisme établit des règlements, perçoit des droits, applique la discipline - et tous ces éléments ont la même force et la même autorité juridique que s'ils étaient appliqués par le gouvernement lui-même. Il n'y a rien de volontaire au sujet de l'autodiscipline.

Les codes et les lignes de conduite non obligatoires précisent eux aussi des règlements et des normes de comportement. Les différences clés, c'est qu'ils n'ont pas d'autorité légale et qu'il n'est pas obligatoire de s'y conformer. En théorie, les parties concernées se conforment parce qu'elles trouvent que c'est dans leur propre intérêt de respecter les règlements (non obligatoires). La même chose vaut pour la plupart des programmes de réglementation -- les entreprises estiment qu'il est dans leur propre intérêt de respecter les règlements (non obligatoires) de leur propre gré. Paradoxalement, en ce qui concerne les entreprises, un problème important dans le cas des codes, des lignes directrices et des normes non obligatoires, c'est l'absence de sanctions et de mécanismes d'application efficaces. Mettez-vous à leur place. Si vous vous conformez, cela vous coûtera davantage. Vous devrez hausser vos prix sinon vos profits diminueront. Votre objectif principal dans la vie, c'est que votre entreprise soit florissante et qu'elle demeure en affaires. Vous êtes disposé à vous conformer de votre propre gré, à condition que vos concurrents fassent de même. Les tricheurs peuvent vous nuire énormément. Il vous faut des règles de jeu équitables et vous y avez parfaitement droit. S'il n'y a pas moyen d'arrêter les

tricheurs, vous permettez tout simplement aux concurrents malhonnêtes de mettre en danger les emplois de vos travailleurs et de vous obliger à fermer boutique. Ce n'est pas raisonnable.

Alors, pourquoi les entreprises respectent-elles les codes, les lignes directrices et les normes non obligatoires? Probablement pour diverses raisons. Un facteur pourrait être le souci de leur réputation, si jamais on apprenait qu'elles n'observent pas les règlements. L'opinion de ses pairs peut aussi jouer un rôle important.

Les codes, les lignes directrices et les normes non obligatoires peuvent être utilisés lorsque le gouvernement n'est pas actif dans un domaine. Elles peuvent aussi servir pour élaborer des exigences dans un domaine déjà régi par des règlements. De plus, étant donné que les réformes ont accru les coûts de l'élaboration de règlements, on a de plus en plus souvent recours à des solutions de rechange moins coûteuses. Les ministères et les organismes découvrent les avantages de contourner les voies officielles de ratification des règlements en ayant recours à des codes et des lignes directrices. Ce comportement est entièrement prévisible.

Dans certains cas, les codes et les lignes directrices volontaires ne sont pas aussi «volontaires» qu'elles semblent l'être. Parfois, les ministères indiquent clairement que lorsque les codes ou les lignes directrices ne sont pas respectés de façon satisfaisante, les règlements deviendront contraignants. Certains codes et lignes directrices non obligatoires semblent avoir été, au début, des ébauches de directives. Certains, en particulier ceux qui s'appliquent à des organismes fédéraux et qui ont été autorisés par un ministre ou par le Cabinet, peuvent en fait être juridiquement contraignants!

## **Exemples**

Voici des exemples de codes de déontologie, de lignes directrices et de normes non obligatoires, établis avec la participation de ministères fédéraux :

- le code de service de transfert électronique de fonds;
- les différents codes de protection environnementale;
- le code de déontologie dans le domaine de la publicité.

## **Avantages**

Le fait de promouvoir l'initiative volontaire au moyen de codes, de lignes directrices ou de normes peut présenter les avantages suivants :

- il reconnaît les limites pratiques du rôle et de la capacité du gouvernement à résoudre les problèmes au moyen d'une intervention détaillée;
- il peut faire preuve de rapidité, de sensibilité et de souplesse accrues (il peut être préférable sur les marchés caractérisés par de rapides changements de produit car les normes non obligatoires peuvent être établies et modifiées plus rapidement que les règlements gouvernementaux);
- il n'est pas assujéti à des limites constitutionnelles ou légales (il peut servir pour établir des normes nationales et éviter la balkanisation);
- il n'est pas assujéti aux conventions de rédaction juridique;
- il peut suggérer, expliquer, justifier et élaborer;
- il peut traiter de secteurs qui sont difficiles à réglementer, tels que le comportement éthique;
- il peut réduire les frais engagés par le gouvernement pour établir, promouvoir, contrôler et appliquer des exigences en matière de comportement;
- la fabrication de produits qui sont interchangeables et compatibles peut accroître le nombre de fournisseurs, encourager la concurrence, réduire le risque, diminuer la taille et le coût des stocks, accroître la productivité des travailleurs et améliorer les économies des opérations de grande envergure;
- le fait de rationaliser les produits peut accroître l'efficacité au moyen d'économies d'échelle relativement à la production, aux stocks et à la consommation;
- il peut réduire le risque d'échec de produit;
- il peut amener les utilisateurs à considérer le produit avec plus de confiance;
- il peut faciliter l'entrée de nouveaux produits sur le marché, accroître la demande et faciliter le commerce international;
- il peut réduire considérablement la quantité de renseignements et d'évaluations nécessaires pour prendre une décision d'achat (compense l'inégalité sur le marché des renseignements disponibles aux acheteurs et aux vendeurs);

- il peut réduire les coûts et accroître l'efficacité économique en améliorant la rationalisation, l'interchangeabilité et la compatibilité des produits, rectifier l'échec de marché dû à des facteurs externes de la production ou de la consommation, ainsi que l'absence de mécanismes pour changer de produit et réduire les risques;
- les entreprises peuvent éprouver plus de difficultés à différencier entre leurs produits, et d'accroître ainsi leur capacité concurrentielle sur la base des prix.

Veillez noter que bon nombre de ces avantages s'appliquent également aux normes obligatoires.

### **Inconvénients**

Le fait de promouvoir l'initiative volontaire structurée, tels que les codes, les lignes directrices et les normes, peut présenter les problèmes suivants :

- il peut ouvrir la porte à la collusion et aux ententes anti-concurrentielles entre concurrents;
- il peut être créé et administré d'une façon qui favorise certains intérêts (p. ex., les firmes dominantes, les producteurs intérieurs), en fonction de l'équilibre des forces relatif entre les intéressés;
- il peut entraîner des exigences de comportement qui, en fait, ne résoudront pas le problème qui a motivé l'intervention du gouvernement;
- il peut réduire la diversité des produits des concurrents;
- il peut accroître la capacité des entreprises à exercer une vente liée, ce qui accroîtrait leur monopole par rapport à un produit donné sur le marché d'un produit complémentaire;
- il peut entraver l'innovation et l'entrée de nouveaux produits sur le marché;
- il peut entraver le développement et l'application de nouvelles technologies;
- il peut créer des barrières commerciales;
- il peut réduire les niveaux de conformité en matière de comportement;

- l'incapacité de punir les tricheurs pénaliserait ceux qui se conforment de leur propre gré et, si la non-conformité devait persister, l'efficacité de ce moyen serait définitivement compromise;
- il peut être inéquitable -- les normes peuvent réduire davantage les coûts pour les petites entreprises que pour les grandes.

Veillez noter que de nombreux problèmes accompagnant également l'application des normes obligatoires.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Les codes, les lignes directrices et les normes non obligatoires peuvent être des options viables dans les conditions suivantes :

- les produits ou les services sont complexes relativement coûteux et achetés peu fréquemment, de sorte que les consommateurs et les acheteurs éventuels ne peuvent pas facilement déceler leurs caractéristiques (asymétrie de l'information);
- les marchés sont caractérisés par le changement rapide des produits;
- les normes de qualité sont particulièrement utiles sur les marchés qui ont les caractéristiques suivantes :
  - a) ils sont sensibles aux variations de la qualité;
  - b) la demande est peu souple;
  - c) la qualité s'obtient à bon compte;
  - d) on n'y accorde pas beaucoup d'importance à la mauvaise qualité des services;
- l'industrie est assez bien organisée ou contrôlée par ses propres membres qui s'assurent que les spécifications en matière de comportement sont suffisamment respectées;
- le nombre d'entreprises concernées est assez petit pour qu'on puisse facilement les reconnaître et pour que chacune d'entre elles convienne de respecter les spécifications de comportement;
- il existe un organisme, dont les membres représentent toutes, ou presque toutes, les sociétés dans l'industrie, qui assume la responsabilité de promouvoir les spécifications de comportement;
- tous les intéressés (en particulier les consommateurs) sont capables de participer à l'élaboration des spécifications de comportement;

- les intéressés comprennent clairement les risques qu'ils courent s'ils continuent à agir d'une certaine façon (p. ex., dans les domaines de la santé, de la sécurité ou de l'environnement);
- il existe une importante responsabilité juridique potentielle liée aux conséquences de certains agissements;
- les intéressés ont l'impression que le gouvernement est disposé à intervenir en appliquant la réglementation si l'initiative consentie ne réussit pas;
- les membres de l'industrie et les consommateurs peuvent facilement déceler la «tricherie»;
- le contrôle indépendant par un tiers et des programmes de certification sont disponibles pour appuyer les spécifications (p. ex., CSA, ONGC, UL ou ISO 9000);
- les concurrents et les consommateurs peuvent appliquer des sanctions non juridiques pour punir les tricheurs (p. ex., le retrait de la coopération dans certains secteurs tels que la recherche, l'achat de produits qui respectent les spécifications);
- en général, lorsque l'industrie est mûre pour les arrangements collusoires, elle est prête aussi pour les arrangements volontaires.

### **Contre-indications**

Le fait d'encourager l'initiative volontaire non structurée peut ne pas être une option viable ou désirable dans les circonstances suivantes :

- il y a de nombreux concurrents qui, tout en ayant des intérêts divergents, doivent s'entendre et modifier leur comportement;
- le pouvoir des divers intéressés d'influencer le contenu et l'application des spécifications varie considérablement;
- les produits importés représentent une proportion substantielle du marché (il est peu probable que les fabricants étrangers adhèrent aux spécifications non obligatoires canadiennes);
- les possibilités d'exportation sont considérables, et il n'existe pas de normes internationales ou de normes comparables dans les juridictions des

partenaires commerciaux (cela peut défavoriser les fabricants canadiens sur le plan de la concurrence);

- les acheteurs éventuels sont en mesure de déceler et d'évaluer facilement les caractéristiques des produits (moins il y a d'asymétrie dans l'information sur des produits, moins peut-on justifier les normes à leur égard);
- les consommateurs achètent les produits concernés souvent et de façon répétée (cela permet aux consommateurs de décider avec leur argent).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'encourager l'initiative volontaire non structurée, tels que les codes, les lignes directrices ou les normes, comme moyen de changer le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- pour qu'ils soient couronnés de succès comme mesures non obligatoires, les codes, les lignes directrices et les normes devraient être élaborés par un processus qui nécessite la participation de tous les intéressés;
- le gouvernement ou les autres intéressés auront probablement à fournir diverses sortes d'aide pour s'assurer que les consommateurs, les intérêts environnementaux et d'autres intérêts semblables puissent participer entièrement et efficacement;
- le gouvernement s'intéresse fortement au contenu et à l'application des spécifications non obligatoires (p. ex., afin de s'assurer que les normes ne créent pas des barrières commerciales internationales non souhaitables). Il serait préférable peut-être que le gouvernement participe à l'établissement des spécifications et en vérifie l'observation.

## 7. Modification des droits et des procédures de la loi privée

Une autre solution de rechange à la réglementation, c'est de créer de nouveaux droits de fond d'action (p. ex., l'acte délictuel, la fraude, la clause exorbitante, la restitution, les obligations fiduciaires) ou de modifier les droits de procédure. L'adaptation des exigences procédurales peut aussi créer d'importants stimulants.

Il existe toutefois des limites constitutionnelles à l'étendue de l'autorité du gouvernement fédéral dans ce secteur. En général, les provinces ont une juridiction exclusive en ce qui concerne les questions de droit civil, y compris le contrat et les actes délictuels. La procédure civile relève également d'elles. Cependant, le gouvernement fédéral peut demander leur coopération pour modifier les exigences procédurales. Il peut également créer des droits de poursuite, si ces derniers complètent les régimes de réglementation qui relèvent autrement de la juridiction fédérale.

### Exemples

Voici des exemples de modifications du droit privé titulaire ou procédural introduites dans le but de modifier le comportement en général :

- la création de nouveaux droits permettant les actions civiles privées relatives aux actes délictuels, à la violation de contrat, aux dommages découlant de l'utilisation d'un produit, la violation des obligations fiduciaires;
- la modification de la loi sur la « nuisance » et la violation du droit de « propriété » pour permettre aux parties de recouvrer plus facilement les pertes attribuables à la pollution environnementale;
- la modification des procédures civiles pour faciliter les recours collectifs;
- la modification des règles permanentes pour permettre à une gamme plus vaste de personnes d'intenter une action;
- accorder des fonds pour défrayer les intervenants et (ou) couvrir les frais d'action en justice;
- accorder aux entreprises le droit d'intenter des poursuites quand elles ont subi des pertes à cause d'activités anti-concurrentielles telles que l'établissement de prix abusifs (*Loi sur la concurrence*);
- accorder le droit d'intenter une poursuite aux parties afin qu'elles recouvrent le coût des opérations de dépollution.

### Avantages

Voici les avantages d'une modification des droits et des procédures privés aux fins d'un changement de comportement :

- elle serait plus discrète -- elle offrirait plus de choix que la réglementation traditionnelle coercitive basée sur le contrôle;
- elle permettrait plus de souplesse et une marge d'ajustement accrue par rapport au comportement escompté;
- elle permettrait d'éviter les problèmes liés à la prise de décisions discrétionnaire centralisée.

### **Inconvénients**

Voici les inconvénients d'une modification des droits et des procédures privés aux fins d'un changement de comportement :

- elle pourrait être un instrument relativement sophistiqué dans le cadre d'un système déjà complexe;
- elle pourrait être injuste -- certaines parties peuvent manquer de ressources pour intenter un procès à titre privé;
- pour certaines parties, il peut ne pas être justifié sur le plan économique d'intenter un procès (p. ex., lorsque la somme d'argent en jeu dans un seul cas est petite par rapport au coût des poursuites en justice);
- la procédure contradictoire utilisée dans les litiges traditionnels peut ne pas être des plus appropriées ni des plus efficaces pour résoudre les conflits et modifier le comportement;
- les décisions prises dans des procès particuliers peuvent ne pas avoir des incidences plus étendues sur le comportement;
- les modifications de procédure peuvent ne pas compenser entièrement le coût élevé et la lenteur des actions privées dans le système juridique;
- les parties peuvent considérer cette approche comme inadéquate dans les circonstances;
- les nouvelles dispositions peuvent orienter les questions d'ordre technique vers des tribunaux non qualifiés;
- le résultat des procès est imprévisible;

- leurs répercussions générales sur le comportement peuvent être lentes;
- les nouvelles dispositions peuvent évoluer de façon différente dans différentes juridictions;
- elles peuvent être difficile à cibler avec précision.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi de la modification des droits et des procédures privés aux fins d'un changement de comportement :

- les bénéficiaires cibles du changement sont relativement sophistiqués;
- les droits et les obligations nouveaux ou modifiés peuvent être définis avec précision dans la loi;
- le comportement à changer est principalement influencé par des facteurs économiques;
- les bénéficiaires cibles ont suffisamment de ressources pour intenter des procès à titre privé;
- les sommes en jeu sont assez élevées pour inciter un particulier ou une entreprise à intenter un procès à titre privé;
- les questions de fait (p. ex., les aspects techniques ou scientifiques d'un comportement ou du rendement d'un produit) ne sont pas hautement détaillées ou complexes.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi de la modification des droits et des procédures privés pour atteindre les objectifs en matière de réglementation :

- le comportement à changer est principalement déterminé par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- le montant d'argent en jeu dans chaque procès est inférieur à celui que les parties au litige pourraient éventuellement recouvrer.

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'employer la modification des droits et des procédures privés pour changer le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- les limites de la compétence du gouvernement fédéral réduisent grandement les possibilités de cet instrument;
- l'utilisation de cette méthode peut rendre plus difficile, pour le gouvernement, de contrôler dans quelle mesure le comportement a changé et dans quelle mesure les objectifs de la politique ont été atteints (manque d'information qui serait autrement disponible au moyen de systèmes de réglementation ou de systèmes fiscaux);
- cette méthode peut avoir des conséquences sur le plan du volume de travail et des ressources pour les systèmes judiciaires provinciaux;
- elle nécessitera une campagne de communications visant les avocats, les entreprises pertinentes et les bénéficiaires visés;
- elle peut nécessiter le soutien financier du gouvernement pour s'assurer que les bénéficiaires visés puissent tirer parti de leurs nouveaux droits.

## 8. Assurance

La dernière solution de rechange à la réglementation est l'assurance. Les gouvernements peuvent établir ou tout simplement promouvoir des régimes d'assurance visant à protéger certains intérêts (p. ex., les consommateurs) contre des risques précis. Les gouvernements peuvent aussi exiger que les entreprises soient couvertes par des polices d'assurance privées relativement à des risques précis comme condition pour qu'elles soient autorisées à fonctionner ou à exercer certaines activités. En fin de compte, l'assurance est en fait une exigence du régime de réglementation, pas une solution de rechange à la réglementation.

L'assurance peut éviter le recours à la réglementation coercitive hautement détaillée des caractéristiques des produits et des processus de production. Elle oblige les entreprises à évaluer les risques, à déterminer des méthodes rentables de les réduire et à s'assurer que les prix de leurs produits couvrent le coût des mesures de protection (p. ex., l'application des comportements escomptés). Les assureurs peuvent élaborer d'autres spécifications détaillées et effectuer des activités de contrôle. Toutefois, lorsque l'assureur n'évalue pas le risque sur une base individuelle (y compris les antécédents en matière de demandes d'indemnité), les avantages des régimes d'assurance pour le fournisseur ne l'encouragent plus, sur le plan financier, à déterminer et à réduire les risques. Cela minimiserait l'efficacité économique.

Les cautionnements d'exécution, les entiercements et les fonds de restitution sont des formes communes d'assurance pouvant être utilisées comme solutions de rechange à la réglementation coercitive détaillée, basée sur le contrôle. Au Canada, on compte de plus en plus sur les fonds de restitution. Dans le cadre de cet arrangement, les fournisseurs contribuent à un fonds au moyen de primes. Le fonds, qui peut être garanti par le gouvernement, fournit automatiquement des versements aux personnes ayant subi des pertes à cause de circonstances particulières.

### Exemples

Voici des exemples de régimes d'assurance qui permettent d'atteindre les objectifs en matière de réglementation :

- l'assurance résidentielle (offerte aux propriétaires dont les immeubles s'avèrent défectueux);
- l'assurance de voyage (protège les consommateurs qui ont payé à l'avance des voyages contre les fournisseurs et les prestataires de service insolubles);

- le cautionnement d'exécution ou le fonds de restitution pour les dommages subis à cause de l'utilisation de pesticides;
- l'assurance d'indemnisation des accidents du travail;
- les garanties du fabricant relatives aux réparations des dispositifs anti-pollution;
- les cautionnements d'exécution concernant l'assainissement des terres après les opérations d'extraction à ciel ouvert;
- les cautionnements d'exécution concernant l'assainissement des terres ayant servi au déversement de déchets solides ou toxiques;
- les cautionnements d'exécution relatifs au reboisement après l'exploitation forestière;
- les fonds de restitution concernant certains problèmes de santé ou des dommages environnementaux (p. ex., les problèmes reliés à l'amiante, la silicose, le déversement de pétrole au large, le nettoyage des BPC ou d'autres déchets toxiques);
- l'assurance-responsabilité professionnelle obligatoire pour les avocats, les médecins et les dentistes;
- l'assurance des fêtes foraines;
- les cautionnements d'exécution relatifs au rétablissement de l'habitat des poissons dans des projets qui font l'objet de processus d'évaluation de l'environnement;
- l'attribution de la responsabilité dans le cadre de déversement de pétrole au large et l'exigence d'être couvert par une assurance.

### **Avantages**

Voici les avantages d'utiliser les régimes d'assurance comme moyen d'influencer sur le comportement :

- ils sont plus transparents -- le coût des bienfaits obtenus par la réglementation (p. ex., un air plus pur) se reflète directement dans le prix des produits;
- ils permettent plus de souplesse et une marge d'ajustement accrue par rapport aux comportements escomptés;

- ils permettent d'éviter les problèmes liés à la prise de décisions discrétionnaire centralisée;
- ils permettent de se concentrer sur les déterminants économiques du comportement;
- ils sont plus discrets -- ils offrent plus de choix que la réglementation traditionnelle coercitive basée sur le contrôle;
- ils accroissent l'efficacité économique en internalisant les coûts, en permettant la souplesse de l'adaptation dynamique aux technologies et aux conditions de marché en évolution et en fournissant de puissants stimulants financiers pour le développement de méthodes plus rentables de réduction du risque;
- ils permettent aux bénéficiaires de jouir d'un procédé de recours rapide et souvent automatique;
- les autorités gouvernementales peuvent ne pas exiger autant de renseignements détaillés sur les industries et les comportements cibles;
- ils peuvent réduire considérablement les coûts, pour le gouvernement, de l'établissement, de la promotion, du contrôle et de l'application d'exigences détaillées en matière de comportement.

### **Inconvénients**

Voici les problèmes qui peuvent se présenter si on utilise les régimes d'assurance comme moyen d'influencer sur le comportement :

- le public peut ne pas considérer cela comme approprié d'utiliser une méthode indirecte pour influencer le comportement;
- les régimes d'assurance peuvent nécessiter des dispositions auxiliaires en matière de réglementation pour assurer la couverture entière (p. ex., rendre l'assurance obligatoire pour l'obtention d'un permis);
- ils peuvent être inéquitables -- si les entreprises cibles ont des capacités très différentes de déterminer et de minimiser les risques ou de payer les primes (ils peuvent favoriser les grandes entreprises bien établies).

## **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi de l'assurance aux fins d'un changement de comportement :

- le comportement à changer est principalement influencé par des facteurs économiques;
- la demande de biens ou de produits concernés est très souple (elle accroît les effets des taxes sur les prix des produits et, on l'espère, les répercussions sur le comportement de production);
- l'assurance entraînerait une réduction du nombre d'unités de paiement de taxe (elle réduirait les coûts de perception et de contrôle);
- il existe des points d'accès ou des points de vérification naturels dans les activités concernées (l'assurance facilite la perception, le contrôle et l'application);
- les particuliers cibles ont déjà une obligation fiscale éventuelle et sont capables de payer;
- elle permet de déterminer facilement et avec précision les cibles (les contribuables ou les produits) en ce qui concerne les nouveaux prélèvements fiscaux ou les prélèvements fiscaux accrus (elle facilite la perception, le contrôle et l'application).

## **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi de l'assurance pour atteindre les objectifs en matière de réglementation :

- le comportement à changer est principalement déterminé par des facteurs sociaux ou psychologiques;
- il y a relativement peu de fournisseurs (marché hautement concentré) et une demande hautement inélastique pour les biens ou les produits concernés (les niveaux de la consommation ne sont pas substantiellement touchés par les changements de prix découlant du transfert des primes d'assurance, et les consommateurs sont peu capables de s'adresser à d'autres fournisseurs);
- il existe un grand nombre de sociétés qui pourraient avoir besoin d'assurance (cette situation accroît les coûts administratifs des systèmes tels que les fonds de restitution).

## **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser les régimes d'assurance pour changer le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- certaines formes d'assurance (p. ex., les cautionnements d'exécution) sont plus susceptibles d'entraîner des litiges quand les parties demandent d'être indemnisées; les systèmes de recouvrement automatique peuvent être plus efficaces et fournir une couverture plus complète;
- les primes doivent être fondées sur les risques afin d'obtenir les avantages maximaux en matière d'efficience économique;
- vous devrez trouver des façons efficaces de percevoir la taxe ou de fournir une réduction fiscale;
- vous devrez être capable de vérifier et de contrôler l'obligation et l'admissibilité de chaque partie;
- vous devrez être en mesure de vérifier efficacement l'application;
- des documents peuvent être nécessaires pour expliquer les mesures fiscales;
- il faudra produire de nouvelles formules ou des formules existantes.

## **Partie 4 : Autres formes de réglementation**

La façon dont vous établissez les catégories de la réglementation dépend de l'approche que vous adoptez, soit économique, juridique ou politique. Nous utiliserons ici la structure suivante pour examiner les formes de réglementation touchant :

1. Les produits directement
2. Les fournisseurs (entrée/sortie)
3. Les procédés de production
4. L'information
5. Les droits commercialisables

Ces catégories fournissent un cadre pratique pour déterminer et évaluer les méthodes de rechange servant à atteindre un objectif de politique en matière de réglementation. Elles sont directement reliées au cadre analytique décrit dans la Partie I de ce *Guide*.

Ces catégories reflètent également l'opinion courante quant aux avantages et aux inconvénients comparatifs de chaque forme de réglementation. Cependant, les effets de toute approche de réglementation seront déterminés par divers facteurs et varieront d'un cas à l'autre. Il n'existe pas de réglementation fondamentalement mauvaise.

Il n'existe pas de définition unique et universelle de la réglementation. À l'instar des autres genres de loi, la réglementation établit des droits et des obligations à l'intention des particuliers. Qu'est-ce qui distingue la réglementation?

La définition la plus couramment utilisée au Canada a été établie dans le cadre du Mandat sur la réglementation (1979) du Conseil économique du Canada :

En général, la réglementation est le fait d'imposer des règles appuyées par la menace de sanctions gouvernementales, dans le but de modifier ou de contrôler le comportement privé. Ces règles peuvent être établies dans le cadre de statuts, de législation subordonnée («règlements»), de procédures administratives, d'arrêtés, de directives, de manuels et, implicitement, de décisions administratives et quasi-judiciaires.

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité de la Chambre des communes a proposé la définition suivante :

De façon très simple, on peut définir la réglementation comme une série de règles, arrêtées et appliquées par l'État, qui restreignent ou précisent la nature de l'activité économique et sociale.

## **Réglementation coercitive basée sur le contrôle**

Le terme «réglementation coercitive basée sur le contrôle» est très courant, mais il n'existe pas de définition généralement acceptée, et il est souvent utilisé pour désigner la «mauvaise réglementation». Ordinairement, d'après les exemples, ce genre d'instrument stipule à la fois les objectifs de rendement et la manière de les atteindre, c'est-à-dire la manière de se conformer. Souvent, les caractéristiques du produit et les détails du procédé de production sont visés, et les exigences de conformité sont présentées de façon très détaillée.

### **1. Contrôles directs des produits**

#### **Prix**

Le contrôle des prix des biens et des services est couramment utilisé sur les marchés lorsqu'il y a un «monopole naturel» (p. ex., les services publics). Sur ces marchés, les entreprises détiennent un considérable pouvoir de marché, ce qui peut entraîner un passage appréciable du revenu des consommateurs aux producteurs. On peut contrôler les prix afin de contrôler le profit que ces entreprises réalisent. D'ordinaire, le contrôle des prix est utilisé en conjonction avec le contrôle de l'entrée, tel que l'octroi de permis.

Diverses approches sont utilisées pour réglementer les prix. La réglementation du taux de rendement, qui établit les prix de sorte que l'entreprise ne réalisera qu'un taux concurrentiel des capitaux propres, est la forme la plus couramment utilisée en ce qui concerne les services publics. La limite des prix et les contrats sociaux sont des solutions de rechange aux formes plus traditionnelles de contrôle.

#### **Exemples**

Voici des exemples de produits assujettis aux contrôles de prix :

- les services téléphoniques;
- les services de transport;
- l'énergie électrique;
- le gaz naturel;
- l'eau;
- la câblodistribution.

## **Avantages**

Le contrôle des prix peut offrir l'avantage suivant :

- il protège contre l'emploi abusif de la puissance commerciale des entreprises monopolistiques (il permet de contrôler indirectement la rentabilité).

## **Inconvénients**

Le contrôle des prix peut présenter les problèmes suivants :

- il entrave la concurrence sur le marché et diminue l'efficacité économique sur les marchés concurrentiels;
- il entrave l'innovation et le développement de solutions de rechange moins coûteuses des produits faisant l'objet de réglementation;
- il peut entraîner un passage important du revenu des consommateurs aux producteurs (les entreprises régies par des règlements jouissent d'un avantage comparatif lorsqu'elles sont assujetties à un système de réglementation);
- il peut entraîner des coûts administratifs élevés à la fois pour les entreprises réglementées et pour le gouvernement.

## **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi du contrôle des prix aux fins d'un changement de comportement :

- le marché pertinent est caractérisé par le monopole naturel.

## **Contre-indications**

Lorsque les conditions suivantes existent, elles défavorisent l'utilisation du contrôle des prix :

- il y a une concurrence réalisable sur le marché pertinent.

## **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser le contrôle des prix comme forme de réglementation, vous devriez garder les éléments suivants à l'esprit :

- il nécessitera probablement l'établissement d'un tribunal indépendant et des besoins considérables en infrastructure (y compris la capacité d'analyse et la capacité juridique);
- il nécessitera des procédures détaillées relatives à la réception, à l'étude des demandes de rajustement des prix, et à la prise de décision à cet égard.

## Quantité

Le contrôle direct des produits peut aussi fixer des limites sur la quantité d'un produit pouvant être fabriqué. D'habitude, ces limites sont établies au moyen de systèmes de quota. Ceux-ci fournissent une méthode indirecte de maintien des niveaux de prix et assurent la rentabilité des entreprises sur les marchés où l'entrée est contrôlée au moyen de la réglementation.

## Exemples

Voici des exemples de produits qui font l'objet de contrôle de réglementation directe limitant la quantité pouvant être produite ou fournie :

- l'exportation du gaz naturel;
- les produits agricoles (les régimes de régulation de l'offre);
- les services de transport.

## Avantages

Le contrôle de la quantité des produits peut offrir les avantages suivants comme moyen d'influencer le comportement :

- sur les marchés caractérisés par un monopole naturel, il permet de fournir le produit à tous les clients;
- il protège contre l'emploi abusif de la puissance commerciale par des entreprises monopolistiques (il permet de contrôler indirectement l'établissement des prix et la rentabilité).

## Inconvénients

Le contrôle de la quantité des produits peut présenter les problèmes suivants :

- il entrave la concurrence sur le marché et diminue l'efficacité économique sur les marchés concurrentiels;
- il entrave l'innovation et la mise au point de solutions de rechange moins coûteuses en ce qui concerne les produits visés par des règlements;
- il peut entraîner un passage appréciable du revenu des consommateurs aux producteurs (les firmes visées par des règlements jouissent d'un avantage comparatif lorsqu'elles sont assujetties à un système de réglementation);
- il peut entraîner des coûts administratifs supérieurs, à la fois pour l'entreprise visée par des règlements et pour le gouvernement.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi du contrôle de la quantité des produits aux fins d'une modification du comportement :

- le marché pertinent est caractérisé par un monopole naturel.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi du contrôle de la quantité des produits :

- il y a une concurrence effective sur le marché pertinent.

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser le contrôle de la quantité des produits aux fins de modifier le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- il nécessitera probablement la création d'un tribunal indépendant et des besoins considérables en infrastructure (y compris la capacité analytique et juridique);
- il nécessitera des procédures détaillées relatives à la réception, à l'étude des demandes de changement des limites de production, et à la prise de décision à cet égard.

## **Caractéristiques des produits**

Ce genre de contrôle est une forme courante de réglementation de la commande et du contrôle. Les caractéristiques des produits (p. ex., la taille, l'aspect, le contenu, la qualité, la durabilité, la sécurité, la pureté) sont contrôlées au moyen de normes. Celles-ci peuvent être très générales (elles sont souvent désignées par «interdictions générales» dans les lois réglementaires ou par «normes de rendement» dans les règlements), ou peuvent être très détaillées (normes techniques).

D'un point de vue économique, les normes peuvent être utiles et peuvent nuire. Les normes contrôlent le produit, mais elles fournissent aussi des renseignements sur la qualité d'un produit ou sa compatibilité avec des produits ou des procédés complémentaires. En fait, elles peuvent accroître la productivité et la compétitivité. Elles peuvent réduire les coûts ou augmenter la rationalisation, l'interchangeabilité et la compatibilité des produits. Les marchés concurrentiels fonctionnent le mieux lorsque les fournisseurs et les consommateurs ont assez de renseignements pour faire des choix éclairés. Lorsque les fournisseurs ou les consommateurs n'ont pas les informations nécessaires, le marché risque d'échouer. Comme les normes fournissent des renseignements, elles peuvent nettement contribuer à éviter de tels échecs. Ces caractéristiques utiles des normes deviendront encore plus importantes sur un marché mondial où la production est plus interconnectée.

L'envers de la médaille, c'est que les normes peuvent accroître les coûts, entraver l'innovation et réduire le choix des consommateurs (en excluant du marché les solutions de rechange de moins bonne qualité mais moins dispendieuses). Ce qui est peut-être plus important, c'est que les gens ont tendance à dépendre du gouvernement en ce qui concerne l'assurance de la qualité, et ils ont un sens moindre de la responsabilité personnelle.

Pas toutes les normes sont pareilles. Il est important de distinguer entre les normes techniques et les normes de rendement.

## **Normes techniques**

Les normes techniques, ou normes de conception, précisent exactement comment respecter les spécifications relatives aux caractéristiques des produits. Ce genre de normes coercitives basées sur le contrôle est en général considéré comme indésirable d'un point de vue économique. Il entrave le développement de la technologie, réduit le choix des consommateurs et peut créer un obstacle à l'innovation et à l'entrée des nouveaux fournisseurs sur le marché. Par contre, les normes fournissent des renseignements très précis sur ce qu'un fournisseur doit faire pour les respecter. Il est important pour les entreprises de savoir exactement ce que la loi exige.

## Exemples

Les normes techniques qui précisent les moyens de se conformer aux caractéristiques des produits sont utilisées dans les domaines suivants :

- l'emballage et l'étiquetage;
- la sécurité des médicaments;
- les appareils médicaux;
- la qualité des semences;
- la sécurité des produits de consommation.

## Avantages

Les normes techniques relatives aux caractéristiques des produits peuvent offrir les avantages suivants comme moyen d'influencer le comportement :

- elles permettent aux acheteurs de réduire les coûts, d'obtenir et d'évaluer les données sur les produits des concurrents;
- elles indiquent avec précision les comportements à adopter pour se conformer;
- elles diminuent l'incertitude sur ce qui constitue la conformité pour les entreprises visées par les règlements, les autres intéressés et les autorités de réglementation;
- elles peuvent réduire les coûts du contrôle de la conformité (l'inspection peut mettre l'accent sur la vérification de la présence d'un certain matériel ou d'une certaine conception);
- la fabrication de produits interchangeables et compatibles peut accroître le nombre de fournisseurs, encourager la concurrence, réduire le risque, diminuer la taille et le coût des stocks, accroître la productivité des travailleurs et rentabiliser davantage les opérations de grande envergure;
- la rationalisation des produits peut accroître l'efficacité au moyen des économies d'échelle dans les secteurs de la production, des stocks et de la consommation;

- les normes techniques peuvent réduire les coûts et augmenter l'efficacité économique en améliorant la rationalisation, l'interchangeabilité et la compatibilité des produits, et éviter les échecs de marché dus à des facteurs externes de production ou de consommation, ainsi qu'à l'absence de mécanismes pour déplacer et réduire le risque;
- elles peuvent créer pour les entreprises des difficultés à faire apparaître la différence entre les produits, et augmenter la concurrence basée sur les prix.

### **Inconvénients**

Les normes techniques relatives aux caractéristiques des produits peuvent présenter les problèmes suivants :

- elles peuvent entraver l'innovation en « figeant » la technologie;
- elles réduisent le choix des consommateurs en diminuant la différenciation des produits;
- elles peuvent entraver l'innovation et l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché;
- elles peuvent créer des barrières commerciales;
- elles peuvent être inéquitables -- les normes peuvent réduire les coûts davantage pour les petites entreprises que pour les plus grandes;
- les inspecteurs peuvent nécessiter plus de formation et d'expertise pour évaluer le respect des exigences techniques hautement détaillées.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent le recours à des normes techniques pour réglementer les caractéristiques des produits :

- les produits ou les services sont complexes, relativement chers et achetés peu souvent par les consommateurs; les acheteurs éventuels n'arrivent pas à reconnaître facilement les caractéristiques (asymétrie de l'information);
- les entreprises visées par les règlements veulent ou ont besoin d'obtenir plus de renseignements et de certitude sur les comportements conformes;

- le marché ou les produits ne connaissent pas de rapides changements technologiques;
- des programmes de contrôle et de certification, mis en oeuvre par des tierces parties indépendantes, sont disponibles pour appuyer les spécifications (p. ex., CSA, ONGC, UL ou ISO 9000).

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent le recours à des normes techniques pour réglementer les caractéristiques des produits :

- les marchés ou les produits connaissent de rapides changements technologiques;
- les produits importés accaparent une part appréciable du marché (il est peu probable que les fabricants étrangers respectent les spécifications canadiennes);
- les économies d'échelle en production sont alliées à de fortes possibilités d'exportation, et il n'existe pas de normes internationales ou de normes comparables dans les juridictions des partenaires commerciaux (cette situation peut désavantager les fabricants canadiens vis-à-vis de la concurrence);
- les acheteurs éventuels sont capables de reconnaître et d'évaluer facilement les caractéristiques des produits (une moindre asymétrie de l'information signifie moins de justification des normes des produits);
- les consommateurs achètent les produits concernés fréquemment et de façon répétée (les consommateurs décident avec leurs dollars).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser les normes techniques pour contrôler les caractéristiques des produits, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- les normes techniques nécessitent d'importantes ressources et une importante infrastructure de programme pour soutenir les fonctions de promotion, de surveillance et d'application;
- les inspecteurs peuvent nécessiter plus de formation et d'expertise pour évaluer le respect des exigences techniques très détaillées;

- elles peuvent nécessiter des pouvoirs et des procédures spéciaux relativement aux Douanes pour interdire les produits importés non conformes.

## **Normes de rendement**

Les normes de rendement déterminent les résultats ou les objectifs devant être atteints. Elles ne précisent pas ce qu'un fournisseur doit faire pour respecter les normes, p. ex., la technologie qu'il doit utiliser. Le fournisseur doit atteindre un objectif, mais il peut choisir le moyen pour y arriver.

Par exemple, parmi d'autres caractéristiques de rendement exigées, la norme peut stipuler le taux de résistance d'un produit qui est établi par des tests. Le gouvernement peut aussi fixer une norme de conception qui exige d'utiliser une certaine technologie, mais qui permet en même temps d'utiliser un «moyen équivalent». Cela permet à l'entreprise visée par des règlements de proposer une technologie de remplacement. La norme peut également proposer des choix de technologies ou de stratégies de conformité qui sont jugés équivalents. Dans chacun de ces cas, la firme visée par les règlements peut choisir la façon dont elle se conforme et peut utiliser ou inventer une manière de se conformer qui est la moins coûteuse.

## **Exemples**

Voici des exemples de normes de rendement servant à réglementer les caractéristiques des produits :

- les normes du rendement énergétique;
- les normes de la sécurité-incendie dans les immeubles;
- les normes d'économie d'essence;
- les normes de salubrité des aliments;
- les normes de sécurité des produits de consommation;
- les normes de sécurité automobile;
- les normes d'emballage;
- la conception des emballages servant à transporter du matériel radioactif.

## **Avantages**

Les normes de rendement peuvent offrir les avantages suivants comme moyen de réglementer les caractéristiques des produits :

- elles peuvent réduire le risque de l'échec d'un produit;
- elles font que les utilisateurs s'attendent davantage à être satisfaits du risque de l'échec du produit;
- elles peuvent faciliter l'entrée de nouveaux produits sur le marché, accroître la demande et faciliter le commerce international;
- elles peuvent substantiellement réduire le volume de renseignements et d'évaluation nécessaire pour prendre une décision d'achat (elles compensent l'asymétrie dans la disponibilité des renseignements sur le marché pour les acheteurs et les vendeurs);
- elles sont plus discrètes et plus souples (les entreprises visées par les règlements sont libres de choisir -- ou d'inventer -- des méthodes du coût minimal pour respecter les exigences en matière de réglementation;
- elles minimisent les obstacles à la concurrence;
- elles peuvent produire une politique plus souple et davantage axée sur les résultats que sur les normes de conception;
- la souplesse et le choix qu'elles offrent aux entreprises permettent à celles-ci de réaliser d'importantes économies;
- elles fournissent des stimulants continus pour l'innovation permettant aux intéressés de tirer parti des méthodes moins coûteuses de se conformer).

### **Inconvénients**

Les normes de rendement peuvent présenter les problèmes suivants comme moyen de réglementer les caractéristiques des produits :

- elles peuvent entraver l'innovation et l'entrée de nouveaux produits sur le marché;
- elles peuvent entraver le développement et l'application de nouvelles technologies;
- elles peuvent créer des barrières commerciales;

- elles peuvent être inéquitables -- les normes peuvent réduire davantage les coûts pour les petites entreprises que pour les plus grandes;
- elles peuvent ne pas communiquer autant d'informations sur ce qui peut être fait pour s'assurer que le comportement est conforme -- elles peuvent accroître les coûts de la conformité;
- elles peuvent créer de l'incertitude, ce qui peut être une préoccupation à la fois pour ceux qui sont visés par la réglementation et les bénéficiaires;
- elles peuvent être un moyen plus difficile à utiliser et plus coûteux à appliquer lorsqu'il s'agit de contrôler la conformité.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent le recours à des normes de rendement pour modifier le comportement :

- les produits ou les services sont complexes, relativement chers et rarement achetés par les consommateurs;
- les consommateurs éventuels n'arrivent pas à reconnaître facilement les caractéristiques (asymétrie de l'information);
- des programmes de contrôle et de certification, mis en oeuvre par des parties tierces indépendantes, sont disponibles pour soutenir les spécifications (p. ex., CSA, ONGC, UL ou ISO 9000);
- au moins une méthode de se conformer aux normes de rendement est connue et applicable;
- l'industrie ou les produits sont caractérisés par un rapide changement technologique.

Les normes de qualité sont particulièrement utiles sur les marchés qui ont les caractéristiques suivantes : a) une sensibilité supérieure aux variations de la qualité, b) une demande inélastique, c) un faible coût marginal de la fourniture de la qualité, d) la qualité inférieure du service n'est pas un facteur déterminant.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi des normes de rendement :

- les produits importés accaparent une part substantielle du marché (il est peu probable que les fabricants étrangers respectent les spécifications canadiennes);
- les économies d'échelle en production sont alliées à une possibilité importante d'exportation, et il n'y a pas de normes internationales ou de normes comparables dans les juridictions des partenaires commerciaux (cette situation peut désavantager les fabricants canadiens vis-à-vis de la concurrence);
- les acheteurs éventuels sont en mesure de reconnaître et d'évaluer facilement les caractéristiques des produits (une asymétrie d'information moindre signifie moins de justification pour les normes de produit);
- les consommateurs achètent les produits concernés souvent et de façon répétée (les consommateurs décident avec leurs dollars);
- la conceptualisation abstraite ou la spéculation au sujet de la nouvelle technologie est nécessaire pour déterminer et décrire les objectifs de rendement;
- l'objectif en matière de réglementation comporte un élément hautement subjectif (p. ex., être «esthétiquement satisfaisant» ou ne pas dégager «une mauvaise odeur»).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser les normes de rendement pour influencer sur le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- lorsque le rendement est difficile à définir au moyen d'une mesure objective, il est plus difficile de rédiger des normes;
- elles peuvent être plus difficiles à administrer, surtout en ce qui concerne l'inspection et l'application;
- elles peuvent sembler avantager les grandes firmes ou les firmes mieux établies sur le plan de la concurrence;
- elles peuvent nécessiter des pouvoirs et des procédures spéciaux pour permettre aux Douanes d'interdire l'entrée de produits non conformes.

## 2. Contrôles des fournisseurs : entrée et sortie

Si vous déterminez qui est autorisé à fournir un produit, vous êtes bien situé pour exercer le contrôle d'éléments tels que le prix et les caractéristiques des produits, de même que les activités de production. En général, l'octroi de permis est utilisé pour contrôler l'entrée au marché et la sortie de celui-ci. Il est utilisé pour limiter le nombre de gens qui utilisent une ressource de propriété commune (pêcheries, radiodiffusion), pour limiter l'entrée dans les monopoles naturels (télécommunications locales), et pour faciliter le contrôle et la surveillance des activités des fournisseurs sur les marchés concurrentiels (transport aérien, transport routier).

Les permis sont une variante du contrôle des fournisseurs. Bien qu'ils ne soient pas très utilisés pour limiter l'entrée, ils fournissent un mécanisme pratique pour exercer le contrôle détaillé des activités reliées à la production (p. ex., l'emploi des pesticides).

L'autorégulation constitue une sous-catégorie spéciale du contrôle des fournisseurs. Les régimes d'autorégulation offrent en général toutes les options : le contrôle de l'entrée au moyen de l'octroi de permis, les normes des services, le contrôle des activités de production et, lorsqu'ils peuvent se le permettre, les contrôles des prix.

Le contrôle de l'entrée est essentiel pour protéger les ressources de propriété commune et les monopoles véritablement naturels. Dans une autre situation, il est préférable d'envisager d'autres solutions de rechange. Lorsque le contrôle de l'entrée est vraiment nécessaire, il y a des variantes «bénignes» qui entravent moins les processus concurrentiels -- la vente aux enchères des permis, l'utilisation des droits commercialisables, ou l'accréditation au lieu de l'octroi de permis.

Le véritable régime d'accréditation est en fait une forme de «réglementation de l'information», bien qu'il puisse engendrer *de facto* des obstacles à l'entrée. Dans le cadre de l'accréditation, l'entrée à un marché ou l'exercice d'une activité n'est pas restreinte. Toutefois, avant d'être «accrédité», vous devez satisfaire aux qualifications (formation, expérience) précisées dans les normes. Un régime d'accréditation fournit beaucoup de renseignements d'une façon simple et à un coût moindre.

### Exemples

Voici des exemples de secteurs dans lesquels le contrôle de l'entrée et de la sortie est utilisé :

- les pêches commerciales et sportives;

- les télécommunications locales;
- le service de téléphone cellulaire;
- les installations de radiotélédiffusion;
- la câblodistribution;
- les services de transport;
- les services professionnels;
- la production agricole.

### **Avantages**

Le contrôle de l'entrée et de la sortie peut présenter les avantages suivants comme moyen d'influer sur le comportement :

- il facilite le contrôle de la conformité et permet d'imposer des contrôles détaillés du comportement (y compris les exigences en matière d'information);
- il facilite le contrôle de la consommation ou de l'utilisation de ressources de propriété commune (p. ex., les pêcheries, l'air, l'eau).

### **Inconvénients**

Le contrôle de l'entrée et de la sortie peut présenter les problèmes suivants comme moyen d'influer sur le comportement :

- il peut sérieusement toucher les marchés concurrentiels, protégeant les intérêts implantés, entravant l'innovation et réduisant la pression de réduction des coûts et d'accroissement de la productivité;
- il peut entraîner un important passage du revenu des consommateurs aux producteurs;
- il peut engendrer des coûts administratifs élevés à la fois pour ceux que vise le règlement et le gouvernement.

## **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi du contrôle de l'entrée et de la sortie comme moyen de modifier le comportement :

- il s'agit d'une ressource de propriété commune;
- le marché est caractérisé par un monopole naturel.

## **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi du contrôle de l'entrée et de la sortie à des fins de réglementation :

- il existe une concurrence effective sur le marché pertinent.

## **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser le contrôle de l'entrée et de la sortie comme méthode pour influencer le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- il faudra probablement créer un tribunal indépendant comportant d'importants besoins en infrastructure (y compris la capacité analytique et juridique);
- il peut nécessiter un contrôle décentralisé étendu pour déterminer les fournisseurs non autorisés (p. ex., les camionneurs sans permis).

### 3. Contrôle du processus de production

Dans la troisième catégorie de la réglementation coercitive basée sur le contrôle, on met l'accent sur le contrôle des intrants utilisés dans le processus de production ou les caractéristiques des processus mêmes.

Dans certains cas, l'objectif met l'accent uniquement sur le processus de production. La réglementation des effluents vise à empêcher les entreprises de « consommer » trop d'eau pure. Les inspections quant à la sécurité des lieux de travail sont destinées à encourager les employeurs et les employés à prendre des mesures afin de réduire le risque de blessures. Dans certains cas, le droit de regard sur les différents aspects de la production sert à contrôler le produit lui-même (p. ex., les normes sanitaires). Dans d'autres cas, l'objectif est de surveiller à la fois le processus de production et le produit (p. ex., les règlements régissant l'utilisation des pesticides).

À l'instar du contrôle des produits, le contrôle de la production utilise à la fois des normes techniques et de rendement. Dans ces cas toutefois, les exigences fournissent peu de renseignements. La discussion qui a eu lieu plus haut sur les facteurs économiques qui favorisent l'utilisation des normes de rendement pour les caractéristiques des produits, est utile pour évaluer quand le contrôle des caractéristiques des processus de production est approprié.

#### Normes techniques

Les normes techniques, ou normes de conception, peuvent servir à préciser la façon de respecter les spécifications relatives au processus de production. Ce type de norme est en général considéré comme indésirable du point de vue économique. Parce qu'il fige la technologie, il peut créer un obstacle à l'innovation et à l'entrée des nouveaux fournisseurs. Toutefois, il fournit des renseignements hautement précis sur ce qu'un fournisseur doit faire pour les respecter.

#### Exemples

Les normes techniques qui précisent la façon de respecter les spécifications relatives au processus de production sont utilisées dans les domaines suivants :

- la sécurité et l'hygiène au travail;
- le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT);
- la sécurité maritime;

- la sécurité du transport aérien;
- la sécurité du transport routier;
- le transport des marchandises dangereuses.

### **Avantages**

Les normes techniques relatives au processus de production peuvent présenter les avantages suivants :

- elles fournissent des renseignements précis sur les comportements nécessaires pour se conformer;
- elles réduisent l'incertitude au sujet de ce qui constitue la conformité pour tous les intéressés et pour les autorités de réglementation;
- elles peuvent réduire le coût du contrôle de la conformité (l'inspection sert surtout à vérifier la présence d'un certain matériel ou d'une conception particulière);
- lorsque les normes relatives au processus servent indirectement à contrôler les caractéristiques des produits, elles peuvent diminuer les coûts et accroître l'efficacité économique en améliorant la rationalisation, l'interchangeabilité et la compatibilité des produits, rectifier l'échec des marchés dû à des facteurs externes de production ou de consommation, ainsi que l'absence de mécanismes pour déplacer ou réduire le risque;
- lorsque les normes relatives au processus servent à contrôler indirectement les caractéristiques des produits, elles peuvent créer des difficultés pour les entreprises en ce qui concerne la distinction entre les produits et augmentent la concurrence basée sur les prix.

### **Inconvénients**

Les normes techniques relatives au processus de production peuvent poser les problèmes suivants :

- elles peuvent entraver l'innovation parce qu'elles « figent » la technologie;
- lorsque les normes de processus doivent contrôler indirectement les caractéristiques des produits, elles peuvent réduire le choix des consommateurs en diminuant la différenciation des produits;

- elles peuvent entraver l'innovation et l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché;
- elles peuvent créer des obstacles commerciaux;
- les inspecteurs peuvent nécessiter plus de formation et d'expertise pour évaluer le respect des exigences techniques hautement détaillées.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi des normes techniques pour surveiller les processus de production :

- les normes de processus sont utilisées pour déterminer indirectement les caractéristiques des produits; les produits ou les services sont complexes, relativement coûteux et ne sont pas souvent achetés par les consommateurs; les acheteurs éventuels n'arrivent pas à reconnaître facilement les caractéristiques (asymétrie de l'information);
- ceux qui doivent respecter les normes désirent ou nécessitent plus de renseignements et de certitude au sujet des processus à observer;
- les processus de production ne font pas l'objet de rapides changements technologiques;
- des programmes d'accréditation et de contrôle, mis en oeuvre par des tierces personnes indépendantes, sont disponibles pour soutenir les spécifications (p. ex., CSA, ONGC, UL ou ISO 9000).

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'utilisation des normes techniques pour déterminer les processus de production :

- les processus de production font l'objet de rapides changements technologiques;
- les normes de processus sont utilisées pour déterminer indirectement les caractéristiques des produits; les produits importés accaparent une part substantielle du marché;
- les économies d'échelle en production sont assorties d'un potentiel important d'exportation et il n'y a pas de normes internationales ou de normes comparables dans les juridictions de partenaires commerciaux

(cette situation peut désavantager les Canadiens sur le plan de la compétitivité).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre de programme**

Si vous envisagez d'utiliser les normes techniques pour déterminer les processus de production, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- elles peuvent nécessiter des ressources et une infrastructure de programme importante pour appuyer les fonctions de promotion, de contrôle et d'application;
- les inspecteurs peuvent nécessiter plus de formation et d'expertise pour évaluer le respect des exigences techniques hautement détaillées.

### **Normes de rendement**

Les normes de rendement relatives au processus de production établissent les caractéristiques générales des processus. Elles ne précisent pas ce qu'un fournisseur doit faire pour respecter les normes, p. ex., la technologie qu'il doit utiliser. Cela permet aux entreprises visées par les règlements de proposer une méthode de rechange en matière de conformité. La norme peut aussi proposer des technologies ou des façons d'aborder la question de la conformité qui sont jugées équivalentes. Dans l'un ou l'autre cas, la firme visée par les règlements peut choisir la façon dont elle se conformera; elle peut même utiliser ou inventer un moyen de se conformer qui est le moins coûteux.

Par exemple, une norme de rendement relative à un processus de production peut préciser que la limite permise maximale de fibres d'amiante pouvant être ingérée par les travailleurs est  $x$  par heure. La norme ne précise pas si on doit y parvenir en éliminant la source, en installant des filtres à air dans les systèmes de circulation, en augmentant la circulation d'air frais, en limitant le temps d'exposition des travailleurs ou en demandant aux employés de porter des dispositifs de protection ou un équipement de respiration. Dans le domaine de l'environnement, une norme de rendement relative à un processus de production peut préciser qu'une usine peut émettre un maximum de  $x$  parties par million de  $\text{NO}_x$  pendant une certaine période. La norme ne précise pas si, pour y parvenir, il faut réduire la production, utiliser une technologie de production «plus propre», utiliser des intrants différents (p. ex., du charbon plus propre), ou utiliser des râcleuses ou une autre technologie de réduction de la pollution par les cheminées. Dans les deux cas, l'entreprise visée par des règlements choisit la façon de se conformer, et elle est encouragée à rechercher continuellement des solutions plus rentables.

## **Exemples**

Voici des exemples de normes relatives au processus de production qui comprennent des normes de rendement :

- les normes d'hygiène et de sécurité au travail (p. ex., concernant les passerelles et les conditions dangereuses qui peuvent causer des chutes);
- les contrôles de la pollution de l'atmosphère et de l'air (p. ex., politique de la bulle à l'échelle de l'usine).

## **Avantages**

Les normes de rendement peuvent présenter les avantages suivants comme méthode pour régler les processus de production :

- elles sont plus discrètes et plus souples (les firmes visées par la réglementation sont libres de choisir, ou d'inventer des méthodes du coût minimal pour respecter les exigences de la réglementation);
- elles peuvent produire une politique plus souple axée sur les résultats par rapport aux normes de conception;
- par leur souplesse et le choix des possibilités qu'elles offrent, les normes de rendement permettent aux entreprises de réaliser d'importantes économies de coût pouvant utiliser une méthode plus rentable pour se conformer);
- elles incitent de façon continue à innover (les firmes visées par la réglementation peuvent tirer parti des méthodes moins coûteuses pour se conformer).

## **Inconvénients**

Les normes de rendement relatives au processus de production peuvent présenter les problèmes suivants :

- elles peuvent ne pas communiquer autant d'information au sujet de ce qu'on doit faire pour que son comportement soit conforme -- elles peuvent augmenter les coûts de la conformité;
- elles risquent de créer de l'incertitude, ce qui peut préoccuper à la fois ceux qui sont visés par la réglementation et les bénéficiaires des normes;

- il peut être plus difficile et coûteux de veiller au respect des normes de rendement depuis que l'inspection n'est plus une simple vérification de la présence d'un matériel donné ou d'une conception particulière (les inspecteurs peuvent nécessiter plus de formation et d'expertise).

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi des normes de rendement relatives au processus de production :

- les normes de processus servent à déterminer indirectement les caractéristiques des produits -- les produits ou les services sont complexes, relativement coûteux et rarement achetés par les consommateurs; les acheteurs éventuels n'arrivent pas à reconnaître facilement les caractéristiques (asymétrie de l'information);
- des programmes d'accréditation et de contrôle, mis en oeuvre par une tierce personne indépendante, sont disponibles pour appuyer les spécifications (p. ex., CSA, ONGC, UL ou ISO 9000);
- au moins une des méthodes qui permettent d'atteindre les objectifs de rendement est connue et applicable;
- le processus de production est caractérisé par un changement technologique rapide.

### **Contre-indications**

Quand les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'utilisation des normes de rendement relatives au processus de production :

- les importations représentent une proportion substantielle du marché (cette situation défavorise les producteurs canadiens sur le plan de la concurrence);
- les économies d'échelle en production sont assorties d'importantes possibilités d'exportation, et il n'y a pas de normes internationales ou de normes comparables dans les juridictions des partenaires commerciaux (cette situation désavantage les producteurs canadiens sur le plan de la concurrence);
- la conceptualisation abstraite ou la spéculation au sujet de la nouvelle technologie est nécessaire pour déterminer et décrire les objectifs de rendement.

## **Conséquences pour la mise en oeuvre de programme**

Si vous envisagez d'utiliser les normes de rendement comme moyen de réglementer les processus de production, vous devrez garder à l'esprit les éléments suivants :

- lorsque le rendement est difficile à définir au moyen d'une mesure objective, il est plus difficile de rédiger une norme;
- les normes de rendement sont plus difficiles à administrer, surtout en ce qui concerne l'inspection et l'application;
- elles peuvent sembler avantager les grandes entreprises mieux établies sur le plan de la concurrence.

## 4. Contrôles de l'information

### Exigences de divulgation de l'information pure

Cette forme de réglementation exige que l'information au sujet des caractéristiques d'un produit, d'un processus ou d'une situation (p. ex., des conditions de travail dangereuses) soit divulguée. D'habitude, les renseignements apparaissent sous une forme normalisée, résultat d'exigences d'étiquetage, de contrôles de la publicité ou d'énoncés de divulgation. Un plan de divulgation peut soit remplacer ou compléter d'autres formes de réglementation. Parce qu'elle ne réglemente pas en établissant une norme pour le produit, les processus de production, les intrants, les prix ou l'affectation de produits, cette forme de réglementation est une solution de rechange plus désirable à la réglementation coercitive basée sur le contrôle. Bien que les exigences précisent quels éléments doivent être divulgués, l'information divulguée dépend des circonstances réelles où les biens et services sont produits.

#### Exemples

Voici des exemples de divulgation d'information pure comme forme de réglementation :

- les indices de consommation d'essence par les automobiles;
- les indices de la teneur en goudron et en nicotine du tabac;
- les exigences de prospectus sur les valeurs mobilières;
- les avertissements sur les paquets de cigarettes;
- le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT);
- la calibration et l'étiquetage des pneus;
- l'étiquetage du rendement énergétique pour les appareils ménagers;
- la classification des produits alimentaires;
- l'étiquetage des produits alimentaires;
- les exigences de divulgation des renseignements sur les médicaments.

## Avantages

Les exigences de divulgation de l'information pure peuvent offrir les avantages suivants par rapport à la réglementation coercitive basée sur le contrôle :

- elles sont moins paternalistes que la réglementation coercitive traditionnelle basée sur le contrôle;
- elles peuvent encourager la concurrence et accroître l'efficacité économique;
- elles préservent les stimulants de l'innovation;
- elles peuvent promouvoir des produits, des services et des pratiques de qualité;
- elles sont plus discrètes;
- elles facilitent le choix des acheteurs en réduisant le coût de la collecte et de l'évaluation des renseignements (p. ex., les acheteurs informés peuvent mieux comparer les produits, évaluer leur remplacement et choisir les produits qui ont les caractéristiques désirées à un prix donné);
- grâce à elles, certains produits deviennent disponibles; autrement, ils n'auraient peut-être pas été considérés assez sûrs pour qu'on puisse les distribuer au public;
- les coûts du respect des exigences peuvent être inférieurs (le coût de la fourniture d'information est en général amplement compensé par des facteurs tels que la souplesse permise dans les processus de production et les choix de conception);
- elles minimisent les coûts, pour le gouvernement, d'élaborer des spécifications en matière de comportement, et de leur promotion, de leur vérification et de leur application (importantes économies éventuelles sur le contrôle de la réglementation).

## Inconvénients

La divulgation de l'information pure peut présenter les problèmes suivants comme moyen d'influer sur le comportement :

- le public peut ne pas considérer cette façon d'aborder la question comme assez adéquate (méthode indirecte de s'attaquer au problème);

- elle peut ne pas influencer suffisamment sur le comportement;
- elle peut exiger plus de temps pour entraîner le changement désiré de comportement;
- il peut être difficile de déterminer l'information qui sera utile aux acheteurs éventuels, et utilisée par ceux-ci.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi de la divulgation de l'information pure comme moyen de modifier le comportement :

- on a déterminé que l'absence de renseignements sur les risques ou les caractéristiques d'un produit sont un facteur clé qui influence le comportement des utilisateurs (p. ex., les consommateurs ou les travailleurs);
- les produits ou les services sont complexes, relativement coûteux et peu fréquemment achetés par les consommateurs; les utilisateurs n'arrivent pas à reconnaître facilement les caractéristiques (asymétrie de l'information);
- les produits ou les processus connaissent un changement technologique rapide;
- les niveaux de risque sont modérés ou faibles;
- les effets des mauvais choix sont ambigus ou camouflés;
- aucune entreprise n'est assez motivée pour divulguer l'information.

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'utilisation de la divulgation de l'information pure pour atteindre les objectifs en matière de réglementation :

- les risques pour la santé ou la sécurité sont élevés;
- les caractéristiques pertinentes des produits et des processus peuvent être facilement reconnues et évaluées (moins d'asymétrie de l'information signifie moins de justification pour la divulgation obligatoire);
- les effets des mauvais choix sont visibles et non ambigus;

- les changements du comportement dus à l'amélioration des renseignements fournis sont trop lents pour répondre aux attentes;
- les produits importés accaparent une part substantielle du marché (il est peu probable que les fabricants étrangers respectent les spécifications de divulgation canadiennes);
- les consommateurs utilisent des produits concernés ou sont exposés à des processus fréquemment ou de façon répétée (les consommateurs décident avec leurs dollars).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser les exigences de divulgation de l'information pure comme moyen d'influer sur le comportement, vous devrez garder à l'esprit les éléments suivants :

- l'organisme de réglementation devrait connaître à fond les processus des entreprises visées par les règlements;
- vous devez déterminer l'audience cible avec précision;
- vous devez déterminer la quantité et le type de renseignements qui seraient utiles et effectivement utilisés par ceux qui les reçoivent (il faut étudier les problèmes tels que des renseignements comparatifs incomplets ou non équilibrés, des détails trop techniques, l'emploi de jargon);
- vous devez étudier la forme appropriée de la divulgation (l'audience cible doit avoir facilement accès à l'information);
- vous devez examiner les conséquences éventuelles non intentionnelles de la divulgation de l'information (p. ex., des renseignements incomplets ou trop techniques sur les dangers des effets secondaires d'un médicament);
- vous devrez être capable de contrôler et d'appliquer (y compris le contrôle décentralisé sur le marché, sur les lieux de travail);
- elles peuvent nécessiter des activités promotionnelles auxiliaires pour communiquer dans quelle mesure les renseignements sont importants et comment les utiliser;
- elles peuvent nécessiter des pouvoirs et des procédures spéciaux relativement aux Douanes pour interdire l'entrée de produits non conformes.

## **Information restrictive**

Certaines formes de la réglementation en matière d'information sont hybrides, incorporant des restrictions sur les produits et les processus. Par exemple, les normes peuvent exiger que les produits soient classifiés et que la classification soit divulguée; elles peuvent aussi interdire la vente des produits qui n'appartiennent pas aux catégories précisées. Les normes relatives aux aliments peuvent interdire la vente d'un produit sous un nom particulier s'il n'a pas été produit selon un processus donné.

Ces exigences sont principalement de nature informative. Elles visent à simplifier et à contrôler l'information sur les produits et à s'assurer qu'elle est communiquée aux acheteurs. Cependant, ces contrôles atteignent leur objectif, en partie, en plaçant des restrictions sur les produits eux-mêmes. Dans cette mesure, l'information restrictive partage certains des avantages et des inconvénients des normes.

### **Exemples**

Voici des exemples d'information restrictive comme forme de réglementation :

- les normes de classification;
- les normes de composition;
- certaines formes d'étiquetage.

### **Avantages**

L'information restrictive peut offrir les avantages suivants comme méthode pour influencer le comportement :

- elle est moins paternaliste que la réglementation coercitive traditionnelle basée sur le contrôle;
- elle peut encourager la concurrence et accroître l'efficacité économique;
- elle est plus discrète;
- elle facilite le choix de l'audience cible en réduisant le coût de la collecte et de l'évaluation des renseignements sur les produits des concurrents;
- la rationalisation des produits peut augmenter l'efficacité au moyen des économies d'échelle en production, des stocks et de la consommation;

- à cause d'elle, les entreprises peuvent éprouver des difficultés à distinguer entre les produits, ce qui accroît la concurrence basée sur les prix.

### **Inconvénients**

L'information restrictive peut présenter les problèmes suivants comme moyen d'influer sur le comportement :

- elle peut réduire le choix des consommateurs et la différenciation des produits;
- elle peut entraver l'innovation en «figeant» la technologie nécessaire pour répondre aux restrictions inhérentes aux produits;
- elle peut entraver l'innovation et l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché;
- elle peut créer des barrières commerciales;
- les inspecteurs peuvent nécessiter plus de formation et d'expertise pour évaluer le respect des exigences techniques hautement détaillées reliées aux caractéristiques des produits.

### **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi de l'information restrictive comme moyen de modifier le comportement :

- les produits et les services sont complexes, relativement coûteux et peu fréquemment achetés par les consommateurs; les utilisateurs n'arrivent pas à reconnaître facilement les caractéristiques (asymétrie de l'information);
- le marché ou les produits ne connaissent pas de changements technologiques rapides;
- des programmes d'accréditation et de contrôle, mis en oeuvre par une tierce personne indépendante, sont disponibles pour appuyer les spécifications (p. ex., CSA, ONGC, UL ou ISO 9000).

### **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'emploi de l'information restrictive comme forme de réglementation :

- le marché ou les produits font l'objet de changements technologiques rapides;
- les produits importés accaparent une part substantielle du marché (il est peu probable que les producteurs étrangers respectent les spécifications canadiennes);
- les économies d'échelle en production sont assorties d'excellentes possibilités d'exportation, et il n'y a pas de normes internationales ou de normes comparables dans les juridictions des partenaires commerciaux (cette situation peut désavantager les producteurs canadiens sur le plan de la concurrence);
- les utilisateurs arrivent facilement à reconnaître et à évaluer les caractéristiques des produits (une asymétrie d'information moindre signifie moins de justification pour les normes des produits);
- les consommateurs achètent les produits concernés fréquemment et de façon répétée (les consommateurs décident avec leurs dollars).

### **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser l'information restrictive comme moyen d'influer sur le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- elle peut nécessiter d'importantes ressources de programme pour élaborer et mettre à jour les exigences en matière de réglementation;
- elle peut exiger des pouvoirs et des procédures spéciaux relativement aux Douanes pour interdire l'entrée de produits non conformes;
- l'organisme de réglementation devrait connaître à fond le processus des entreprises visées par les règlements;
- vous devez déterminer avec précision l'auditoire cible;
- vous devez déterminer la quantité et le type de renseignements qui seraient utiles et qui seraient en fait utilisés par ceux qui les reçoivent (il faut étudier les problèmes tels que l'information comparative incomplète ou non équilibrée, les détails trop techniques, l'usage de jargon);
- vous devez examiner la forme appropriée de la divulgation (l'auditoire cible doit avoir facilement accès à l'information);

- vous devez examiner les conséquences éventuelles non intentionnelles de la divulgation de l'information (p. ex., l'information incomplète ou trop technique sur les dangers des effets secondaires des médicaments);
- vous devez être capable de veiller à l'observation du règlement et de l'appliquer (y compris la vérification décentralisée sur le marché, sur les lieux de travail);
- l'information restrictive peut nécessiter des activités de promotion auxiliaire pour communiquer dans quelle mesure les renseignements sont importants et comment les utiliser;
- elle peut nécessiter des pouvoirs et des procédures spéciaux relativement aux Douanes pour interdire l'entrée aux produits non conformes.

## 5. Droits commercialisables

Une forme de réglementation favorable au marché, c'est le régime de droits commercialisables. Les droits commercialisables d'exercer une activité restreinte ou d'utiliser des ressources insuffisantes, sont créés par le gouvernement et peuvent être achetés ou vendus. Une fois que les droits sont attribués, les forces de marché en contrôlent l'activité ou l'utilisation. La taille de l'attribution peut être déterminée par une pénurie ou une limitation naturelle (p. ex., le spectre radioélectrique) ou peut être imposée par le gouvernement (p. ex., la densité de la population au centre-ville). Le gouvernement peut aborder la question de l'allocation originale de différentes manières, au moyen d'une loterie ou d'une vente aux enchères, sur la base des antécédents ou sur la base du premier venu, premier servi. Dès que le marché est créé, le gouvernement peut jouer le rôle de courtier, ou le commerce peut être presque entièrement privé. Le marché nouvellement créé détermine quels utilisateurs accordent la valeur la plus grande au droit.

En général, ces régimes utilisent un assortiment de mesures coercitives basées sur le contrôle (y compris les contrôles de l'entrée et les normes de contrôle de la production) et de règlements relatifs à la mini-infrastructure. Ils servent bien à réglementer. Toutefois, ils sont conçus de sorte à utiliser les forces du marché. Exploités judicieusement, ils engendrent l'efficacité économique et fournissent des méthodes innovatrices peu coûteuses de respecter les exigences en matière de réglementation.

### Exemples

Voici des exemples de situations où l'on pourrait utiliser les droits commercialisables :

- le contrôle de la pollution atmosphérique;
- la lutte contre la pollution de l'eau;
- l'attribution des fréquences des ondes de radiodiffusion;
- l'aménagement urbain (permis de construction);
- les droits relatifs à l'eau;
- les quotas de pêche;
- le contrôle des exportations;
- le contrôle des importations.

## Avantages

Le régime des droits commercialisables peut présenter les avantages suivants :

- il peut réduire les coûts administratifs pour le gouvernement, celui-ci se fondant sur le marché pour prendre les décisions (p. ex., les organismes de réglementation peuvent avoir besoin de moins de renseignements sur les options en matière de technologie de réduction de la pollution);
- il peut diminuer les coûts du respect des exigences pour les firmes visées par la réglementation (p. ex., en éliminant la nécessité d'homologuer des procédés et des technologies de production);
- il offre la souplesse dont le gouvernement a besoin pour adapter l'exploitation d'une ressource (p. ex., en créant plus de droits, ou en achetant les droits pour les retirer du marché);
- il peut permettre au gouvernement d'éviter de prendre des décisions difficiles, litigieuses et lentes pour décider qui peut «le mieux» utiliser les ressources peu abondantes;
- il est plus discret -- il accorde aux entreprises la souplesse nécessaire pour déterminer comment atteindre un objectif (les firmes peuvent décider de leurs méthodes, à condition qu'elles atteignent les objectifs établis par les gouvernements);
- il accroît l'efficacité économique et l'innovation -- il encourage à instaurer des méthodes innovatrices et rentables pour satisfaire aux exigences (une entreprise qui s'avère spécialement efficace dans la façon dont elle utilise les ressources peu abondantes ou le niveau de l'activité restreinte, peut vendre les droits excédentaires);
- une souplesse accrue permet d'atteindre les objectifs de la réglementation à des coûts globaux inférieurs (p. ex., en matière de lutte contre la pollution, cela permet à ceux qui ont réussi à réduire au plus bas leurs coûts de diminuer encore leurs rejets, au lieu de demander à tous les intervenants de satisfaire à la même norme de pollution);
- le régime des droits commercialisables fournit un stimulant économique continu aux entreprises pour qu'elles adoptent les comportements escomptés et, par conséquent, qu'elles mettent au point et utilisent les nouvelles technologies et les nouveaux processus;

- il permet d'établir des objectifs plus ambitieux, ou d'encourager les entreprises à atteindre plus rapidement les objectifs d'autres formes de réglementation;
- il peut être utilisé pour atteindre plusieurs objectifs à la fois dans le domaine de l'environnement plus facilement qu'avec d'autres formes de réglementation (l'approche est fondée sur la reconnaissance du fait que c'est l'entreprise concernée, et non l'organisme de réglementation, qui est la mieux placée pour juger de la méthode la moins coûteuse de se conformer);
- il facilite l'entrée de nouvelles entreprises et leur croissance au sein de l'industrie, sans accroître l'utilisation d'une ressource (permet aux nouvelles entreprises d'entrer dans l'industrie à condition d'obtenir les permis nécessaires des participants existants). Dans le cadre d'un système de réglementation coercitive basée sur le contrôle, la consommation des ressources peu abondantes augmente si on ne limite pas les entrées. Toutefois, le fait d'imposer des contrôles nuirait à l'efficacité économique);
- la rentabilité améliorée peut entraîner un changement de comportement plus rapidement ou de façon plus étendue;
- il peut engendrer un soutien accru pour l'adoption d'exigences plus rigoureuses en matière de comportement si les instruments économiques sont disponibles (il donne plus de flexibilité aux entreprises pour adapter leurs opérations afin de satisfaire aux exigences).

### **Inconvénients**

Le régime des droits commercialisables peut présenter les problèmes suivants s'il est utilisé pour influencer sur le comportement :

- certains intervenants peuvent s'opposer à l'idée que le gouvernement accorde et vende les droits de polluer;
- les échecs de marché peuvent empêcher le système de fonctionner tel que prévu (cela nécessite une surveillance constante);
- les droits commercialisables peuvent nécessiter des contrôles de l'entrée et un soutien plus étendu des fonctions de surveillance et d'application.

## **Facteurs qui favorisent l'utilisation**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles favorisent l'emploi des droits commercialisables afin de modifier le comportement :

- un système d'octroi de permis est approprié pour faire face à certaines situations (p. ex., quand une ressource est surutilisée, quand il s'agit d'allouer les droits aux utilisateurs éventuels, ou lorsque la compensation est insuffisante pour la consommation d'une ressource);
- l'identité de l'utilisateur des droits visés n'a aucune importance;
- le marché lui-même ne doit comporter aucun défaut structurel et compter suffisamment de participants éventuels pour permettre le commerce efficace des droits.

## **Contre-indications**

Lorsque les circonstances suivantes existent, elles défavorisent l'utilisation des régimes des droits commercialisables pour modifier le comportement :

- le marché pertinent compte peu de participants;
- le marché cible est caractérisé par d'importantes lacunes de l'information (cette situation entraverait les transactions de change);
- l'identité des utilisateurs est importante (p. ex., les quotas de pêche des Autochtones);
- il y a un déséquilibre important dans l'avoir des participants au marché (cette situation peut entraîner une redistribution «inéquitable» des droits au moyen du processus de marché).

## **Conséquences pour la mise en oeuvre du programme**

Si vous envisagez d'utiliser le régime des droits commercialisables comme moyen d'influer sur le comportement, vous devriez garder à l'esprit les éléments suivants :

- l'organisme de réglementation doit être en mesure de déterminer le nombre ou le niveau global des droits;
- l'organisme de réglementation ne doit pas perdre de vue les détenteurs de droits;

- le développement de marchés et de systèmes d'échange de droits viables peut prendre plusieurs années;
- le gouvernement devra déterminer les caractéristiques du permis (permanent ou provisoire, basé sur des unités ou stratifié selon la priorité ou la classe de propriété);
- le gouvernement devra déterminer le plan d'allocation initial (vente aux enchères, loterie, distribution basée sur la disposition relative aux droits acquis, ou plan hybride);
- le gouvernement devra consacrer des ressources à l'élaboration, à l'établissement et à la gestion d'éléments tels que l'éducation publique, les courtiers et les fonctions de «gardiennage»;
- le gouvernement devra établir ou maintenir un système de réglementation de soutien (y compris les fonctions d'établissement de règlements, de vérification et d'application);
- les déficiences du marché, y compris l'incertitude perçue par les participants, le taux de concentration des détenteurs de permis et la taille insuffisante du marché peuvent compliquer l'établissement et la gestion du système;
- les barrières institutionnelles (p. ex., les litiges relatifs à l'allocation initiale, l'intérêt à maintenir le statu quo et la controverse concernant le nombre approprié de permis) peuvent compliquer l'établissement du système;
- les changements de la valeur des droits de propriété peuvent entraîner des obligations fiscales (il faut déterminer le traitement fiscal);
- le régime des droits commercialisables peut nécessiter la réglementation des entrées et l'établissement d'exigences en matière d'admissibilité à l'intention des entreprises désirant entrer sur les marchés cibles.