



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

GUIDE DE L'ANALYSE AVANTAGES- COÛTS POUR LES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

PRÉPARÉ PAR
CONSEILS ET VÉRIFICATION CANADA
MAI 1995

Conseils et Vérification Canada (CVC) fournit une gamme étendue de services qui ont trait à des questions de réglementation. En plus de la publication de la Série des Affaires réglementaires, CVC offre les services qui suivent :

- aide à l'élaboration d'évaluations d'impact de la réglementation pour de grands projets;
- prestation de cours portant sur les études d'impact de la réglementation, les solutions autres que la réglementation, les analyses coûts-avantages et les questions de conformité;
- vérification de la conformité des programmes de réglementation à la Politique de réglementation du Canada et vérification des programmes de réglementation qui servira à l'évaluation de base du cadre de gestion relatif aux programmes réglementaires;
- aide à la conception et à la mise en application de lignes directrices (présentées sous forme de manuels) et de méthodes de gestion pour les programmes de réglementation;
- aide à l'élaboration d'initiatives de recouvrement des coûts (frais d'utilisation externes); et
- préparation d'études portant sur la conformité.

Pour plus de renseignements sur les services conseils qu'offre CVC, veuillez communiquer avec Karen Walker au (613) 995-8246.

Dans le cadre du mandat en vertu duquel elle appuie la mise en application de la Politique de réglementation du gouvernement, la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor coparraine les publications susmentionnées. La politique vise à faire en sorte que :

- la réglementation ne soit adoptée ou acceptée que si elle répond à des problèmes particuliers;
- les avantages des Canadiens soient maximisés par rapport aux coûts; et
- les programmes de réglementation soient gérés dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Le Guide du rédaction du REIR et Démarches stratégiques pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation sont également disponibles dans la Série des affaires réglementaires. Ces documents peuvent être téléchargés à partir du site Web du Secrétariat des affaires réglementaires du Bureau du Conseil privé :

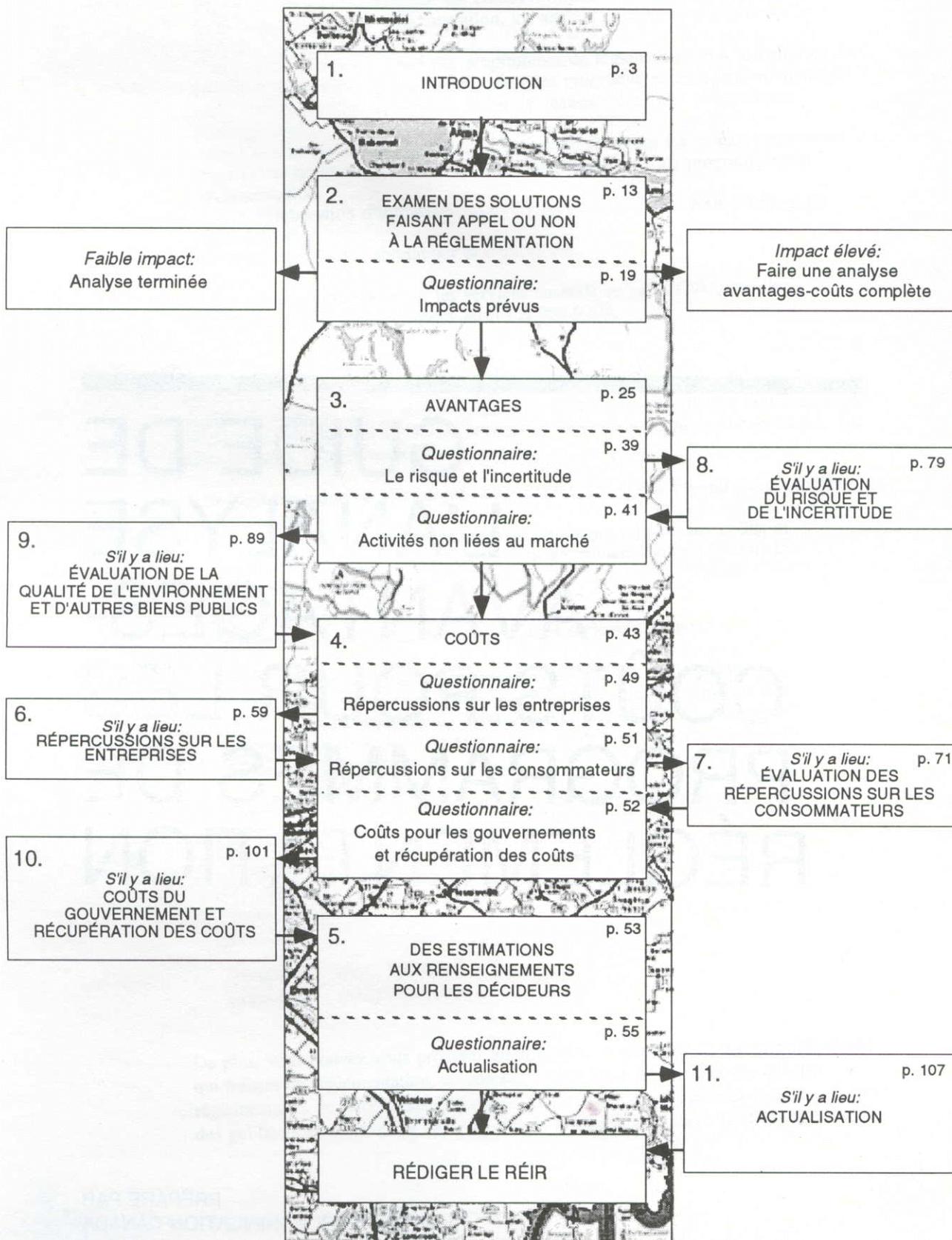
<http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&sub=current>

De plus, vous pouvez vous procurer gratuitement de nombreuses autres publications qui traitent de réglementation, en communiquant avec la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor. Si vous désirez obtenir une liste des publications offertes ou une copie de la politique, composez le (613) 952-3459.

Catalogue n° BT57-3/3-1995-F ISBN 0-660-94626-2

@ Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1995

FEUILLE DE ROUTE DES PRINCIPAUX POINTS DE CE GUIDE



COMMENT CE GUIDE PEUT-IL M'ÊTRE UTILE?

Le *Guide* est utile sous trois aspects :

- il décrit comment l'analyse des avantages et des coûts s'insère dans le processus de réglementation (chapitre 1);
- il présente un cadre pour le choix des solutions à explorer, qu'elles fassent appel ou non à la réglementation (chapitre 2);
- il décrit le genre et le niveau d'analyse à réaliser avant la rédaction du résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

Que faut-il savoir en économie?

Le document a été rédigé pour le non-spécialiste en économie (vous n'y verrez même pas une courbe de demande). Nous faisons appel à l'occasion à des notions économiques, mais elles sont expliquées à chaque fois.

Je dois analyser un énorme règlement. Ce *Guide* me sera-t-il utile?

Le *Guide* n'est pas conçu pour les propositions comportant des répercussions majeures (voir au chapitre 2 ce que nous entendons par «majeur»). Pour analyser les propositions de grande portée, vous devrez avoir recours aux textes classiques et faire appel à des économistes. Il pourrait cependant vous être utile de commencer l'analyse des propositions majeures en jetant un coup d'œil au *Guide*, et plus particulièrement aux deux premiers chapitres.

À quoi servent les pages jaunes?

Les chapitres dans les pages jaunes analysent en détail certains sujets particuliers, mais vous n'en n'utiliserez probablement que quelques-uns. Les chapitres dans les pages blanches (figurant dans la colonne centrale de la «carte routière» sur la page opposée) contiennent un certain nombre de courts **questionnaires**. En y répondant, vous saurez quels chapitres des pages jaunes peuvent vous être utiles.

Le règlement dont je m'occupe est de second ordre et je ne veux pas lire le *Guide* entier.

Nous espérons que vous lirez au moins seulement les deux premiers chapitres. En répondant à un autre questionnaire rapide à la fin du chapitre 2, tous les utilisateurs sauront jusqu'où ils doivent lire. Si votre règlement est vraiment banal, vous n'aurez pas à aller plus loin.

1 INTRODUCTION

- La politique de réglementation du Canada
- Qu'est-ce que l'analyse avantages-coûts?
- L'analyse avantages-coûts dans le **processus d'approbation de la réglementation**
 - Présélection des solutions
 - Avis dans les *Projets de réglementation fédérale*
 - Évaluation des avantages et des coûts des solutions
 - Rédaction du REIR
 - Surveillance et suivi

La Politique de réglementation du Canada

La Politique de réglementation fédérale stipule que :

. . . le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement [doit procurer] aux Canadiens les avantages nets les plus grands possibles.¹

À noter l'utilisation du terme «pouvoirs de réglementation». Il englobe davantage que la réglementation seulement. Il embrasse tous les aspects des programmes de réglementation, y compris les normes, les lignes directrices, les politiques administratives, les manuels des programmes, les codes de pratique et la persuasion morale.

1. Pour obtenir un exemplaire annoté de la Politique de réglementation, communiquer avec les Affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, au (613) 952-3459. La politique a été approuvée par le Conseil du Trésor dans sa Décision no 818020 en date de février 1992, suivant les pouvoirs prévus à l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

La politique impose notamment aux ministères et organismes de prouver que :

- la réglementation est la meilleure **solution**;
- le programme de réglementation est structuré de façon à maximiser les avantages pour les bénéficiaires par rapport aux coûts pour les Canadiens.

Avant de parrainer un règlement, les ministères et organismes doivent démontrer que la voie de la réglementation est supérieure à toute autre solution ne faisant pas appel à la réglementation. Ils doivent en outre montrer non seulement que les avantages pour les Canadiens sont supérieurs aux coûts, mais aussi qu'ils ont cherché à structurer le programme de réglementation de sorte que l'écart entre les avantages et les coûts soit maximisé.

Pour établir si les ministères et organismes se conforment à toutes les exigences de la politique de réglementation, on peut procéder à une vérification. Les ministères et organismes utilisent le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour montrer qu'ils ont respecté les exigences, mais ils peuvent avoir à étayer par des documents l'adoption de règlements ayant des répercussions coûteuses. Les ministres ont recours au REIR pour déterminer s'ils doivent ou non adopter un règlement proposé. Le REIR est publié, en même temps que le règlement, dans la *Gazette du Canada*. Le REIR est un document public utilisé pour expliquer les modalités de la conformité à la politique.

Il peut être difficile de montrer qu'un règlement maximise l'avantage net. L'outil reconnu pour faire cette démonstration est l'analyse avantages-coûts laquelle sert, comme son nom l'indique, à évaluer et à comparer les avantages et les coûts. Il existe d'autres techniques reconnues comme l'analyse du risque, l'évaluation des incidences socio-économiques et l'analyse d'efficacité. Aux fins du présent guide, toutes sont regroupées sous la rubrique «analyse avantages-coûts».

Qu'est-ce que l'analyse avantages-coûts?

L'analyse avantages-coûts est une méthode servant à évaluer les gains et les pertes découlant d'une série de mesures éventuelles, afin d'aider à déterminer si l'une ou l'autre d'entre elles devrait être prise. En effectuant l'analyse, il faut se poser quatre questions :

-
- 1) Quels faits, mesures ou choses changeront par suite de l'introduction et de l'application de chaque mesure proposée²?
 - 2) À combien sont estimés les avantages qui se produiront par suite de chaque mesure proposée et qui les obtiendra?
 - 3) À combien sont estimés les coûts de chaque mesure proposée et qui les paiera?
 - 4) Étant donné les avantages et les coûts prévus, devrait-on prendre l'une ou l'autre des mesures proposées et, dans l'affirmative, laquelle ?

Si les trois premières questions peuvent sembler de nature plutôt technique, il faudra inévitablement porter un certain jugement. Il sera souvent impossible de quantifier tous les effets des mesures proposées. Règle générale, il faut examiner dans une grande perspective tant Les avantages que les coûts.

Il faut normalement encore plus de jugement pour répondre à la quatrième question. Si le ministère ou l'organisme chargé de l'analyse décide de présenter une proposition de règlement, il doit démontrer dans le REIR que les avantages de l'option recommandée l'emportent sur les coûts (ou les justifient), et aussi que l'option recommandée est la meilleure.

Il appartient en dernier ressort aux ministres, élus par les Canadiens pour servir l'intérêt public, d'approuver ou non une proposition de réglementation. C'est pourquoi, si les analystes doivent faire preuve de jugement, ils doivent aussi indiquer clairement ce qui se produirait vraisemblablement si chaque mesure était prise.

Il est important que la méthode utilisée pour en arriver à une recommandation donnée soit aussi transparente que possible. Les conclusions tirées de l'analyse doivent découler directement des hypothèses et des méthodes employées. On a critiqué les analyses avantages-coûts réalisées dans le passé parce qu'elles avaient recours à des évaluations controversées fondées sur des hypothèses et des méthodes cachées. Il ne faut pas dissimuler derrière toute une quincaillerie technique d'importants jugements de valeur.

L'analyse coûts-avantages n'a **pas** pour objet la «quantification de tout» pour en arriver à un chiffre unique qui imposera une seule solution. Il s'agit plutôt de présenter tous les renseignements utiles, tant qualitatifs que quantitatifs, aux ministres et au public. Néanmoins, certains aspects, surtout ceux qui ont trait aux coûts, se prêtent plus

2. Comme le règlement n'est qu'une des possibilités, les termes plus génériques « mesure proposée » et « proposition » sont souvent utilisés dans le présent *Guide* pour englober toutes les solutions possibles.

facilement à l'analyse quantitative. Les coûts prévus de mesures proposées sont particulièrement importants pour les ministres parce que les ressources consacrées à l'atteinte d'un but ne peuvent servir ailleurs. Le présent guide vous aidera à décider ce qu'il faut signaler et comment le faire.³

En résumé, voici une description du rôle respectif des analystes, du ministère parrain et des ministres :

- l'analyste doit viser à indiquer exactement ce qui se produirait si chaque proposition était mise en oeuvre, que la solution fasse appel ou non à la réglementation;
- le ministère parrain est tenu de démontrer dans le REIR que la proposition recommandée aux ministres est la meilleure voie à suivre et qu'elle en vaut la peine (c.-à-d. que les avantages justifient les coûts); la démonstration doit être fondée sur l'analyse;
- les ministres décident si la démonstration est suffisante, c.-à-d. si la proposition recommandée sera appliquée.

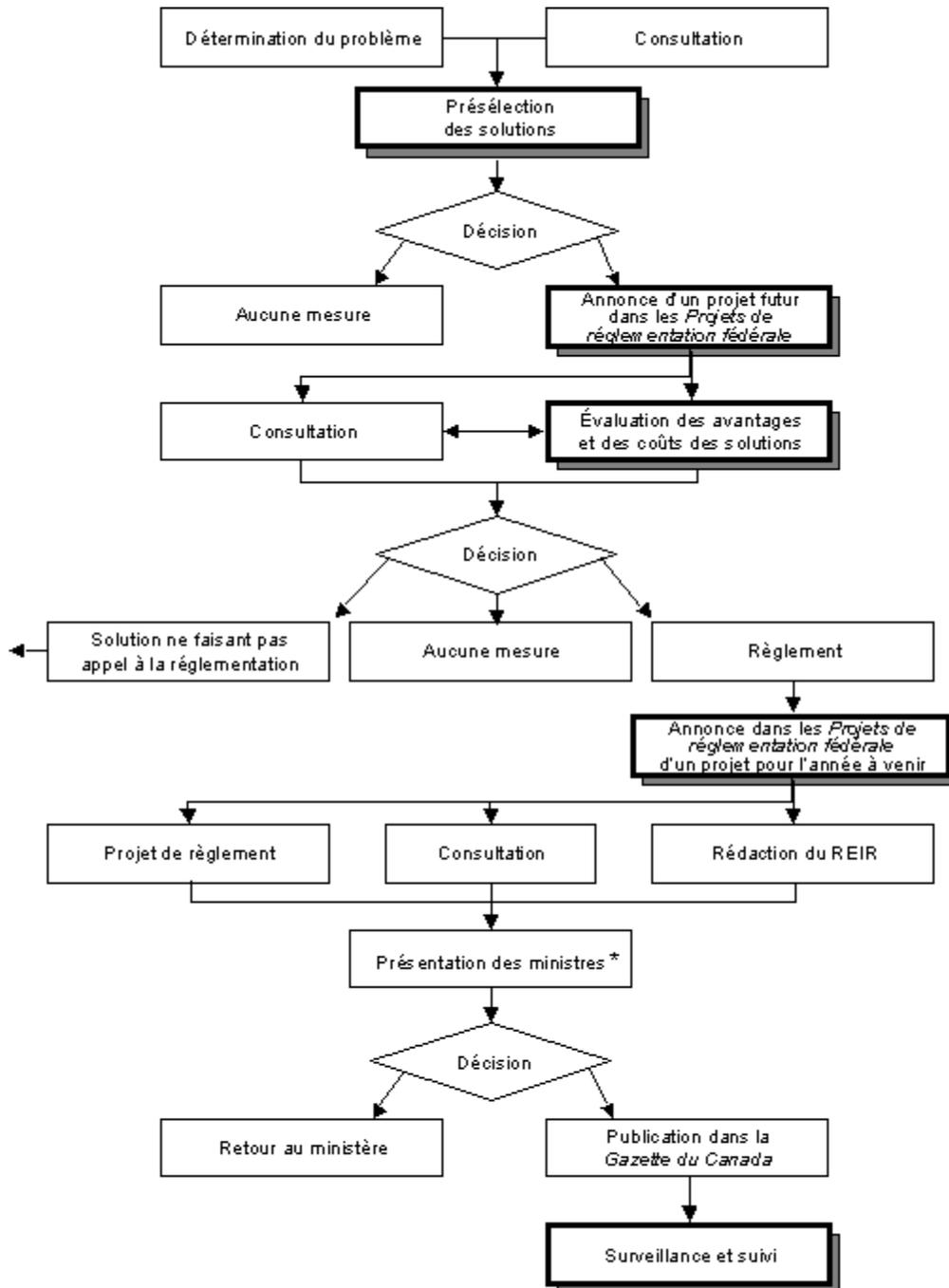
L'analyse avantages-coûts dans le processus d'approbation de la réglementation

La réglementation est une mesure distincte de la plupart des autres mesures gouvernementales parce qu'elle a force de loi et qu'elle est souvent assortie de pénalités si elle n'est pas respectée. C'est pourquoi le processus qui consiste à adopter, à modifier ou à abroger des règlements est exigeant, puisqu'il faut faire appel à un examen des aspects tant juridiques que de politique. Le processus de réglementation fédéral entre en jeu dès que la réglementation est *l'une* des solutions envisagées.

On trouvera à la figure 1, à la page suivante, un schéma simplifié du processus de réglementation. À noter les trois cases de décision sous forme de losange. Avant que chaque décision ne soit prise, les renseignements nécessaires sont recueillis, analysés et rassemblés de sorte que chacun puisse prendre une décision *éclairée*.

3. Ce *Guide* vise à compléter des guides antérieurs. Le *Guide de l'analyse avantages-coûts*, publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1976, est un manuel de portée générale. Le *Guide technique d'étude d'impact de la réglementation*, par W.T. Stanbury et Alan B. Vertinsky, d'abord publié par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires en 1989 et de nouveau publié par le Conseil du Trésor en 1994, est utile pour l'examen de règlements de plus grande portée.

Figure 1
**L'ANALYSE AVANTAGES-COÛTS
 ET LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION**



* Ce diagramme simplifie à l'extrême le processus des présentations. En particulier, il fait abstraction de la publication préalable et de la possibilité de modifications ultérieures des règlements proposés. Pour une description détaillée du processus de réglementation, se reporter au document Le processus de réglementation fédérale : Un guide des procédures à l'intention des ministères et organismes fédéraux, disponible auprès de la Division des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, au (613) 952-3459.

Les cases suivant immédiatement chaque case de décision illustrent les conséquences possibles de chaque choix. Les processus effectivement appliqués dans certains ministères sont plus élaborés que ceux qui sont illustrés, mais ce schéma comprend toutes les étapes principales. Ce qui est le plus important, c'est que la décision d'adopter, d'abroger ou de modifier un règlement (la dernière case de décision) appartient exclusivement aux ministres, agissant souvent en comité, conformément au pouvoir qui leur est conféré par le Parlement.

Six cases sont mises en évidence. Il sera question dans le reste du présent chapitre de chacune d'entre elles et on décrira comment elles s'insèrent globalement dans l'évaluation des propositions de réglementation. Le reste du guide porte seulement sur deux des cases mises en évidence. Il est question en détail au chapitre 2 de l'examen des diverses solutions, tandis que les chapitres 3 à 11 expliquent en détail l'évaluation des avantages et des coûts de chacune des solutions.

Un autre volume, *Le guide de rédaction : du REIR*, expose comment les propositions de réglementation devraient être expliquées aux ministres et au public.⁴

Présélection des solutions

La première chose à faire dès qu'on cerne un problème est de déterminer comment l'intervention gouvernementale pourrait contribuer à le résoudre. Il faut toujours envisager comme possibilité celle de ne rien faire de même que des solutions prometteuses ne faisant pas appel à la réglementation. Il existe un guide pouvant servir à la recherche de solutions autres que la réglementation.⁵

Les solutions que vous repérez doivent faire l'objet d'un examen initial ou d'une évaluation de l'impact. Votre évaluation initiale doit s'inspirer des objectifs suivants :

- établir quelles solutions, y compris celle de «ne rien faire», sont possibles;
- classer la **solution réaliste la plus coûteuse** aux fins des *Projets deréglementation fédérale*;
- déterminer si le Test de l'impact sur les entreprises⁶ devrait servir d'outil de consultation et de collecte de renseignements;
- déterminer le temps et les ressources nécessaires pour effectuer une analyse suffisante.

4. *Le guide de rédaction : du REIR*, 1992, volume antérieur dans la série Guide des affaires réglementaires. On peut l'obtenir auprès de Conseils et Vérification Canada au (613) 943-8214.

5. *Évaluation des solutions de rechange à la réglementation*. Document pouvant être obtenu auprès de la Division des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, au (613) 952-3459.

6. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, Industrie Canada et l'Association des manufacturiers canadiens ont élaboré conjointement le Test de l'impact sur les entreprises comme moyen d'évaluer l'impact des règlements proposés et existants, ainsi que des solutions de rechange à la réglementation, sur les entreprises canadiennes. On en trouvera une description plus détaillée aux chapitres 2 et 6.

Un certain nombre de ministères ont institué des processus officiels pour la présélection initiale. Par exemple, Agriculture et Agro-alimentaire Canada a mis en place une «évaluation initiale», tandis que Pêches et Océans applique un processus servant à obtenir une approbation de principe. En général, un comité présidé par un fonctionnaire supérieur est chargé de décider s'il y a lieu ou non d'aller de l'avant, bien que cette décision puisse être réservée au ministre, ou faire intervenir des tierces parties. Il convient de procéder à une certaine évaluation initiale «informelle» des solutions, puisque l'évaluation détaillée de toutes les solutions peut être très coûteuse.

Les ministères doivent faire en sorte que la méthode qu'ils utilisent pour procéder à la présélection initiale soit compatible avec la Politique de réglementation.

Avis dans les *Projets de réglementation fédérale*

Dans le cadre de leurs consultations, les ministères et organismes devraient informer à l'avance les autres ministères, les organismes centraux et le public au sujet des problèmes qu'ils examinent et qui pourraient aboutir à l'élaboration d'une proposition de règlement. Ils peuvent à cette fin ajouter le projet à la liste des projets futurs présentés pour publication dans le document annuel intitulé *Projets de réglementation fédérale*. Voici les renseignements à présenter pour publication :

- le problème;
- les solutions envisagées (faisant appel ou non à la réglementation);
- la stratégie de consultation.

De plus, chaque initiative doit être classée sous l'une ou l'autre des rubriques suivantes : projets majeurs, projets de coût intermédiaire ou projets de faible coût. On trouvera au chapitre 2 des conseils sur la façon de classer les projets.⁷ Comme on l'a indiqué, la pratique qui consiste à donner un préavis dans les *Projets de réglementation* sous la rubrique «projets futurs» est encouragée, mais non exigée. À une étape ultérieure toutefois, les ministères et organismes sont tenus d'inscrire le projet dans le document sous la rubrique «projets de l'année à venir», s'ils concluent qu'un règlement est nécessaire. La classification des avis pour l'année à venir est la même que pour les projets futurs.

7. Beaucoup de personnes pensent que la plupart des règlements sont coûteux. Or, d'après une étude de Conseils et Vérification Canada, moins de 10 p.100 des projets de réglementation approuvés par le Cabinet ont des répercussions majeures (plus de 50 millions de dollars). À l'autre extrémité de l'échelle des coûts, environ 30 p. 100 sont de nature administrative et n'ont à peu près aucune incidence économique. Il reste donc environ 60 p. 100 des projets ayant des impacts mineurs à moyens.

La publication en tant que projet pour l'année à venir dans le document se trouve à la figure 1 juste avant la case portant la mention «rédiger le REIR». Cette situation est quelque peu arbitraire, puisque les ministères et organismes décident du moment de présenter le projet après avoir examiné toute une gamme de facteurs, dont son importance relative et le délai prévu pour réaliser les autres étapes.

Les exigences exactes pour les *Projets de réglementation fédérale* peuvent varier légèrement d'une année à l'autre. Pour les dernières lignes directrices, consultez votre coordonnateur de la réglementation ou appelez les Affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Évaluation des avantages et des coûts des solutions

Comme on l'a mentionné, les analystes doivent d'abord établir ce qui se produirait si chacune des solutions était mise en oeuvre et comparer ces résultats avec ce qui se produirait si le gouvernement n'intervenait pas. Le ministère ou l'organisme doit choisir la mesure (qu'elle fasse appel ou non à la réglementation) qui maximise les avantages par rapport aux coûts, et doit démontrer que tous les avantages associés à la mesure retenue justifient tous les coûts.

Le reste du guide porte essentiellement sur l'évaluation détaillée des propositions ayant des incidences faibles et moyennes sur les coûts. Pour l'évaluation des propositions ayant des incidences de grande portée, il faut recourir à des sources plus détaillées.

La rédaction du REIR

À noter que tous les résultats ne pourront être inclus dans le REIR. La partie portant sur les avantages et les coûts devrait rarement dépasser environ trois pages dactylographiées à double interligne.

Toutes les études de fond ayant servi à la rédaction du REIR doivent être disponibles auprès de la personne ressource nommée dans le document. Pour en savoir davantage sur la façon de présenter vos renseignements dans le REIR, prière de consulter le *Guide de rédaction du REIR*.

Surveillance et suivi

Si les ministres approuvent la mesure proposée, il s'agit alors de savoir si les choses se passeront comme on l'a prévu. Pour les mesures ayant des incidences élevées ou

moyennes sur les coûts, il faut se donner une certaine peine pour répondre à cette question. Si tous les avantages ne se réalisent pas ou si les coûts sont finalement plus élevés que ce qui avait été prévu, des rajustements pourraient s'imposer.

Avant de demander l'approbation d'une mesure proposée, il vous faut songer à la façon de déterminer son efficacité une fois qu'elle sera en place et au moyen de recueillir et d'évaluer les renseignements nécessaires. Pour établir les critères à appliquer lors d'examens futurs, songez aux renseignements *qui auraient été utiles* dans la préparation de l'analyse, s'ils avaient été disponibles.



2 EXAMEN DES SOLUTIONS FAISANT APPEL OU NON À LA RÉGLEMENTATION

- La recherche de bonnes solutions
- La consultation
- La présélection des solutions

La recherche de bonnes solutions

La présélection initiale des solutions possibles est peut-être l'étape la plus critique parce qu'elle oriente toute l'analyse qui suit. Tel qu'il est indiqué au chapitre 1, il y a quatre objectifs :

- 1) établir quelles solutions, y compris le statu quo, sont possibles;
- 2) classer la solution réaliste la plus coûteuse aux fins des *Projets de réglementation fédérale*;
- 3) déterminer si le Test de l'impact sur les entreprises devrait servir d'outil de consultation et de collecte de renseignements;
- 4) évaluer le temps et les ressources nécessaires pour effectuer une analyse suffisante.

Il existe d'autres guides pour vous aider à trouver des solutions prometteuses et les situations où elles devraient se révéler efficaces.¹ Dans le présent chapitre, nous donnons un aperçu de certains des aspects les plus importants.

1. Voir *Évaluation des solutions de rechange à la réglementation*. Pour prendre connaissance de certains exemples réels, voir *Pratiques éclairées des programmes de réglementation* (volume 1 et volume 2). Vous pouvez vous procurer ces documents auprès de la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Avant d'en arriver aux solutions, vous devriez d'abord «prendre la mesure du problème» en posant les trois questions suivantes :

- 1) Quel est le problème?
- 2) L'intervention gouvernementale est-elle justifiée?
- 3) Quels sont les objectifs du gouvernement?

1) *Quel est le problème?*

Essayez de répondre aux questions suivantes :

- qu'est-ce qui arrive ou n'arrive pas et qu'est-ce qui crée le problème?
- quels faits ou comportements y contribuent?
- qui aura à faire quoi différemment pour que le problème soit résolu? Est-ce qu'il s'agit d'un petit groupe facilement identifiable ou d'un grand groupe indéfini?
- qu'est-ce qui motive les personnes ou les groupes qui contribuent au problème? Font-ils (ou ne font-ils pas) quelque chose par ignorance ou parce que c'est dans leur intérêt?
- quelles sont les principales caractéristiques du contexte qui contribuent au problème?
- comment le public perçoit-il le problème?

La réponse à la dernière question peut parfois se révéler particulièrement utile. Si le public ne voit pas le problème de la même façon que le gouvernement, il pourrait être réfractaire à contribuer à sa solution. Les solutions imposées par le gouvernement peuvent être inefficaces si elles ne correspondent pas à la façon dont les gens perçoivent le problème.

2) *L'intervention gouvernementale est-elle justifiée?*

Les particuliers, les organisations et les marchés peuvent parfois régler les problèmes sans la participation du gouvernement. Toutes choses étant égales, les solutions élaborées sans l'intervention de la bureaucratie sont préférables. Demandez-vous si l'intervention du gouvernement est à la fois nécessaire et justifiée.

3) **Quels sont les objectifs du gouvernement?**

L'objectif du gouvernement peut sembler évident faire disparaître le problème. Il arrive rarement toutefois qu'on puisse y arriver complètement, de sorte qu'il est utile de se poser quelques autres questions :

- le problème peut-il être éliminé?
- quelle est son importance par rapport à l'ensemble des choses? s'agit-il d'un irritant mineur ou d'un danger réel? comment se compare-t-il à d'autres priorités?
- tout le monde (consommateurs, industrie, scientifiques, etc.) convient-il qu'il existe un problème?
- pouvez-vous établir une distinction entre des objectifs critiques et moins importants mais quand même souhaitables?

Habituellement, des solutions différentes donnent lieu à des objectifs différents à des coûts différents. Vous conclurez peut-être qu'il suffit de résoudre une partie du problème, compte tenu à la fois des avantages et des coûts. Les rejets provenant de véhicules automobiles d'une substance donnée devraient-ils être réduits de moitié, des trois-quarts ou entièrement? Tout dépend bien entendu des coûts et des avantages prévus. Ce qui est clair, c'est qu'il ne faut s'occuper d'un problème quelconque que si les avantages de le faire l'emportent sur les coûts.

Vous devez maintenant dresser une liste des façons prometteuses et techniquement réalisables de régler le problème que vous avez cernées. Certaines ne pourraient régler qu'une partie du problème, tandis que d'autres l'élimineraient complètement. Pour en savoir davantage sur la recherche de solutions prometteuses, veuillez consulter le document intitulé *Évaluation des solutions de rechange à la réglementation*.

Il ne s'agit **pas** pour l'instant de choisir la meilleure solution, mais plutôt de dresser une liste de solutions qui méritent d'être examinées plus attentivement. Il est question plus tard dans le présent chapitre de la suite à donner à cette liste.

Consultation

Vous aurez peut-être remarqué que la figure 1 (page 7) contient trois cases intitulées «consultation». Vous aurez peut-être aussi remarqué que la consultation se déroule, d'après le schéma, parallèlement à d'autres étapes. Pourquoi met-on autant l'accent sur la consultation des Canadiens intéressés et pourquoi la consultation est-elle intégrée à presque tout ce que vous avez à faire? Voici quelques explications :

-
- la consultation peut vous aider à trouver des façons meilleures ou moins coûteuses d'atteindre les objectifs du gouvernement; à condition de s'attaquer au véritable problème, les ministères et organismes devraient tenir compte des solutions avancées par les groupes qui seraient touchés;
 - habituellement, les groupes intéressés disposent de beaucoup de renseignements pouvant vous servir à améliorer l'exactitude de vos prévisions de coûts et d'avantages;
 - si vous en savez davantage au sujet du problème réel et des raisons de son existence, vous devriez être mieux en mesure de concevoir une façon efficace et efficiente de faire respecter le règlement et d'imposer les sanctions nécessaires;
 - il est impossible d'en arriver à un consensus sans beaucoup de communication; bien que le gouvernement ne puisse (et parfois ne devrait pas) satisfaire tout le monde en tout temps, le consensus contribuera probablement à un meilleur respect du règlement. Les Canadiens savent aussi exactement à quoi s'en tenir.

Vous devriez essayer de faire les plus vastes consultations possibles. Il est particulièrement important que toute une gamme d'intérêts (et idéalement tous les intérêts) soient représentés à la table. Selon la Charte des droits et libertés, le gouvernement doit traiter les personnes équitablement et il doit par conséquent donner à tous les groupes et particuliers intéressés la chance de faire valoir leurs points de vue. Pour savoir qui consulter, posez-vous les questions suivantes :

- qui est visé par la mesure proposée? autrement dit, qui devra changer son comportement? Tous ces groupes devraient être consultés;
- sur qui la mesure aurait-elle un effet négatif indirect? Il peut s'agir de compagnies dans des industries connexes, de consommateurs ou de toute autre personne qui finirait par payer une partie de la facture;
- qui serait avantagé?

Si la solution du problème peut avoir un effet important sur les entreprises, vous devriez songer à avoir recours au Test de l'impact sur les entreprises dans le cadre de vos consultations. Vous pouvez vous en servir pour mieux trouver les solutions, pour recueillir des renseignements en vue de votre analyse ou pour passer en revue des programmes existants. Le test est décrit en détail au chapitre 6.²

Dire que les consultations se font à trois étapes différentes dans le processus de réglementation est un peu arbitraire. La consultation peut effectivement être utile à d'autres étapes. Par exemple, elle peut contribuer à la recherche et à la présélection des solutions.

2. Nous avons essayé de rédiger le Guide de sorte que vous ne passiez pas trop de temps à tourner les pages, ce que nous n'avons pu éviter dans ce cas. S'il semble que vous devriez utiliser le Test de l'impact sur les entreprises, passez maintenant à cette partie du chapitre 6.

Présélection des solutions

Comme l'analyse est coûteuse, il est bon de procéder d'abord à une présélection. Il ne sert à rien d'entreprendre une analyse technique détaillée des solutions lesquelles, le bon sens aidant, apparaissent comme nettement inférieures ou dont les répercussions seraient probablement très minimales. Vous trouverez à la fin de la présente partie comment les renseignements que vous recueillez pendant l'étape de la présélection vous aident à décider quelles parties de ce guide vous devriez utiliser et dans quelle mesure votre analyse devrait être détaillée.

Il n'est pas nécessaire d'être très précis pour l'instant. Ne poussez pas plus loin l'analyse d'une solution qui est clairement irréalisable, si les prévisions préliminaires des coûts dépassent de beaucoup les avantages escomptés, ou si elle est clairement inférieure aux autres solutions.

Si certaines solutions présentent des avantages nets importants qui sautent aux yeux, il peut être inutile de continuer d'examiner les autres possibilités. Essayez de comparer les solutions ayant des niveaux semblables d'avantages escomptés. Sont-elles différentes pour ce qui est des coûts? On peut procéder de la même façon pour comparer les avantages d'options ayant des coûts semblables.

Il peut être utile de se poser la question suivante : **l'absence d'intervention apparaît-elle comme la meilleure solution?** S'il semble que, après une analyse détaillée, on aboutira à la conclusion que le gouvernement ne peut s'attaquer au problème d'une façon rentable, il vaut peut-être mieux abandonner maintenant. N'oubliez pas que les coûts d'élaboration et d'évaluation des propositions doivent être inclus dans les coûts de solution du problème. Il faut également se rappeler que les solutions les plus complexes ne sont pas nécessairement les meilleures : pour de petits problèmes, et peut-être même pour certains gros problèmes, cherchez des solutions simples et peu coûteuses.

Il faut aussi déterminer dans quelle mesure chaque solution pourra sembler acceptable pour les Canadiens intéressés. Certaines solutions techniquement réalisables pourraient être considérées comme trop restrictives ou injustes. S'il peut convenir d'envisager la possibilité d'influer sur ces opinions, il ne sert à rien d'envisager longuement des solutions que les Canadiens trouveraient inacceptables. Par ailleurs, il ne faut pas rejeter des solutions novatrices si elles semblent prometteuses.

Dans l'examen des coûts, n'oubliez pas que le «scénario de base» devrait être ce qui se produirait si aucune mesure n'était prise. On conclura habituellement que cette

situation est identique à la situation actuelle, bien que, dans certains cas, les choses pourraient empirer (ou même s'améliorer, à l'occasion) si rien n'était fait.

À l'étape de la présélection, ne vous préoccupez pas trop des répercussions plus subtiles et indirectes, sauf si elles pourraient être particulièrement importantes. En ce qui a trait aux coûts, demandez-vous globalement qui aura à payer combien, combien souvent.

Il sera souvent plus difficile de déterminer les avantages que les coûts, surtout dans le domaine de la santé et de la sécurité. N'essayez pas d'être trop précis, mais songez à trouver des indicateurs ou des mesures des résultats escomptés. Pensez aux blessures et aux décès évités, et non à la « promotion de la santé des Canadiens ». À un moment donné, il faut remplacer des objectifs flous par des prévisions raisonnables. Déterminez qui profitera probablement des mesures prises et de quelle façon.

Quant aux avantages, songez au taux probable de respect des mesures prises. De toute évidence, il n'y aura aucun avantage si la mesure n'est aucunement respectée. Ce qui est le cas extrême. Règle générale toutefois, le respect total est peu probable. N'oubliez pas d'examiner expressément la relation entre les coûts nécessaires à l'application des mesures, les niveaux de respect et les avantages escomptés. À cette étape, ou peut-être plus tard, vous pourriez songer à la façon dont l'application des mesures peut être efficiente et efficace pour garantir un taux élevé de respect de la loi. Il est question en détail des problèmes d'application dans un autre guide.³

On établit approximativement les « gains d'efficience » économiques en soustrayant toutes les pertes de tous les gains. Il est important de signaler que démontrer un gain d'efficience économique (c'est-à-dire que le total des avantages dépasse le total des coûts) n'est pas la même chose que démontrer qu'il faut mettre en oeuvre la solution, étant donné que les gagnants compensent rarement les perdants. Il faut examiner expressément l'équité des mesures qui entraînent le transfert important de richesses entre des particuliers, des groupes, des régions ou des entreprises. Il vaudra peut-être mieux examiner cet aspect plus tard, mais il est important de ne pas l'oublier. Au moment de la présélection, vous devriez envisager tous les coûts et avantages les plus importants, y compris les transferts.

Avec les renseignements que vous avez recueillis sur les avantages, les coûts, l'efficacité et l'acceptabilité, vous devriez être en mesure de ne pas pousser plus loin l'analyse de certaines solutions. Il appartient au ministère ou à l'organisme de décider du processus à utiliser pour prendre les décisions. Dans certains cas,

3. *Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation*, série Guide des affaires réglementaires, numéro 2, 1992. On peut obtenir ce document auprès de Conseils et Vérification Canada.

l'approbation du ministre est nécessaire, tandis que dans d'autres cas, il faut chercher à en arriver à un consensus avec des parties extérieures.

Pour classer le projet aux fins des *Projets de réglementation fédérale* et pour décider comment (s'il y a lieu) utiliser les chapitres suivants du présent guide, vous devriez vous concentrer sur les coûts estimatifs de la solution retenue la plus coûteuse, de même que sur l'acceptation probable par le public. Il y a deux raisons pour lesquelles on doit mettre l'accent sur les coûts et non sur les avantages. En premier lieu, à cette étape, les prévisions de coûts sont probablement plus exactes que les prévisions des avantages; il est habituellement plus facile de déterminer combien d'argent sera déboursé que de savoir ce qui sera obtenu en échange. En deuxième lieu, bien que tout le monde aime obtenir des avantages, il est plus problématique d'imposer de nouveaux coûts. À mesure que les coûts estimatifs augmentent, tous voudront en savoir davantage sur tous les impacts prévus.

Questionnaire : Impacts prévus

- ☞ Déterminez s'il s'agit d'un projet de faible coût ou de coût intermédiaire, ou d'un projet majeur, en vous servant de la méthode en trois étapes décrite dans l'annexe du présent chapitre.

Les renseignements fournis dans le guide seront probablement insuffisants pour la préparation d'une analyse valable des avantages et des coûts pour les projets **majeurs**. Consultez des spécialistes à l'intérieur ou à l'extérieur de votre organisation. Toutefois, vous pourrez trouver que certaines parties au moins du reste du guide vous seront utiles pour définir, gérer ou interpréter une analyse plus détaillée.⁴

À l'autre extrémité, pour les projets **de faible coût**, vous n'aurez probablement pas besoin de recueillir d'autres renseignements, surtout si la proposition n'est pas controversée. Si vous décidez d'emprunter la voie de la réglementation, vous devriez avoir recueilli, à l'étape de la présélection, suffisamment de renseignements pour préparer la partie des avantages et des coûts du REIR.

4. Vous trouverez aussi peut-être utile un guide plus détaillé intitulé *Guide technique d'étude d'impact de la réglementation*, disponible auprès des Affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Si vous vous situez à peu près à mi-chemin, c'est-à-dire si vous avez déterminé qu'il s'agit d'un projet **de coût intermédiaire**, certaines parties du reste du guide pourraient vous être utiles. Vous trouverez aux chapitres 3 et 4 un exposé des rudiments de l'analyse des coûts et des avantages. Ces deux chapitres comprennent également un certain nombre de questionnaires rapides supplémentaires. En répondant à ces questionnaires, vous devriez savoir quels chapitres des pages jaunes peuvent être utiles à votre analyse et ceux qui ne le sont pas.

Liste de contrôle

- Avez-vous défini le problème?
- Avez-vous défini les objectifs du gouvernement?
- Avez-vous déterminé les groupes à consulter?
- Avez-vous décidé si le Test de l'impact sur les entreprises devrait servir d'outil de consultation et de collecte de renseignements?
- Avez-vous établi le processus de consultation?
- Avez-vous décidé s'il s'agit d'un projet majeur, de coût intermédiaire ou de faible coût?
- Avez-vous une idée du temps qu'il faudra pour faire une bonne évaluation des avantages et des coûts?

ANNEXE

MÉTHODE EN TROIS ÉTAPES POUR LA CLASSIFICATION DES PROJETS

Première étape

Déterminez si la valeur actualisée de votre prévision des coûts de la solution la plus coûteuse est de moins de 100 000 \$, entre 100 000 \$ et 50 millions de dollars, ou plus élevée que 50 millions de dollars.

Habituellement, on calcule la «valeur actualisée» en appliquant un **taux d'actualisation** à la prévision des coûts pour chaque année. L'actualisation est traitée en détail au chapitre 11. Pour simplifier les choses, vous trouverez peut-être plus facile de faire le total des coûts estimatifs pour les 11 premières années sans actualisation. Tout en étant un peu arbitraire, cette méthode est suffisante pour la plupart des projets.

Deuxième étape

Déterminez si le degré d'acceptation du projet est élevé ou faible.

Un projet a un faible degré d'acceptation dans les cas suivants :

- des questions importantes se posent sur le plan des grands enjeux, comme le commerce international, le développement durable ou les questions d'équité; ou
- le public pourrait contester le projet en raison d'enjeux sociaux, régionaux ou sectoriels.

Troisième étape

Combinez les résultats des première et deuxième étapes pour classer le projet (voir également le tableau 1):

- si la valeur actualisée du projet est estimée à moins de 100 000 \$, il doit être classé comme projet **de faible coût**, peu importe le degré d'acceptation;
- si la valeur actualisée du projet se situe entre 100 000 \$ et 50 millions de dollars et que le degré d'acceptation est élevé, il doit être classé comme projet **de coût intermédiaire**;

- si la valeur actualisée des coûts se situe entre 100 000 \$ et 50 millions de dollars et que le degré d'acceptation est faible, ou si la valeur actualisée des coûts est plus élevée que 50 millions de dollars, il faut le classer comme projet **majeur**.

Tableau 1
Modèle de classification

COÛT PRÉVU	DEGRÉ D'ACCEPTATION	
	ÉLEVÉ	FAIBLE
< 100 000 \$	projet de faible coût	projet de faible coût
100 000 \$ à 50 millions de dollars	projet de coût intermédiaire	projet majeur
> 50 millions de dollars	projet majeur	projet majeur

Exemple

Les modifications envisagées aux règlements sur la pêche sportive permettraient d'écourter la saison et de réduire les prises autorisées pour préserver les stocks de poisson.

Première étape (prévision des coûts) : Supposons que la modification ferait en sorte que chaque pêcheur prendrait un poisson de moins chaque année. La valeur marchande d'un poisson est d'environ 5 \$ et 400 000 permis sont vendus annuellement. Abstraction faite de toute satisfaction supplémentaire obtenue dans la pêche, on pourrait établir rapidement le coût de la modification en multipliant 400 000 par 5 \$, soit 2 millions de dollars par année. Le coût estimatif sur 11 ans serait de 22 millions de dollars.

Deuxième étape (acceptation) : L'acceptation serait probablement élevée, puisque les pêcheurs savent que les stocks de poisson diminuent.

Troisième étape (classement) : Le projet serait classé comme projet de coût intermédiaire.



3 AVANTAGES

- Aperçu
- Inventorier les avantages
- Déterminer qui profiterait des avantages
- Décider comment mesurer chaque avantage
- Établir le point de départ
- Estimer les conséquences
- Traduire en unités communes (si la chose est possible)
- Résumer les résultats

Aperçu

Les avantages d'une mesure proposée sont les éléments positifs que l'on retire de son application. On peut souvent les décrire en fonction de la réduction ou de l'élimination d'un problème.

Il arrive parfois que de bonnes choses en découlent indirectement. Les propositions peuvent avoir des effets secondaires prévus ou imprévus, ce qui peut être avantageux ou coûteux.

La quantité et le genre d'avantages associés à chaque solution examinée peuvent être différents et chaque solution peut offrir de multiples avantages. En faisant l'inventaire des avantages, il faut adopter une perspective élargie en recensant tous les avantages directs et indirects les plus importants pour chaque solution.

Deux problèmes peuvent surgir quand on essaie de quantifier les avantages. En premier lieu, toute quantification peut s'avérer difficile. On peut ne pas connaître, par exemple, le nombre de transporteurs de déchets d'un type donné ou le nombre de personnes ayant un état de santé donné qui pourraient avoir besoin d'un nouveau médicament. Pour résoudre ce problème, il faut examiner l'ensemble de la situation et faire le meilleur usage possible des statistiques disponibles. Faute de mesures

directes, il faut chercher des mesures de remplacement raisonnables (ou des approximations, comme il est question un peu plus loin dans ce chapitre).

Le deuxième problème survient lorsqu'il est nécessaire de poser des jugements de valeur difficiles dans l'évaluation des avantages. Quelle valeur attacher à la mise en place d'institutions électorales pour le gouvernement local dans les collectivités autochtones, ou encore à des vies sauvées si la population canadienne court moins de risque? Ne vous attendez pas à ce que ce guide offre des réponses définitives à ces genres de questions, sinon, vous serez déçu. Nous cherchons plutôt à faire passer deux messages.

En premier lieu, les chiffres sont utiles à la prise de décision, de sorte qu'il faut essayer de les obtenir. Il est peut-être impossible de quantifier en dollars la conservation d'un parc, mais il est possible de connaître la superficie du parc, le nombre de visiteurs qui s'y rendent et son incidence sur l'économie locale.

En deuxième lieu, il ne faut pas essayer de chiffrer les avantages quand il ne convient pas de le faire, car il existe des techniques servant à évaluer au moins certains avantages difficiles à quantifier. Il en est question de façon plus précise ci-après dans le présent chapitre et certaines techniques sont décrites au chapitre 9. On pourrait en effet constater qu'il n'est pas aussi difficile qu'il semble au premier abord d'attribuer une valeur à un parc.

Les estimations numériques, si imparfaites soient-elles, peuvent aider tant les décideurs que le grand public à évaluer les mérites de mesures proposées.

Le reste du présent chapitre décrit une démarche en sept étapes d'examen des avantages. Un résumé de cette démarche figure dans un encadré à la page 27. Il est préférable d'appliquer les sept étapes à chaque solution.

La quantification des avantages peut sembler une tâche impossible, mais elle est beaucoup plus facile si on la répartit en différentes étapes. En recensant et en réglant les problèmes qui peuvent se poser à chaque étape, on peut habituellement en arriver à obtenir une estimation crédible des avantages d'un programme.

Après avoir estimé les avantages, on peut se tourner vers les coûts. On peut alors décider s'il est nécessaire d'actualiser les estimations de façon à pouvoir comparer les avantages et les coûts. Ainsi informé, il est possible de recommander laquelle des solutions, s'il y a lieu, devrait être appliquée. Mais n'anticipons pas puisque ces aspects sont abordés aux chapitres 4 et 5.

Inventorier les avantages (première étape)

Il s'agit de dresser l'inventaire des bonnes choses qui découleraient de l'application de chaque solution, c'est-à-dire celles qui, si elles sont ajoutées ou éliminées, amélioreraient la situation. Voici quelques exemples :

- moins d'accidents de travail;
- moins de paperasserie;
- moins d'empoisonnements;
- moins d'immigrants illégaux;
- une meilleure information sur les produits à l'intention des consommateurs;
- moins de risques pour les propriétaires;

Estimation des avantages

- *Première étape -- Inventorier les avantages* : énumérer les avantages possibles, c'est-à-dire les conséquences escomptées qui amélioreraient le sort de quiconque.
- *Deuxième étape -- Déterminer qui profiterait des avantages*. On devrait demander à un échantillon de personnes recensées si elles sont d'accord.
- *Troisième étape -- Décider comment mesurer chaque avantage* : choisir des indicateurs servant à estimer les avantages à la longue.
- *Quatrième étape -- Établir le point de départ* : estimer dans quelle mesure chaque indicateur changerait dans l'avenir si rien n'était fait.
- *Cinquième étape -- Estimer les conséquences* : estimer comment chaque indicateur changerait dans l'avenir si la proposition était appliquée.
- *Sixième étape -- Traduire en unités communes (si la chose est possible)* : voir si une partie ou la totalité des indicateurs peuvent être traduits en unités communes. Le faire dans les cas possibles.
- *Septième étape -- Résumer les résultats* : qu'est-ce qui sera obtenu par qui, quand, par rapport au point de départ?

-
- moins de frais pour les contribuables;
 - un air plus sain dans les restaurants et dans les lieux publics.

Demander aux personnes intéressées de contribuer à dresser la liste des avantages.

Pour inventorier les avantages, il peut être utile de tenir compte de la politique établie du gouvernement et des objectifs des programmes.

À noter que le but de la plupart des programmes de réglementation est de provoquer le changement. Il devrait se produire dans l'avenir une chose qui ne se produit pas actuellement ou une chose qui se produit ne devrait pas se produire. Il s'agit de trouver une façon de mesurer ces changements.

Déterminer qui profiterait des avantages (deuxième étape)

Il s'agit de préciser les groupes, les organisations et les particuliers qui profiteraient de chacun des avantages inventoriés dans la première étape. Voici quelques exemples :

- les usagers d'un service particulier;
- les producteurs d'un produit particulier;
- les enfants d'un groupe d'âge particulier;
- les personnes d'une région particulière; et
- le gouvernement fédéral.

En examinant les données d'une diversité de sources, on devrait être en mesure d'estimer le nombre de personnes qui profiteraient de chacun des avantages inventoriés.

S'il est impossible de déterminer les bénéficiaires probables, la mesure de réglementation pourrait être prématurée. Il faudrait peut-être prendre le temps de recueillir d'autres renseignements avant d'aller de l'avant.

Il faut adopter le plus possible une vaste perspective pour chaque proposition. Il faut se demander si une personne non directement visée pourrait indirectement en tirer profit. Par exemple, un programme de santé et de sécurité visant les travailleurs pourrait aussi profiter aux entreprises du fait que les primes d'assurance seraient abaissées.

Une fois recensés les bénéficiaires possibles, il importe de demander à quelques représentants s'ils pensent aussi tirer avantage de la mesure prise. Voici pourquoi il est utile de poser cette question.

En premier lieu, si les gens sont d'accord, on peut penser que la liste est exacte. En posant ces questions, on peut aussi découvrir d'autres bénéficiaires ou améliorer son estimation du nombre de bénéficiaires.

En deuxième lieu, si les personnes qui ont été recensées comme bénéficiaires ne sont pas d'accord, il faut peut-être revoir la liste. S'il est impossible de les convaincre qu'ils tireront des avantages, il ne vaut peut-être pas la peine de pousser plus loin la proposition. Ainsi, il ne sert à rien de lancer un programme visant à aider un secteur d'activité si les entreprises n'en veulent pas. Il ne suffit pas d'invoquer un argument théorique pour légitimer le rôle du gouvernement et justifier ainsi son intervention. En posant la question à ceux qui sont directement touchés, le gouvernement évite de faire des choses qui paraissent bonnes, mais dont la pertinence est douteuse.

Il faut poser la question aux bénéficiaires possibles et écouter ce qu'ils ont à dire.

L'intervention du gouvernement peut consister tout simplement à faire passer des ressources d'un groupe à un autre. Prenons le cas de l'imposition de frais d'utilisation pour un service que le gouvernement offrait gratuitement auparavant. Pour chaque dollar que le gouvernement reçoit, l'utilisateur doit payer un dollar. Si la proposition comporte une cession de ressources, ne pas oublier de tenir compte des coûts dans l'équation. Le paiement des prestations d'assurance-chômage et les paiements de péréquation aux provinces sont d'autres exemples de transferts.

En d'autres mots, les avantages directs de la cession de ressources d'un groupe à un autre ne peuvent manifestement excéder les coûts directs, puisqu'ils sont par définition égaux. Il faudra donc trouver les effets indirects pour démontrer l'avantage net. L'imposition de frais d'utilisation, par exemple, peut conduire à une meilleure efficacité, puisque le gouvernement apprendra dans quelle mesure les usagers aiment le bien ou le service en question (s'ils ne l'estiment pas beaucoup, ils ne paieront pas beaucoup pour l'obtenir). En raison de la rétroaction, on peut s'attendre que la quantité exacte de biens sera fournie.

Par ailleurs, le gouvernement peut avoir l'obligation d'offrir certaines choses à titre gratuit. Il pourrait être injuste, par exemple, d'imposer des frais aux chômeurs pour leur orientation professionnelle. Dans l'examen d'une proposition qui donnerait lieu à une cession de ressources d'un groupe à un autre, il faut tenir compte des effets secondaires pour savoir si elle est censée.

L'analyse laisse-t-elle entendre qu'une seule firme ou un seul secteur d'activité profiterait de la mesure? Si la proposition était appliquée, serait-il plus difficile pour de nouvelles firmes d'entrer dans le secteur d'activité en question? Les firmes à l'abri de la concurrence pourraient être tentées de hausser leurs prix, ce qui, bien sûr, lèse les consommateurs et peut conduire à une répartition inefficace des ressources entre les secteurs d'activité.

En revanche, l'élimination de règlements qui protègent les firmes de la concurrence peut profiter à la fois aux consommateurs et à des concurrents possibles. Cette élimination peut également favoriser le progrès d'entreprises canadiennes plus capables de s'accaparer une part du marché au Canada et à l'étranger.

S'il est difficile d'inventorier et de quantifier avec précision ces genres d'avantages secondaires, il peut être très important de le faire. Ces aspects sont abordés en détail aux chapitres 6 et 7. Pour l'instant, il suffit de savoir que la concurrence est habituellement très bénéfique et qu'il faut adopter une perspective élargie dans le recensement des avantages et des bénéficiaires.

Avantages offerts aux non-Canadiens

Le gouvernement a comme règle de chercher à savoir si les avantages profitent surtout aux Canadiens. Mais il ne suffit pas d'estimer les avantages pour les Canadiens de mesures gouvernementales proposées. Les Canadiens peuvent en effet bénéficier indirectement de règlements apportant un avantage aux non-Canadiens.

Prenons l'exemple de la navigation aérienne. De nombreux voyageurs étrangers utilisent les aéroports canadiens et de nombreux avions étrangers traversent l'espace aérien canadien. Si chaque gouvernement national ne tenait compte que des avantages de ses mesures destinées à ses ressortissants, l'infrastructure et la sécurité seraient insuffisantes. C'est pourquoi les ententes internationales exigent que les gouvernements traitent les autres ressortissants de la même façon que les leurs. Les avantages offerts par le gouvernement fédéral aux non-Canadiens sont compensés par les avantages offerts par les gouvernements étrangers aux Canadiens.

Prenons aussi l'exemple de la protection de l'atmosphère. Du point de vue international, le Canada produit une quantité apparemment insignifiante des substances qui réduisent la couche d'ozone. Il serait très peu sensé de réduire l'utilisation de ces substances si d'autres pays n'en faisaient pas autant. Selon toutefois les termes du Protocole de Montréal et d'ententes internationales ultérieures, tous les pays profiteront de ces mesures puisque tous les gouvernements participants se sont engagés à agir

de concert. Les Canadiens ont très peu à gagner directement des mesures du gouvernement fédéral, mais ils peuvent gagner beaucoup indirectement.

La négociation de traités internationaux peut être coûteuse et fastidieuse. C'est pourquoi il convient de collaborer de façon informelle avec les autres pays pour régler des problèmes communs. Il nous faut faire quelque chose si nous sommes convaincus que d'autres pays agiront de même, en supposant que l'ensemble des avantages pour les Canadiens dépasseront la totalité des coûts.¹

Par conséquent, s'il faut accorder une grande place aux avantages pour les Canadiens, il ne convient pas dans certains cas d'avoir un point de vue trop étroit. Il ne faut pas oublier de tenir compte des avantages pour les Canadiens offerts par d'autres gouvernements et qui dépendent des mesures prises par le gouvernement fédéral. S'il existe de tels effets indirects, il faut s'assurer que le REIR donne un aperçu du traité ou de l'entente informelle, décrive les mesures que prennent d'autres gouvernements et qui sont avantageuses pour les Canadiens et estime la valeur des avantages pour les Canadiens.

Décider comment mesurer chaque avantage (troisième étape)

Il importe de quantifier le plus possible les avantages. Plutôt que des objectifs flous, il est préférable, dans son analyse, de préciser des indicateurs pour les avantages inventoriés et de faire une estimation pour chacun. Les estimations numériques aident les décideurs à juger si la proposition a du sens. De plus, les indicateurs devraient être utiles lorsqu'il s'agit d'examiner l'efficacité du programme, si la proposition est appliquée.

La nécessité de résultats mesurables s'impose d'autant plus que les ressources des ministères s'amenuisent. Les gestionnaires de programmes doivent au moins être en mesure de montrer que l'argent affecté à une fin donne les résultats prévus. Si le programme fonctionne, on dispose des renseignements attestant qu'il en est ainsi. Sinon, on sait qu'il faut apporter des changements ou changer les priorités.

Il est presque toujours impossible de savoir exactement ce qui arrivera, mais il est presque toujours possible d'avoir une idée de ce qui arrivera probablement.

1. Pour d'autres suggestions sur la façon de collaborer avec les autres paliers de gouvernement, se reporter au document *Coopération en matière de réglementation intergouvernementale* que l'on peut obtenir de la Division des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, au (613) 952-3459.

Il faut ensuite déterminer quels chiffres ou indicateurs retenir pour représenter les avantages qui ont été inventoriés. Peu importe si les unités de mesure des avantages seront les mêmes que pour les coûts : il importe surtout de trouver des chiffres qui représentent les avantages inventoriés dans la première étape.

Il est possible que la valeur de l'indicateur dépende d'un certain nombre de facteurs. Si tel est le cas, il faut peut-être s'efforcer de produire des estimations. Prenons par exemple les efforts du gouvernement pour conserver les stocks de poissons. Le nombre de poissons pêchés chaque année est un bon indicateur des avantages. Pour connaître la valeur de cet indicateur, il peut se révéler nécessaire de recueillir des renseignements sur l'âge, la taille et l'emplacement des poissons présents aujourd'hui, pour être en mesure de prédire la croissance future.

Faute de pouvoir se renseigner sur ses indicateurs préférés, on peut songer à utiliser des indicateurs approximatifs (ou des approximations) pour les estimer indirectement. Il s'agit de chiffres indicatifs d'eux-mêmes qu'on veut vraiment obtenir parce qu'ils sont en corrélation. Ainsi, il peut ne pas être possible d'estimer le nombre d'empoisonnements attribuables à une substance en particulier, mais on sait peut-être combien d'appels téléphoniques à un centre antipoison ont été faits au sujet de la substance en question. Certains peuvent demander des renseignements, tandis que certains empoisonnements peuvent n'avoir pas été signalés. Le nombre d'appels peut constituer une approximation du nombre d'empoisonnements. L'estimation peut être imparfaite, mais il est préférable de s'en servir plutôt que de ne rien avoir.

Dans d'autres cas, il peut arriver qu'on ne dispose de données que pour un sous-ensemble du sujet qui vous intéresse. Il n'existe peut-être de données que pour une seule province, mais les chiffres nécessaires visent tout le pays. Il est possible d'utiliser les données d'une province pour estimer la valeur pour le pays dans son ensemble.

Prendre note de toute hypothèse que l'on pose ou des approximations que l'on emploie. Ces renseignements peuvent être importants pour les décideurs.

Avant de décider comment mesurer chaque avantage inventorié, il faut déterminer si la mesure proposée aura manifestement un effet sur la taille de l'indicateur et s'il existe des données pour mesurer l'indicateur d'une façon raisonnablement exacte. Si ces facteurs laissent perplexes, la recherche n'est peut-être pas terminée.

Établir le point de départ (quatrième étape)

On devrait maintenant avoir décidé quels indicateurs seront utilisés pour mesurer les avantages inventoriés à la première étape. Pour estimer les avantages, il faut comparer la valeur estimée des indicateurs avec et sans chaque proposition. Autrement dit, on détermine la valeur des avantages en soustrayant la valeur originale des indicateurs de celles des valeurs estimées si la mesure proposée est appliquée. Ainsi, si on estime qu'un nouveau programme de santé et de sécurité au travail réduirait le nombre d'accidents d'un type particulier de 10 000 à 6 000 chaque année, on estimerait alors que l'avantage équivaut à 4 000 accidents évités par année.

Pour calculer les avantages dans notre exemple simple, il a été nécessaire d'estimer la valeur de l'indicateur (le nombre d'accidents d'un type particulier) en présence et en l'absence du programme. Dans cette brève partie, il est question de l'estimation de la valeur des indicateurs en l'absence du programme. Pour chaque indicateur, il suffit de faire une seule fois ce calcul puisque la même valeur peut servir pour toutes les solutions (même s'il peut arriver que certains indicateurs soient exclusifs à certaines solutions).

Normalement, il est facile de déterminer le point de départ (c.-à-d. la situation sans la mesure proposée). On peut habituellement supposer que l'avenir ressemblera au présent. Si le gouvernement ne fait rien, la valeur des indicateurs dans l'avenir sera la même qu'aujourd'hui. Cette affirmation pourrait toutefois ne pas être vraie dans le cas des propositions conçues pour aborder certains types de problèmes. Revenons à l'exemple des stocks de poissons. La mesure proposée vise peut-être à prévenir d'autres épuisements des stocks. Dans ce cas, le point de départ serait le déclin du nombre de poissons qui surviendrait si le gouvernement n'agissait pas. Ainsi, pour établir le point de départ, on pourrait estimer le taux actuel de perte et l'appliquer à l'avenir.

Pour bien discerner l'effet anticipé de chaque proposition, il faut estimer la valeur des indicateurs, en présence et en l'absence de chacun d'eux. Il est question dans la quatrième étape de l'aspect le plus facile, soit la situation sans la mesure proposée. Suit un exposé sur l'aspect le plus difficile.

Estimer les conséquences (cinquième étape)

Le problème le plus difficile consiste à estimer comment les indicateurs changeraient si chaque proposition était appliquée. Quelle serait l'ampleur du changement si la mesure proposée était appliquée? La tâche est tout aussi importante que difficile. Il

n'est pas justifié pour le gouvernement d'agir parce qu'il doit être perçu comme s'il faisait quelque chose. Les ministres et la population veulent savoir ce qu'ils obtiendront en échange de l'argent des contribuables et des dollars de ceux qui supportent les coûts.

Avant de donner des conseils sur la façon d'estimer comment les indicateurs changeraient, nous abordons quelques difficultés.

On peut être perplexe sur la façon de présenter les résultats. Pour chaque solution, il faut estimer la valeur des indicateurs pour les années à venir, soit un chiffre pour chaque année. Or, se demande-t-on, pour combien d'années?

Selon la période retenue, il devrait être possible d'énumérer les avantages en regard des coûts d'une façon qui soit utile aux décideurs. Le cas est probablement le plus simple lorsque les coûts et les avantages sont les mêmes à chaque année. Il suffit alors de calculer les valeurs pour une année. Si les avantages justifient les coûts une année donnée, ils les justifieront bien sûr chaque année.

Mais tous les cas ne sont pas aussi simples. Il arrive que les coûts se présentent au départ, tandis que les avantages ne s'obtiendront que beaucoup plus tard. Dans ce cas, il vaut mieux envisager une période plus longue. Il faut aussi probablement actualiser les estimations, ce dont il est question plus en détail au chapitre 11. Pour l'instant, voici un bref aperçu de l'actualisation.

Payer aujourd'hui pour des avantages à obtenir beaucoup plus tard est, toutes choses étant égales, moins souhaitable que payer pour la même quantité d'avantages à obtenir immédiatement. Un programme comportant des coûts immédiats et des avantages ultérieurs est un genre d'investissement, et c'est ainsi qu'il faut le considérer.

Donc, si le cas n'est pas aussi simple, il faut déterminer quand les avantages et les coûts se réaliseraient. Pour décider de la longueur de la période retenue, il faut avoir à l'esprit le but ultime, soit celui de faire correspondre les avantages escomptés aux coûts de sorte que les ministres puissent décider si la proposition devrait être retenue. Noter qu'il faudrait utiliser le même délai pour toutes les possibilités afin de faciliter la comparaison. En cas de doute, se reporter au chapitre 11 maintenant ou demander des conseils à l'extérieur.

Nous avons déjà signalé à quel point il peut être difficile de déterminer comment les indicateurs changeraient. On peut rarement se fier entièrement à l'exactitude de ses estimations, de sorte qu'il faut à un moment donné se demander si on en a assez fait. Combien de temps consacrer à l'analyse? En théorie, la réponse est facile : il faut recueillir des renseignements tant que l'avantage escompté de leur collecte est

supérieur au coût de leur collecte. En pratique, ce conseil n'est peut-être pas très utile toutefois. Voici quatre autres lignes directrices pratiques :

- consacrer plus de temps et d'argent à l'analyse en proportion d'une estimation approximative des coûts totaux anticipés;
- arrêter de consacrer du temps et de l'argent à des solutions particulières s'il devient évident que d'autres solutions seraient supérieures;
- consacrer moins de temps et d'argent à une solution dès qu'il apparaît que les coûts sont supérieurs aux avantages;
- si l'analyse indique qu'une solution est nettement supérieure aux autres, y consacrer moins de temps et d'argent à mesure qu'il devient manifeste que les avantages sont supérieurs aux coûts. Dès que ce qu'il y a à faire devient évident, il ne sert à rien de recueillir d'autres renseignements.

On aura remarqué ci-dessus que les coûts et les avantages doivent être analysés simultanément. Nous avons jugé trop difficile de rédiger le guide de cette façon, mais la démarche est logique. On peut commencer par un simple aperçu des avantages et des coûts, puis raffiner son analyse, en ayant à l'esprit les quatre lignes directrices.

Qu'arriverait-il par conséquent aux indicateurs si chaque mesure proposée était appliquée? La réponse à cette question dépend probablement du domaine particulier à l'étude. Règle générale, la difficulté consiste à trouver un modèle sous-jacent qui établit un lien entre les particularités de chaque proposition et les indicateurs retenus à la troisième étape. Pour ce qui est des stocks de poissons, il faut en savoir quelque peu au sujet des habitudes de reproduction d'espèces particulières. Pour ce qui est de la sécurité des navires, il faut savoir comment et pourquoi les accidents se produisent. Il faut se concentrer sur les éléments principaux de la démarche qui établissent un lien entre les indicateurs et ce qui est touché par chaque proposition.

Pour déterminer comment les choses changeraient d'après chaque solution, il faut se rappeler qu'il n'y a d'avantages que si les règles sont respectées. Sinon, aucun avantage ne se réalisera. Il faut être réaliste quant au degré d'observation des règles.

Il est manifestement très difficile de concevoir le bon modèle. Il faut consulter les spécialistes, essayer d'adapter les renseignements actuels à la tâche à accomplir et chercher des conseils à l'extérieur si on ne sait pas comment procéder.

La tâche consiste, faut-il le rappeler, à établir des estimations raisonnablement exactes pour les indicateurs, et non à fournir des chiffres servant à appuyer une approche

réglementaire particulière. L'analyse doit conduire à la bonne recommandation, et non l'inverse. Il faut veiller à adopter une vaste perspective et se demander si on est à l'aise avec les hypothèses qu'on a posées, au fur et à mesure que l'analyse progresse.

Exemple

Le *Règlement sur la comptabilité abrégée (TPS)* offrirait d'autres méthodes de comptabilité qui faciliteraient à près de un million de petites entreprises et d'organisations sans but lucratif le calcul de leurs versements à la TPS.

La question : Quels sont les avantages?

Méthode : Les avantages consistent surtout en épargnes administratives vu la réduction de la paperasserie. Aussi, les bénéficiaires pourraient ne pas avoir à acheter des caisses enregistreuses plus perfectionnées nécessaires pour calculer la TPS à chaque opération.

Exigences : Pour calculer les épargnes totales, il faut estimer combien d'organisations participeraient. Les avantages totaux pourraient être énormes (plus de un milliard de dollars) si le taux de participation était élevé. Il faut examiner, à l'aide du modèle, la décision que prendraient les organisations de participer ou non au programme. Il pourrait être utile de réaliser une étude pilote au moyen d'un échantillon d'organisations, à la fois pour calculer exactement les avantages et pour déterminer si la proposition pourrait être perfectionnée de façon à accroître la participation.

Il est surtout question dans le reste de la présente partie de certains problèmes qui pourraient se présenter au fur et à mesure de l'analyse de ce qui arriverait suivant chaque proposition.

Peut-être est-on incertain de la valeur réelle de l'une ou de plusieurs variables du modèle. On est peut-être à peu près sûr que le nombre actuel de poissons d'une espèce particulière se situe entre 10 000 et 20 000. On pourrait utiliser la valeur moyenne, 15 000, ou encore vérifier le modèle d'après une fourchette de valeurs (par exemple, 10 000, 15 000 et 20 000). Cette dernière méthode s'appelle analyse de sensibilité. Pour plus de détails, voir l'encadré à la page 37.

Il peut être quelque peu embêtant d'être incertain de la valeur de variables précises du modèle, mais cette incertitude est peut-être le moindre des soucis. Dans certains cas, on peut n'avoir à peu près aucune idée de la valeur d'une variable ou ne pas être certain du modèle à utiliser.

La chose la plus sensée à faire en cas d'incertitude consiste de recueillir plus de renseignements. Dans certains cas toutefois, il peut devenir évident que le coût pour

obtenir des renseignements utiles soit prohibitif. Si tel est le cas, il ne faut pas aller de l'avant. Il peut être difficile d'abandonner l'analyse avant d'en arriver à des résultats utiles, mais il arrive que ce soit la chose la plus utile à faire. Si tel est le cas, la décision d'appliquer ou non la proposition devrait être fondée sur les renseignements imparfaits qui ont déjà été recueillis. Lorsqu'on se demande s'il faut poursuivre l'analyse, il faut avoir à l'esprit les quatre lignes directrices présentées ci-dessus.

Fourchettes et analyse de sensibilité

L'analyse de sensibilité est un outil relativement simple pouvant servir à déterminer dans quelle mesure les indicateurs dépendent de la valeur de variables particulières. Il s'agit de répéter les calculs avec différentes valeurs pour voir si l'estimation est «sensible» à la valeur de la variable incertaine.

Le nombre de calculs nécessaires dépend du nombre de variables incertaines. Si on évalue trois valeurs pour chacune de deux variables, il y a neuf résultats (trois au carré égale neuf). S'il y a quatre valeurs pour chacune de trois variables, il y a 64 résultats (quatre au cube égale 64). Il peut être relativement facile de faire ces calculs au moyen de chiffriers et d'autres outils informatiques, mais il est possible de simplifier les choses en éliminant les combinaisons improbables.

Si on a recours à l'analyse de sensibilité, il est préférable de présenter son estimation dans la forme d'une fourchette. La fourchette devrait s'étendre de l'estimation la plus faible à l'estimation la plus élevée parmi toutes les combinaisons de variables incertaines.

Ce qu'il faut vraiment chercher à savoir, c'est si la recommandation dépend de la valeur de variables incertaines. Si tel est le cas, le rapport doit clairement en faire état. Sinon, on a beaucoup moins raison de s'inquiéter.

Si la recommandation est sensible à la valeur d'une variable en particulier, il faut se demander s'il vaut la peine d'essayer d'obtenir des estimations plus précises pour réduire l'incertitude.

Si les estimations doivent être actualisées, il faut faire l'analyse de sensibilité en se fondant sur le taux d'actualisation (voir les chapitres 5 et 11).

Dans le cas des programmes de santé et de sécurité, les avantages peuvent se présenter sous la forme d'une réduction des risques pour les Canadiens. Le terme «risque» s'applique à des situations où des conséquences négatives se produisent avec une certaine probabilité. Quand on s'assoit dans son véhicule chaque matin, on ne sait pas si on aura un accident ce jour-là, mais on sait qu'il y a une certaine probabilité que cela arrive. On dit qu'une situation est «risquée» si la probabilité est connue, tandis qu'elle est «incertaine» si la probabilité est inconnue. Penser en fonction du risque peut se révéler une façon très efficace d'analyser des problèmes aussi divers que des faillites bancaires, des accidents de transport, l'épuisement de la couche d'ozone, la contamination des ressources en eau et une épidémie chez les bestiaux.

Exemple
Une modification du <i>Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles</i> exigerait l'installation de ceintures de sécurité à trois points à l'arrière et de systèmes de retenue automatiques dans tous les véhicules automobiles actuels.
La question : Comment estimer les avantages?
Méthode : Les avantages prendraient la forme d'une réduction des blessures et des pertes de vie, de même que d'une diminution des frais médicaux. Il faudrait avoir recours à un cadre de risque.
Exigences de données : Il faut estimer le nombre de véhicules sans ceinture de sécurité à trois points à l'arrière, le nombre de personnes qui utiliseraient ces ceintures si elles étaient installées et le nombre de passagers voyageant dans le siège arrière qui sont blessés ou tués chaque année.

Pour en savoir davantage sur l'incertitude et le risque, voir le chapitre 8 de la deuxième partie du guide. Comme on l'a signalé au chapitre 2, ce chapitre et les deux suivants contiennent certains questionnaires rapides permettant de décider si on doit consulter un chapitre ou l'autre de la deuxième partie.

Si la réponse à l'une ou l'autre des questions ci-après est affirmative, se reporter au chapitre 8 :

Questionnaire : Le risque et l'incertitude

- ☞ La mesure proposée vise-t-elle à réduire les risques pour les Canadiens?
- ☞ Y a-t-il une incertitude importante au sujet de la fréquence du problème que la mesure proposée pourrait résoudre?

Traduire en unités communes (si la chose est possible) (sixième étape)

Idéalement, tous les coûts et les avantages devraient être exprimés selon les mêmes unités, parce qu'il est ainsi beaucoup plus facile de décider si l'application de l'une ou l'autre des solutions. Si les avantages dans leur ensemble sont supérieurs aux coûts totaux, la proposition est bonne. Autrement, elle est mauvaise bien que, comme on l'a fait remarquer ailleurs, il importe aussi de savoir qui gagne et qui perd. Il est plus facile de comparer des coûts et des avantages, et de comparer diverses solutions, si elles sont exprimées selon les mêmes unités.

Habituellement, les unités choisies pour comparer les avantages et les coûts sont les dollars, mais il n'y a aucune raison impérative d'utiliser une valeur monétaire. Pour les programmes de santé et de sécurité, par exemple, il peut être plus utile de convertir les coûts monétaires en vies épargnées. Il s'agit de l'analyse appelée «santé-santé». Mais l'utilisation de la valeur monétaire en tant que mesure de valeur (ce à quoi correspond après tout l'argent) peut être très utile.

Activités liées et non liées au marché

On peut établir une distinction fondamentale entre les biens et les services qui sont négociés sur le marché et ceux qui ne le sont pas. Les biens et services ayant une valeur marchande présentent l'avantage particulier d'avoir une valeur établie, déterminée par les actions des acheteurs et des vendeurs. Il n'est pas nécessaire de discuter du prix d'une livre de café : il suffit d'aller au marché local et de le constater. Pour évaluer les biens et services liés au marché, il suffit habituellement de se fonder sur les prix du marché.²

2. Dans certains cas, les prix du marché peuvent ne pas rendre compte de tous les avantages reçus ou de tous les coûts payés par la société (c.-à-d. qu'il peut exister des «coûts externes» positifs ou négatifs). Il pourra être nécessaire d'aborder cet aspect dans l'analyse d'un vaste règlement, mais non dans le cadre du présent guide.

Il peut être plus compliqué de considérer des biens et des services pour lesquels il n'existe aucun marché : on ne peut aller au magasin pour savoir combien coûte l'amélioration de l'environnement ou l'équité du régime fiscal. Voici un exemple :

Exemple

Le *Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures* prévoit une tolérance maximale pour le rejet d'hydrocarbures et établit des normes pour le matériel de lutte contre la pollution devant servir à bord des bateaux naviguant dans certaines eaux et zones de pêche du Canada. En appliquant ce règlement, le Canada satisfait aux exigences de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL).

La question : Comment quantifier les avantages du Règlement?

Méthode : Recenser, quantifier et évaluer à la fois les dommages à l'environnement résultant de rejets opérationnels et accidentels, de même que l'influence bénéfique du Règlement.

Exigences de données : Il ne devrait pas être trop difficile d'estimer l'influence des rejets opérationnels sur la pollution maritime. Il pourra se révéler plus difficile d'estimer la valeur économique et sociale de la réduction des dommages à l'environnement marin de même que la volonté de la population de payer pour avoir des voies maritimes plus propres.

L'une des façons de considérer des biens et des services non liés au marché consiste à trouver des approximations fondées sur des produits du marché. Par exemple, on peut avoir une idée de la valeur qu'un randonneur attribue à une randonnée en forêt en estimant combien de temps et d'argent il faut pour se rendre au sentier. L'expérience doit valoir au moins autant que le temps et l'argent nécessaires pour s'y rendre. Le recours aux prix de produits du marché n'est qu'une des méthodes qui ont été élaborées pour quantifier des avantages difficiles à quantifier.

Après avoir franchi toutes les étapes de la première à la cinquième, on devrait avoir recueilli de nombreux chiffres correspondant à des années, à des solutions et à des indicateurs divers. On peut aussi penser à d'autres avantages pour lesquels il a été impossible d'établir des indicateurs. Étant donné l'utilité d'unités communes, on peut peut-être songer à convertir la totalité ou une partie des estimations en dollars ou dans une autre unité commune. On peut aussi essayer à nouveau d'attribuer des chiffres aux avantages qu'il a été difficile de quantifier. Se reporter à ce sujet au chapitre 9, lequel porte sur les activités relatives à l'environnement et sur d'autres activités non liées au marché.

Si la réponse à l'une ou l'autre des questions ci-après est affirmative, se reporter au chapitre 9 :

Questionnaire : Activités non liées au marché

- ☞ Certains avantages se rapportent-ils à la protection de l'environnement?
- ☞ Certains avantages ont-ils des valeurs pour lesquelles il n'y a pas de marché ou de prix, comme l'équité ou la justice?

Résumer les résultats (septième étape)

Les six premières étapes doivent maintenant avoir été franchies :

- dans la première, on a dressé une liste des avantages pour chaque solution;
- dans la deuxième, on a déterminé qui obtiendrait chacun des avantages énumérés à la première étape;
- à la troisième, on a associé les indicateurs avec la plus grande partie, et préférablement à la totalité des avantages inventoriés;
- à la quatrième, on a estimé la valeur de chaque indicateur en supposant que rien n'est fait;
- pour chaque solution, on a estimé, à la cinquième étape, la valeur de tous les indicateurs en supposant que la solution soit appliquée. On a produit des estimations pour chaque année d'une période choisie de sorte que les avantages puissent se comparer aux coûts. Certaines estimations peuvent prendre la forme d'une fourchette de valeurs;
- à la sixième étape, on a modifié les unités de certains indicateurs. On peut aussi avoir déterminé et ensuite estimé la valeur de quelques indicateurs supplémentaires.

Maintenant, il faut calculer la valeur de tous les avantages quantifiés pour chaque solution en soustrayant la valeur de l'indicateur au point de départ de sa valeur en supposant que la solution soit appliquée. Pour chaque solution, il faut suivre cette démarche pour chaque année de la période choisie à la cinquième étape.

On peut maintenant résumer les résultats pour chaque solution. Pour chaque année de l'intervalle, il faut indiquer qui obtient quoi.

Il peut aussi y avoir un «reliquat» d'avantages (non quantifiés) pour l'une ou l'autre solution. En prendre note.

On peut s'interroger sur l'exactitude de certaines des estimations. Ce problème doit être résolu en partie grâce à l'analyse de sensibilité et à l'établissement de fourchettes pour certaines estimations. Au moment de la rédaction de l'analyse, s'assurer de faire ressortir les zones d'incertitude.

Liste de contrôle

Pour chaque solution, a-t-on :

- inventorié la totalité des avantages directs et indirects les plus importants?
- déterminé qui obtiendra chaque avantage?
- choisi des indicateurs pour chaque avantage, si la chose est possible?
- choisi une période convenable?
- estimé la valeur de chaque indicateur en supposant que rien ne soit fait?
- estimé la valeur de chaque indicateur en supposant que la proposition soit appliquée?
- examiné si l'une ou l'autre des estimations peuvent être traduites en unités communes?
- calculé la valeur des avantages en tant que différence dans la valeur de l'indicateur avec et sans la proposition?
- bien tenu compte des zones d'incertitude?
- résumé qui obtiendra quoi pour chaque année de la période?
- inclus dans le résumé une description des avantages qui ne pouvaient pas être quantifiés?

4 COÛTS

- Coûts selon les comptables et les économistes
- Coûts pour les entreprises
- Coûts pour les consommateurs
- Coûts pour le gouvernement et récupération des coûts

Coûts selon les comptables et les économistes

Exprimé le plus simplement possible, le coût de quelque chose est ce qu'il faut payer pour l'obtenir. Habituellement, nous pensons aux prix lorsque nous pensons aux coûts : par exemple, un livre en particulier coûte 20 \$ et une partie de golf coûte 30 \$.

Un comptable pense aussi en termes de prix, mais un économiste pense à quelque chose d'un peu différent. Les deux professions utilisent la même définition (ce que l'on doit sacrifier), bien qu'elles l'appliquent différemment. Pour démontrer cette différence, nous examinerons le coût d'une mesure de réglementation qui obligerait les manufactures à réduire la pollution.

Un comptable voudrait établir les changements qu'il faudrait apporter aux manufactures pour qu'elles satisfassent à la nouvelle exigence. En examinant les manufactures l'une après l'autre, il ou elle déterminerait les changements nécessaires et en estimerait ensuite les coûts en argent. En additionnant les coûts pour toutes les manufactures, le comptable obtiendrait le coût de la réglementation.

L'économiste songe un peu plus à ce qu'il faut sacrifier. Peut-être que les marges de profit sont si faibles dans certaines manufactures qu'elles décideront de fermer leurs portes plutôt que de se conformer à la réglementation. Ces décisions risquent d'avoir des répercussions sur les fournisseurs, sans parler des employés et des propriétaires des manufactures qui cesseraient leurs activités. Qu'est-ce que les fournisseurs, les travailleurs et les propriétaires devront sacrifier ? Et que penser de l'argent dépensé par les manufacturiers qui décideraient de se conformer à l'exigence ? Est-ce que certains de ces coûts seraient transférés aux clients ou aux fournisseurs ? Les salaires

ou les profits seraient-ils touchés ? Les choses peuvent devenir assez complexes lorsque l'on commence à penser en général à «ce que l'on devrait sacrifier.»

Habituellement, le comptable a plus de facilité que l'économiste à calculer les coûts. Pour des propositions de moindre portée, on peut probablement penser comme un comptable. Cependant, pour les propositions de plus grande portée, on devrait probablement penser davantage, en général, comme un économiste : comment les organisations et les particuliers réagiraient-ils probablement si la mesure proposée est mise en oeuvre ?

Les coûts, au moins du «point de vue comptable», sont habituellement bien plus faciles à déterminer et à évaluer que les avantages. Par exemple, le coût de l'équipement de contrôle de la pollution est généralement plus facile à établir que la valeur d'un environnement plus sain. Le coût de l'instauration de mesures de sécurité dans une manufacture est plus facile à évaluer que la réduction prévue des blessures.

Comme pour les avantages, pour évaluer les coûts, il faut imaginer comment chaque personne touchée réagirait si la proposition était mise en oeuvre. Aura-t-on besoin de nouvel équipement ? Les procédures devront-elles être changées ? Prendra-t-on davantage de temps pour faire quelque chose ? Pour ce faire, il faudra apprendre à connaître ceux et celles que la réglementation toucherait : que font ces personnes maintenant, et comment réagiraient-elles ?

La tâche consiste à déterminer les coûts liés à chaque solution de rechange et à estimer ensuite leur valeur pour chaque année d'une période donnée. Pour que ce soit plus facile de comparer les coûts aux avantages, et les solutions de rechange les unes aux autres, il faut utiliser, pour les coûts, la même période que celle qui a été choisie pour les avantages au chapitre 3.

Pour obtenir l'information requise, on peut adapter le processus énoncé pour les avantages au chapitre 3. On procède alors à chacune des étapes suivantes pour chaque solution de rechange :

Estimation des coûts

- *Première étape* -- Inventorier les coûts (les conséquences négatives pour quiconque).
- *Deuxième étape* -- Déterminer qui paierait chaque coût.
- *Troisième étape* -- Décider comment mesurer chaque coût: choisir des indicateurs servant à estimer les coûts à la longue.
- *Quatrième étape* -- Présumer que rien n'a été fait, estimer la valeur de chaque indicateur à la longue.
- *Cinquième étape* -- Présumer que la solution de rechange a été adoptée et estimer la valeur de chaque indicateur à la longue.
- *Sixième étape* -- Convertir une partie ou la totalité des indicateurs en unités communes. Puisque les coûts peuvent habituellement être exprimés en dollars, il se peut que l'on puisse sauter cette étape. Toutefois, on peut également se demander si une partie des estimations de coûts et d'avantages peut être convertie en unités communes.
- *Septième étape* -- Résumer vos résultats : qui renoncerait à quoi, et quand, par rapport au point de départ ?

Le reste de ce chapitre comprend des sections sur les coûts pour les entreprises, les consommateurs et les gouvernements. Chaque section offre des suggestions sur la façon de déterminer ce qui changera et de quantifier ces changements. Tout au long du chapitre, on pourra établir et estimer les coûts les plus importants.

Pendant l'examen des coûts, il faut prendre soin de ne pas compter les mêmes coûts deux fois. Supposons, par exemple, qu'un règlement ferait augmenter les coûts de production d'un produit en particulier. Certains de ces coûts seront imputés aux marges de profits existantes, certains pourraient être déduits des salaires des travailleurs et d'autres seront assumés par les consommateurs. Pour les propositions de moindre portée, on pourra simplement estimer l'augmentation des coûts de production. Pour les propositions de plus grande envergure, on préférera peut-être répartir la facture entre les propriétaires, les travailleurs, les consommateurs et même les fournisseurs. Dans tous les cas, il faut se rappeler de ne pas compter les mêmes coûts deux fois.

Coûts pour les entreprises

La façon dont les gouvernements choisissent de réglementer peut influencer, tant directement qu'indirectement, sur la capacité des entreprises de survivre, de planifier et de prospérer.

Certains règlements sont avantageux pour les entreprises. Il est difficile de s'imaginer comment les marchés financiers pourraient fonctionner, par exemple, sans règles appuyées par le gouvernement. De plus, les programmes de réglementation qui imposent des coûts aux entreprises peuvent être pertinents s'ils favorisent l'atteinte d'objectifs sociaux, comme la santé, la sécurité ou la qualité de l'environnement. Dans la mesure du possible, toutefois, ces objectifs devraient être poursuivis de façon à limiter l'incidence négative sur les entreprises. Après tout, ce sont les entreprises qui créent la richesse et des emplois pour la majorité des travailleurs canadiens.

Nous devrions garder ce point à l'esprit à l'égard de propositions qui empêcheraient les entreprises de faire ce qu'elles doivent pour continuer à produire. Nous devrions être particulièrement inquiets lorsque de nouvelles exigences nuiraient à l'efficacité de la production. Par exemple, dans la mesure du possible, les entreprises oeuvrant au Canada devraient être libres de chercher des façons d'accroître leur productivité.

Deuxièmement, nous devrions remettre en question les propositions qui rendraient difficile, pour les entreprises oeuvrant au Canada, la mise au point de nouveaux produits réclamés par les clients ou l'amélioration de produits existants. Les entreprises ne pourront continuer à produire si elles ne peuvent fournir les biens et les services qui seront en demande à l'avenir.

Troisièmement, les interventions gouvernementales qui augmentent le coût relatif de la production de biens au Canada sont un sujet de préoccupation. Nous devrions nous interroger sur toute proposition qui ne traiterait pas les biens produits au Canada sur le même pied que des biens concurrentiels produits à l'étranger. La même chose devrait s'appliquer aux services concurrentiels. Cela est particulièrement important si les entreprises qui seraient touchées connaissent des difficultés.

Le Test de l'impact sur les entreprises, décrit au chapitre 6, sera peut-être utile pour obtenir de l'information au sujet des coûts directement des entreprises qui risquent d'être touchées.

Exemple

Le *Règlement sur les produits chimiques dangereux et les substances liquides nocives* interdit tous les déversements opérationnels de substances liquides nocives des navires et des terminaux dans les eaux et les zones de pêche canadiennes (à l'exception de l'Arctique, qui est régie par un autre règlement).

La question : Que sont les coûts du règlement pour les entreprises ?

Méthode : Déterminer de quelle façon les propriétaires de navires se conforment au règlement. Quel équipement est requis ? Les voyages prennent-ils plus de temps ? Doit-on remplir des formulaires ?

Exigences de données : Le nombre de navires qui feraient des déversements si le règlement n'existait pas, et les coûts assumés par eux pour éviter ces déversements, y compris les coûts d'immobilisations et d'exploitation.

Exemple

Une modification du *Règlement de l'impôt sur le revenu* permettrait de toucher 330 millions de dollars supplémentaires de recettes fiscales pendant cinq ans, provenant des secteurs des minéraux, du pétrole et du gaz.

La question : Quels sont les coûts de cette mesure ?

Méthode : Le montant de 330 millions de dollars est un transfert entre les entreprises concernées et le gouvernement. Il devrait être inclus dans l'estimation des coûts. Cette taxe relativement élevée risque d'avoir d'autres effets coûteux qui devraient être évalués. La taxe réduira-t-elle la taille des secteurs concernés ? Dans l'affirmative, aura-t-elle des effets négatifs sur les industries de soutien, comme l'industrie du forage ?

Exigences de données : La taille de l'industrie touchée par rapport au montant de la taxe qui serait perçue. Les données concernant sa situation financière et la facilité avec laquelle les coûts peuvent être transférés aux consommateurs et aux fournisseurs seraient également utiles.

Les propositions peuvent également entraîner des coûts en imposant des restrictions sur les activités des entreprises :

Exemple Le règlement sur le zonage des aéroports restreindrait l'utilisation du terrain situé dans un rayon de 4 kilomètres d'une piste.
La question : Quels sont les coûts pour les entreprises ?
Méthode : La mesure proposée limite l'utilisation des propriétés privées. Il se peut que la route qui mène à l'aéroport soit un important corridor industriel et commercial, où la valeur des terrains est relativement élevée. Les restrictions risquent de réduire la valeur des terrains, spécialement si la région est déjà en développement.
Exigences de données : Il serait utile de connaître les tendances de l'utilisation des terrains dans la région à l'heure actuelle. Il faut également se renseigner sur la portée des projets de développement futurs aux environs de l'aéroport.

Il se peut que les restrictions sur l'utilisation de propriétés privées soient injustes. De plus, les restrictions risquent de compromettre la capacité dont ont fait preuve les entreprises privées pour allouer les ressources de façon efficiente. Il faut donc vérifier si cela empêcherait quelqu'un de produire un quelconque avantage à l'avenir. Les coûts de ce genre peuvent être difficiles à quantifier, spécialement en l'absence d'incidence immédiate. Il faut au moins prendre note de ces coûts et tenter de déterminer de quelle façon ils pourraient être quantifiés.

Ne pas oublier de regarder l'autre aspect de la «compétitivité». Nous aimerions que les entreprises qui exercent leurs activités au Canada se concentrent sur la recherche de nouveaux débouchés et de nouvelles façons de satisfaire les clients, et non sur les moyens de protéger leurs marchés actuels et de décourager la concurrence. Puisque l'ampleur de la concurrence a une influence sur la compétitivité des entreprises canadiennes, nous devrions prendre note de ce fait, et nous devrions nous inquiéter si une proposition risque d'aider certaines entreprises à fonctionner en nuisant aux consommateurs ou aux autres entreprises.

Pour les mesures proposées qui ont des incidences de moindre portée, on trouvera peut-être que les «coûts pour les entreprises» peuvent être utilisés comme indicateur des coûts que les Canadiens paient en bout de ligne. Comme il a été indiqué à l'introduction du présent chapitre, certaines des augmentations de coûts des entreprises seront refilées aux fournisseurs et d'autres, aux clients. D'autres encore seront payées par les employés ou les propriétaires des entreprises. Il peut être extrêmement difficile, voire même impossible, de déterminer qui paiera la note. Si les coûts directs seront

assumés par un groupe d'entreprises bien défini, il sera peut-être préférable de se concentrer seulement sur elles.

Il se peut que l'on trouve d'autres façons par lesquelles une ou plusieurs des solutions de rechange envisagées risquent de compromettre la capacité des entreprises de continuer à produire; il sera peut-être opportun alors d'examiner la question en profondeur. Pour aider à prendre une décision, utiliser le court questionnaire qui suit. Pour toute réponse affirmative, se reporter au chapitre 6.

Questionnaire : Répercussions sur les entreprises

- ☞ La mesure proposée influencerait-elle sur les coûts d'exploitation ou sur la situation des entreprises qui exercent leurs activités au Canada ?
- ☞ À cause de la mesure proposée, serait-il plus difficile pour les entreprises canadiennes de s'adapter à l'évolution des conditions du marché ? Par exemple, serait-il plus difficile de lancer de nouveaux produits ou de modifier les produits existants pour satisfaire à des exigences des clients ?
- ☞ La mesure proposée imposerait-elle aux entreprises canadiennes en concurrence avec des entreprises à l'étranger des exigences que ces dernières n'ont pas à respecter ?
- ☞ La concurrence entre les entreprises pourrait-elle être réduite ?

Coûts pour les consommateurs

De nombreux règlements influent sur le prix, la qualité ou la disponibilité des biens de consommation. Ces répercussions devraient être examinées avec soin, parce que souvent les consommateurs hésiteront à manifester leurs opinions. L'exemple suivant illustre ce fait :

Supposons qu'une mesure proposée entraînerait une augmentation de cinq cents du prix d'un article de 25 \$. Si environ cinq millions de consommateurs achètent l'article environ une fois par mois, l'augmentation de coût annuelle totale pour chaque consommateur n'est que de 60 cents. Il est peu probable que chacun de ces consommateurs en fasse une histoire. Cependant, l'incidence totale est plutôt impressionnante -- 3 millions de dollars par an.

Il est peu probable que chacun de nos consommateurs hypothétiques réagisse parce que le coût en serait plus élevé que l'avantage prévu. Mais du point de vue de

l'ensemble de la société, il serait peut-être approprié de remettre en question la mesure proposée, puisque les coûts prévus sont très élevés. En d'autres termes, le gouvernement peut parfois exprimer les intérêts des consommateurs de façon plus efficace que les consommateurs. S'il est peu probable que chaque consommateur défende ses intérêts, le gouvernement devrait alors s'assurer que les intérêts de l'ensemble de ce groupe entrent en ligne de compte.

Par contre, si les avantages sont importants, il peut être approprié d'augmenter les coûts des consommateurs, et ce, simplement parce que le total des coûts peut être tellement élevé qu'il vaut la peine de le regarder de près.

Il peut être difficile d'évaluer les incidences sur les consommateurs, puisqu'il est rare qu'ils réagissent passivement aux fluctuations des prix ou de la disponibilité. Si la proposition entraînait une augmentation de prix, les consommateurs achèteraient habituellement moins du produit en question, et peut-être davantage d'un autre. Dans certains cas, les réactions peuvent être aussi extrêmes que la contrebande ou l'évasion fiscale. Les analystes devraient examiner en profondeur la façon dont les consommateurs peuvent réagir en vertu de chacune des mesures de réglementation ou des autres mesures à l'étude. Il n'est peut-être pas dans l'intérêt de chaque consommateur de réagir sur le plan politique, mais dans l'ensemble ceux-ci réagiront presque toujours «sur le plan économique» en modifiant leurs habitudes d'achat. Le comportement qui en résulte peut surprendre tant les entreprises que les gouvernements.

Pour illustrer comment l'analyse des incidences peut devenir compliquée, prenons une proposition qui ferait augmenter de 10 cents l'unité les coûts de production des «machins». Supposons aussi que les machins ne soient pas échangés d'un pays à l'autre, et qu'à l'heure actuelle, un million d'entre eux soient vendus chaque année. La chose la plus simple à faire est de présumer que toute l'augmentation des coûts de production serait assumée par les consommateurs, et que le nombre de machins (et tous les autres articles) vendus ne serait pas touché par le changement de prix. Le coût total pour les consommateurs serait de 1 million multiplié par 10 cents, soit 100 000 \$ par année.

Cette estimation simple est, bien sûr, imparfaite, puisque nos hypothèses ont sans doute trop simplifié les choses. Notre analyse pourrait être approfondie de l'une des deux façons suivantes :

- déterminer qui, parmi les fournisseurs, producteurs et consommateurs, paierait quelle partie de l'augmentation des coûts de production; ou

-
- examiner comment la quantité vendue et le prix changeraient pour les machins et les autres produits connexes (la demande de «trucs», qui fonctionnent de façon très semblable à celle des machins, augmenterait sans doute, par exemple).

On peut poursuivre l'analyse d'une façon ou de l'autre, ou des deux façons pour les propositions qui ont des incidences plus considérables. Toutefois, comme il a été indiqué plus tôt, il faut s'assurer d'éviter de compter les mêmes coûts deux fois au moment de les attribuer aux consommateurs, aux producteurs ou aux fournisseurs.

Certaines propositions peuvent influencer sur la disponibilité de biens de consommation, par exemple, celles visant à interdire la vente de produits dangereux ou à imposer des restrictions sur les points de vente. Il peut être difficile d'analyser ce type de propositions. De toute évidence, les consommateurs bénéficient de l'augmentation du nombre d'options concurrentielles, mais il est difficile de mettre un prix sur la valeur du choix.

Pour aider à décider si l'on doit examiner les incidences sur les consommateurs plus en profondeur, il faut établir des estimations approximatives concernant le changement de prix des biens de consommation qui seraient touchés directement, et multiplier ces valeurs par les quantités vendues à l'heure actuelle. Si la réponse à l'une ou l'autre des questions suivantes est affirmative, il faut regarder de plus près les incidences sur les consommateurs en se reportant au chapitre 7.

Questionnaire : Répercussions sur les consommateurs

- ☞ Le total des coûts que doivent assumer les consommateurs en tant que groupe augmentera-t-il probablement de plus de 100 000 \$ par année ?
- ☞ Les choix offerts aux consommateurs seront-ils réduits de façon considérable?

Coûts pour le gouvernement et récupération des coûts

De nombreuses propositions obligerait les gouvernements à allouer des fonds pour l'administration d'un programme, pour mettre en application des règles obligatoires ou encore pour se conformer aux nouvelles règles.

La majorité des propositions de récupération des coûts n'obligeraient pas les gouvernements à allouer des fonds, mais elles devraient être examinées en détail pour s'assurer qu'elles sont bien conçues. Si la réponse à l'une ou l'autre des questions suivantes est affirmative, se reporter au chapitre 10.

Questionnaire : Coûts pour les gouvernements et récupération des coûts

- ☞ La mesure proposée obligerait-elle l'un ou l'autre palier de gouvernement à allouer des fonds pour administrer le programme, le mettre en application ou assurer la conformité du gouvernement à cette règle ?
- ☞ La mesure proposée fait-elle partie d'un programme de facturation de frais d'utilisation ou de récupération des coûts ?

Liste de contrôle

- Pour chaque solution de rechange, a-t-on examiné les coûts pour les entreprises, les consommateurs et les gouvernements ?

5 DES ESTIMATIONS AUX RENSEIGNEMENTS POUR LES DÉCIDEURS

- Introduction
- Traitement de l'information
 - Actualisation
 - Examen des avantages et des coûts
 - Évaluation de la fiabilité des résultats
- Présentation des résultats

Introduction

En parcourant les chapitres 3 et 4, et les chapitres supplémentaires pertinents, on devrait avoir recueilli une bonne quantité d'information pour chacune des options examinées. Pour chaque option, la valeur de certains coûts et avantages a été estimée, pour chacune des années de la période choisie au chapitre 3. Vous avez sans doute aussi recueilli de l'information sur ceux et celles qui paieraient chaque coût et recevraient chaque avantage. Vu l'incertitude possible de certains éléments, certaines des estimations peuvent prendre la forme de fourchettes. De plus, il se peut que certains avantages ou coûts aient été déterminés mais que l'on n'ait pu leur attribuer de valeur.

Maintenant, que faire avec l'information recueillie ? Pour répondre à cette question, retournons au chapitre 1.

Au chapitre 1, nous avons laissé entendre qu'il y a, ou qu'il devrait tout au moins y avoir, une répartition des tâches entre analystes, ministère parrain et ministres :

-
- l'objectif de l'**analyste** est de fournir des estimations exactes de ce qui se produirait si chaque proposition était mise en oeuvre, y compris les options prévoyant une réglementation ou non;
 - le **ministère parrain** est tenu (en vertu d'une directive du Conseil du Trésor) de démontrer dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (RÉIR) que la proposition recommandée aux ministres est la meilleure et qu'elle est valable (c'est-à-dire que les avantages justifient les coûts). La justification doit être basée sur l'analyse;
 - les **ministres** déterminent si la justification est suffisante (c'est-à-dire si la proposition recommandée sera ou non mise en oeuvre).

À ce stade-ci, le travail de l'analyste est à peu près terminé. Le présent chapitre porte sur le rôle du ministère parrain. Il traite de ce qui doit être fait une fois l'estimation établie, et avant d'écrire la section du RÉIR qui porte sur les avantages et les coûts. Plus important, il porte sur la façon dont l'information recueillie sera résumée et présentée pour aider les décideurs de votre ministère à évaluer les questions suivantes :

Question 1 : **Quelle option est la meilleure ?**

Question 2 : **Les avantages de la meilleure option justifient-ils les coûts ?**

La réponse finale à ces deux questions incombe aux ministres.

Traitement de l'information

Avant de rédiger votre analyse, vous devriez déterminer si l'information recueillie doit être traitée davantage. Plus particulièrement, il sera peut-être utile d'effectuer quelques-unes ou la totalité des fonctions suivantes :

- actualiser les estimations pour tenir compte de l'importance du temps;
- examiner la répartition des avantages et des coûts;
- évaluer la fiabilité des résultats.

Le reste de cette section porte sur chacune de ces fonctions.

Actualisation

Que préféreriez-vous recevoir : 100 \$ aujourd'hui ou 100 \$ dans dix ans?

Maintenant, que préféreriez-vous payer : 100 \$ aujourd'hui ou 100 \$ dans dix ans?

En général, les gens préfèrent recevoir les avantages plus tôt et payer les coûts plus tard.

Parce que la valeur des avantages et des coûts dépend du *moment* auquel ils sont reçus ou payés, il est parfois nécessaire de neutraliser l'influence du temps avant de les comparer. Pensons aux fractions. Vers dix ans, on a appris qu'avant de décider laquelle de deux fractions était la plus grosse, il fallait les convertir à un dénominateur commun. Imaginons l'actualisation comme la conversion de toutes les estimations de coûts et d'avantages à un dénominateur commun. Cette technique peut être utilisée pour rendre comparables les nombres qui concernent différentes périodes. Dans certaines conditions (des détails supplémentaires seront donnés plus tard), il faudra actualiser les estimations avant que les décideurs puissent déterminer si l'une ou l'autre des options devrait être mise en oeuvre et, si c'est le cas, quelle option est la meilleure.

Prendre note du fait que, puisqu'il est préférable d'obtenir à peu près n'importe quoi de bon maintenant plutôt que plus tard, l'actualisation peut être appliquée à tous les coûts et avantages qualitatifs, et non seulement à ceux mesurés en dollars.

Le questionnaire sommaire suivant vous aidera à déterminer si l'on doit ou non actualiser les estimations.

Questionnaire : Actualisation

☞ Pour chaque option, calculez le ratio des avantages et des coûts, pour chaque année de la période choisie au chapitre 3.

Si le ratio des avantages et des coûts change à la longue pour l'une ou l'autre de vos options, il faudrait actualiser les estimations pour toutes les options. Se reporter au chapitre 11.

Si le ratio est constant à la longue pour toutes les options, il n'est pas nécessaire d'actualiser les estimations; on peut comparer les avantages aux coûts - et les options les unes aux autres - compte tenu des estimations pour une année donnée.

Examen des avantages et des coûts

Même si tous les coûts et les avantages sont mesurés dans les mêmes unités, le seul fait de démontrer que le total des avantages dépasse les coûts ne signifie pas en soi qu'une proposition devrait être mise en oeuvre. Pourquoi en est-il ainsi ? Tout simplement parce qu'il est rare que ce soit ceux qui assument les coûts qui bénéficient des avantages.

En fait, si vous désirez être plus équitable, vous pourriez être tenté de croire que des avantages supérieurs aux coûts justifieraient une mesure, mais seulement si **tout le monde** gagnait -- et croyait qu'il gagnait -- plus qu'il n'a perdu. Toutefois, cela n'est pas tout à fait exact non plus : si l'on devait démontrer que chacun gagnerait dans l'ensemble avant que le gouvernement prenne une quelconque mesure, de nombreuses choses que nous tenons pour acquises deviendraient pratiquement impossibles. Par exemple, il serait impossible de changer les trajets d'autobus (ce qui influencerait sur les valeurs des propriétés), ou de ramasser les déchets (qui doivent aboutir sous une forme ou une autre dans la propriété de quelqu'un). Il est évident que certains perdront, directement ou indirectement, chaque fois que le gouvernement (ou toute autre organisation) prend des mesures.

Il n'existe pas de règles précises qui indiquent quand il est acceptable de répartir les coûts et les avantages et quand ce ne l'est pas. Ce qui est clair, toutefois, c'est que les décideurs devraient être informés de la répartition des coûts et des avantages. Par conséquent, il serait peut-être opportun de continuer l'analyse. Par exemple, on pourrait tenter de déterminer si ceux qui absorbent les coûts partageraient (et estiment qu'ils partageraient) les avantages.

Au moment d'examiner la répartition des coûts et des avantages, il faut se demander si ce que le gouvernement se propose de faire est équitable. Bien que l'équité soit un concept difficile à définir et à mettre en application, le jeu en vaut la chandelle. Par exemple, la décision d'un gouvernement d'installer la concurrence dans un marché contrôlé par une seule entreprise, nuisant ainsi au détenteur d'un monopole, devrait dépendre, au moins en partie, de la façon dont l'avantage du monopole a été acquis. Si le monopole était basé sur un bon rendement, on devrait probablement ne pas perturber ce marché. D'autre part, si le monopole est basé sur une règle arbitraire qui interdit la concurrence, il peut être très équitable de supprimer la règle. L'équité du retrait d'un avantage dépend de la façon dont cet avantage a été obtenu au départ.

En résumé, puisque les décideurs voudront connaître les effets de la répartition, il faudrait évaluer qui gagnera et qui perdra. De plus, il sera peut-être utile d'examiner les raisons sous-jacentes à ces gains et à ces pertes.

Évaluation de la fiabilité des résultats

La réponse à la question 1 (Quelle option est la meilleure ?) ou à la question 2 (Les avantages de la meilleure option justifient-ils les coûts ?) peut dépendre de la valeur de variable incertaines, ou de l'exactitude d'hypothèses en particulier. Il faut examiner si c'est le cas. Dans l'affirmative, il sera peut-être utile de poursuivre l'analyse de sensibilité (se reporter au chapitre 3).

Si les conclusions sont incertaines, il sera peut-être aussi approprié de se demander si la collecte de renseignements supplémentaires améliorerait les choses. Il faut voir s'il est possible de réduire l'incertitude des principales variables, ou de vérifier l'exactitude des hypothèses clés.

Présentation des résultats

L'objectif consiste ici à résumer les options (y compris ne rien faire) de façon à faciliter la prise de décisions.

Se rappeler que dans le RÉIR, on doit justifier deux choses :

- que l'on a choisi la meilleure option parmi les mesures de réglementation et les autres mesures;
- que les avantages prévus de l'option privilégiée justifient les coûts prévus.

Les avantages doivent être comparés aux coûts, les options comparées les unes aux autres, et l'on doit justifier que la mesure proposée est dans le meilleur intérêt des Canadiens. De plus, la justification doit être basée sur l'analyse des répercussions prévues.

Au moment de présenter les résultats, il faut tenir compte des points suivants :

- tenter d'établir en quoi les options diffèrent, c'est-à-dire que, au moment de comparer les options, il faut ignorer les conséquences communes à toutes;
- ne pas oublier de mentionner et de décrire les avantages ou les coûts non quantifiés;
- s'assurer de fournir de l'information sur les gagnants et les perdants;

-
- faire rapport des hypothèses clés et des résultats de toute analyse de sensibilité; en particulier, si la réponse à la question 1 ou à la question 2 dépend de variables incertaines ou d'hypothèses en particulier (c'est-à-dire si les conclusions ne sont pas solides), il faut l'expliquer; et
 - si les données ont été actualisées :
 - s'assurer de présenter un rapport des estimations pour tous les coûts et avantages quantitatifs, c'est-à-dire en ce qui concerne l'exercice en cours;
 - comme il est indiqué au chapitre 11, une analyse de la sensibilité basée sur le taux d'actualisation aurait dû être effectuée. Il faut s'assurer de communiquer les résultats.

Après avoir justifié que le gouvernement devrait faire quelque chose, on doit encore faire preuve de jugement, si ce n'est que parce qu'il est peu probable que les unités pour tous les avantages et les coûts soient les mêmes, ou parce que les gagnants sont différents des perdants. Dans notre démocratie, les ministres portent ces jugements au nom de tous les Canadiens.

Liste de contrôle

- A-t-on vérifié qui obtiendra les avantages et qui paiera les coûts ? A-t-on fait rapport de cette information dans le résumé ?
- A-t-on cherché les hypothèses douteuses ou les variables incertaines ? Si l'une ou l'autre ont été décelées, les a-t-on examinées ?
- A-t-on inclus de l'information au sujet des avantages ou des coûts non quantifiables dans le résumé ?
- Si vos conclusions dépendent de variables incertaines ou d'hypothèses en particulier, votre sommaire contient-il des explications à cet égard ?
- Si les données ont été actualisées, a-t-on effectué une analyse de la sensibilité sur le taux d'actualisation, et a-t-on communiqué les résultats ?

6 RÉPERCUSSIONS SUR LES ENTREPRISES

- Introduction
- Questions
 - Capacité de faire concurrence, d'innover et de s'adapter
 - Fardeau administratif
 - Concurrence au sein du Canada
 - Concurrence avec les entreprises étrangères
 - Répercussions macro-économiques
- Test de l'impact sur les entreprises

Introduction

Comme il est indiqué au chapitre 1, la politique sur la réglementation exige que les programmes de réglementation soient structurés de façon à maximiser les avantages pour les bénéficiaires par rapport aux coûts imposés aux gouvernements, aux entreprises et aux particuliers canadiens. De plus, des mesures devraient être prises pour s'assurer que la réglementation nuit le moins possible à la compétitivité du Canada.

La politique ne laisse **pas** entendre que le Canada devrait avoir la réglementation la plus faible, ou être la dernière administration à adopter des mesures pour protéger la santé et la sécurité des Canadiens ou l'environnement. Le gouvernement a indiqué clairement que le Canada continuera de jouer un rôle de premier plan dans ces secteurs et dans d'autres. Mais la politique laisse entendre que ces objectifs devraient être atteints dans la mesure du possible par des moyens qui ne

compromettent pas la capacité productive du secteur privé puisque cette capacité affecte directement celle d'atteindre nos objectifs sociaux¹.

The World Competitiveness Report définit la compétitivité des entreprises comme «la capacité de concevoir, de produire et de commercialiser des biens et des services dont le prix et les autres caractéristiques sont plus attrayants que les produits des concurrents»². Finalement, ce sont les entreprises qui sont compétitives ou non, mais les gouvernements les aident ou leur nuisent en influant sur :

- le système juridique qui établit le cadre pour effectuer les transactions et leur donner suite;
- les allocations budgétaires, la structure de la dette, les taxes et la politique monétaire;
- le fardeau de la réglementation assumé par les organisations et les particuliers;
- les niveaux de financement pour les universités et pour la recherche et le développement;
- les règles régissant les relations entre les travailleurs, les gestionnaires et les propriétaires;
- le travail des instituts de recherche et leurs rapports avec l'industrie;
- l'investissement dans les infrastructures comme les réseaux de communications, les routes, les chemins de fer, les aéroports et les voies maritimes.

La prochaine section porte sur cinq questions qui peuvent se poser pendant l'examen des répercussions sur les entreprises. Le chapitre se termine par une brève description du Test de l'impact sur les entreprises, un outil de consultation basé sur un logiciel qui aide à examiner ces questions.

Questions

Capacité de faire concurrence, d'innover et de s'adapter

Il faut tenir compte d'un vaste éventail de facteurs au moment d'évaluer de quelle façon une proposition influera sur les entreprises. La majorité de ces facteurs peuvent être répartis en deux catégories.

1. Pour davantage de détails sur la relation entre la compétitivité et la réglementation, on peut demander le document *Compétitivité et réglementation*, à la Division des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, au (613) 952-3459.

2. Alan M. Rugman et Joseph R. D'Cruz, *Aller de l'avant pour améliorer la compétitivité internationale du Canada*, Rapport commandé par la société Kodak Canada Inc., 1991, page 12.

Premièrement, il y a les répercussions directes, lesquelles sont habituellement faciles à estimer. Comme il est indiqué au chapitre 4, les répercussions directes ont trait aux choses qui intéressent les comptables, comme le coût de la main-d'oeuvre, de l'énergie ou du terrain.

Il y a ensuite les répercussions indirectes. Les propositions peuvent influencer sur les conditions ou les possibilités des entreprises. Il est difficile, mais nécessaire, d'examiner ces répercussions parce qu'elles peuvent avoir une incidence sérieuse sur la capacité des entreprises d'être compétitives et de rester en affaires. Une proposition qui nuirait aux entreprises qui veulent obtenir du financement, par exemple, pourrait entraîner la faillite des entreprises les plus faibles.

Voici quelques questions qui aideront à préciser les répercussions directes et indirectes :

1. La proposition influencerait-elle sur les coûts d'exploitation, ou sur le coût, la qualité ou la disponibilité des intrants, ou sur tous ces points ?
2. La proposition obligerait-elle les entreprises touchées à apporter des changements opérationnels ? Devraient-elles embaucher, réaffecter ou renvoyer du personnel ? Devraient-elles augmenter ou modifier la capacité de l'équipement existant ou fermer des installations ?
3. La proposition aurait-elle une incidence sur la situation générale à laquelle doivent faire face les entreprises ? Par exemple, serait-il plus difficile de former des coentreprises ?
4. La proposition engendrerait-elle de l'incertitude ? En d'autres termes, est-ce que l'on indique clairement ce que les entreprises devront faire pour satisfaire aux exigences qui leur sont imposées ?
5. Les exigences sont-elles plus complexes qu'elles devraient l'être ? Sont-elles conformes aux pratiques commerciales reconnues ?

Il faudrait également examiner si les propositions influeraient sur la capacité des entreprises à innover, ou à adapter des technologies mises au point ailleurs. Ces influences sont également difficiles à quantifier, mais elles sont importantes puisqu'elles se situent au coeur de la capacité d'une entreprise à prospérer et à créer des emplois.

À court terme, il n'est peut-être pas facile de déterminer dans quelle mesure une entreprise est innovatrice. Mais les répercussions sur l'innovation peuvent être très

importantes, et parfois essentielles, à long terme : les résultats du présent trimestre ne signifient pas grand-chose si l'entreprise n'est plus en affaires dans deux ans.

Il peut s'avérer très rentable d'avoir une foulée d'avance sur les concurrents. Les innovations de procédés réduisent le coût de production des biens et des services, tandis que les innovations liées aux produits améliorent les produits existants ou permettent d'en inventer de nouveaux. De toute évidence, les deux types d'innovations aboutissent à une concurrence accrue. En fait, la concurrence peut être soutenue à court terme en faisant preuve d'efficience, mais il faut être innovateur pour survivre et prospérer à long terme.

On discute beaucoup de ce que les gouvernements peuvent et devraient faire pour appuyer l'innovation. On a prétendu que la réglementation pouvait autant aider au processus que lui nuire. Nous ne poursuivons par ce débat ici³, sauf pour préciser qu'il y a un consensus général sur le fait qu'on ne devrait pas empêcher les entreprises de trouver de meilleurs moyens de produire.

Les entreprises plus innovatrices seront de toute évidence plus aptes à continuer leur production. Pour examiner l'effet d'une mesure proposée sur l'innovation, répondez aux questions suivantes :

1. Si la proposition comprend des exigences détaillées, ces dernières affecteraient-elles la capacité des entreprises d'innover? Dans l'affirmative, les objectifs du gouvernement en ce qui concerne l'intérêt public pourraient-ils être atteints de façon moins normative ?
2. La proposition aide-t-elle à établir un climat où les organisations cherchent de nouvelles façons de faire des choses ? Par exemple, la méthode utilisée pour réglementer les téléphones cellulaires au Canada a aidé les fournisseurs à devenir compétitifs à l'échelle internationale en mettant au point de nouveaux produits que réclamaient leurs clients canadiens.
3. À cause de la mesure proposée, serait-il plus difficile pour les entreprises canadiennes de conclure des alliances stratégiques avec les entreprises nationales ou étrangères ? Serait-il, par exemple, plus difficile d'effectuer de la recherche en collaboration avec d'autres ?

3. Pour plus de détails qui comprennent des exemples d'un certain nombre de programmes de réglementation particulièrement efficaces, demandez le document *Compétitivité et réglementation*, à la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, au (613) 952-3459.

-
4. La proposition empêcherait-elle l'introduction de produits innovateurs ou de procédés améliorés de l'étranger, que réclament les entreprises canadiennes ? Ne pas oublier que seulement un petit nombre d'innovations dans le monde émanent du Canada. Par conséquent, l'innovation signifie dans une grande mesure l'adaptation d'innovations mises au point ailleurs.
 5. À cause de la mesure proposée, serait-il plus ou moins difficile pour les employés d'acquérir les compétences dont ils ont besoin aujourd'hui et dont ils auront besoin demain ?

Fardeau administratif

Les gens d'affaires se plaignent souvent du temps et de l'argent qu'ils doivent consacrer pour obtenir, tenir à jour et fournir l'information requise par les gouvernements, y compris les nombreux formulaires à remplir pour une raison ou une autre. Si la proposition impose des exigences administratives aux entreprises, il faut s'assurer d'inclure le coût correspondant au temps requis pour satisfaire à ces exigences.

Les critiques émises à ce sujet indiquent parfois que ce n'est pas une exigence particulière qui cause un problème, mais la somme de toutes les exigences. Cette critique est un peu difficile à comprendre puisque l'ajout d'un autre formulaire n'augmenterait pas le coût de la paperasserie déjà requise. D'autre part, si la majorité de la réglementation qui exige des formulaires offre peu ou pas d'avantages à ceux et celles qui doivent remplir ces formulaires, alors la somme risque de représenter un fardeau considérable. Les personnes critiques disent peut-être qu'elles sont prêtes à faire certains travaux pour les autres, mais non à y consacrer un temps déraisonnable. Ainsi, au moment de décider si l'on doit ou non imposer une autre exigence, il faut déterminer quel est le fardeau administratif des entreprises à l'heure actuelle et se demander si elles tireront des avantages de la demande supplémentaire.

Il faut s'assurer de tenir compte des répercussions indirectes. Par exemple, supposons que tous les conducteurs de plus de 70 ans devraient obtenir une attestation de bonne santé chaque année. Les coûts indirects pourraient inclure des visites supplémentaires chez le médecin ainsi que le temps requis pour remplir ces attestations.

1. Dans quelle mesure les exigences administratives (rapports, paperasse, etc.) sont-elles conformes aux pratiques commerciales, aux systèmes d'information ou aux procédures comptables ? Pourrait-on les rendre plus cohérentes pour aider les entreprises à s'y conformer ?
2. A-t-on vérifié si les exigences administratives contredisent les obligations que les entreprises doivent respecter pour les autres ministères ou gouvernements ?

-
3. A-t-on vérifié si l'information demandée est recueillie par un autre ministère ou gouvernement ? Dans l'affirmative, peut-on l'obtenir d'eux ?

Concurrence au sein du Canada

Un marché concurrentiel (c'est-à-dire caractérisé par la compétitivité) englobe de nombreuses entreprises en concurrence pour les mêmes clients. Aucune entreprise en particulier ni aucun groupe d'entreprises ne peuvent contrôler le prix ou l'approvisionnement, et l'entrée sur le marché est raisonnablement facile. Au Canada, la vente au détail de l'essence serait considérée comme une industrie (raisonnablement) concurrentielle, mais pas la production d'électricité.

À peu près tout le monde profite de la concurrence. Celle-ci favorise directement les consommateurs en maintenant les prix bas et le niveau de qualité élevé. Elle les aide indirectement en encourageant les entreprises à trouver des produits nouveaux et améliorés, et à chercher des méthodes de production plus efficaces et moins coûteuses.

La concurrence donne aussi aux plus petites entreprises qui ont de nouvelles idées la possibilité de prospérer. De plus, les marchés ouverts gardent les entreprises en relation avec le reste du monde, ce qui génère des possibilités d'exportation.

Toutefois, dire que la concurrence bénéficie à tout le monde n'est pas tout à fait exact. Les entreprises en mesure d'influencer les prix du marché, soit par elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres entreprises, peuvent être très rentables, particulièrement s'il est difficile d'entrer sur le marché (par exemple, s'il y a des obstacles à l'entrée). Ainsi, bien qu'il ne soit pas toujours exact que la concurrence aboutisse à la compétitivité à court terme, il devient de plus en plus difficile pour une entreprise de rester compétitive à long terme au plan international si elle consacre beaucoup de son temps et de son énergie à éviter la concurrence. À plus long terme, un marché compétitif produit des entreprises plus fortes et plus en mesure de faire concurrence à l'échelle internationale.

Finalement, nous préférierions tous que tous les autres se fassent concurrence pendant que nous jouirions de monopoles. Cela étant impossible, l'autre solution reste d'encourager la concurrence dans tous les domaines. Cet argument ressemble beaucoup à l'argument utilisé à l'appui du libre-échange : nous préférierions peut-être limiter l'accès des autres pays à notre marché, mais nous voulons pouvoir vendre à d'autres pays. Puisqu'il est impossible que chacun obtienne ce qu'il souhaite, chacun doit faire des compromis et promettre de ne pas imposer de restrictions, ou de ne les imposer que dans des circonstances très particulières.

Les gouvernements peuvent appuyer la concurrence d'un certain nombre de façons. Tout d'abord, la majorité des pays interdisent certains types de comportement anticoncurrenciel, comme la fixation des prix. Deuxièmement, les gouvernements peuvent éviter d'ériger des obstacles qui rendent difficile l'accès des marchés pour les nouvelles entreprises.

Tentez de répondre aux questions suivantes pour déterminer si une proposition donnée rendrait les choses plus ou moins compétitives, en gardant à l'esprit qu'il est presque toujours préférable d'avoir davantage de concurrence :

1. Le nombre d'entreprises serait-il réduit ? Dans l'affirmative, les entreprises restantes pourraient-elles utiliser leur pouvoir sur le marché pour hausser les prix (perdre un concurrent sur cent n'est peut-être pas important, mais en perdre un sur cinq peut l'être beaucoup) ?
2. À cause de la proposition, serait-il plus difficile pour les entreprises d'entrer sur le marché ?
3. La mesure proposée limiterait-elle la libre circulation des produits ou des services entre les provinces ?
4. La proposition détacherait-elle le marché canadien du marché international ?

Concurrence avec les entreprises étrangères

Les entreprises ne restent pas en affaires bien longtemps si leurs coûts sont plus élevés que ceux de leurs concurrents, et elles ne restent pas au même endroit s'il leur serait moins coûteux d'être situées ailleurs.

De toute évidence, les coûts de production dépendent d'un grand nombre de facteurs, y compris la productivité de la main-d'oeuvre. De plus, pour certains produits et services, il se peut que les consommateurs estiment que la qualité du produit est aussi importante que le prix. Néanmoins, l'essentiel est que si les coûts de la conformité à la réglementation sont beaucoup plus élevés au Canada qu'à l'étranger, les entreprises seront moins tentées de s'établir ici, et celles qui sont établies ici seront peut-être tentées de déménager.

Voici quelques questions qui aideront à décider si une proposition risque d'avoir une incidence néfaste sur la capacité et la volonté des entreprises de faire affaire au Canada :

1. Les produits ou les services qui seraient touchés sont-ils échangés entre pays ?
2. La mesure proposée toucherait-elle les biens ou les services importés et nationaux de la même façon et dans la même mesure ?
3. La proposition imposerait-elle des exigences coûteuses seulement au Canada ? Dans l'affirmative, existe-t-il des solutions comme l'harmonisation avec des partenaires commerciaux importants ou l'utilisation de normes internationales ?
4. Les entreprises voient-elles la proposition comme un fardeau considérable ? Les coûts imposés aux entreprises représenteraient-ils une proportion importante de la valeur ajoutée au Canada ?
5. La proposition découragerait-elle les entreprises ou les particuliers étrangers d'investir au Canada ?

Exemple

Le *Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures* prescrit un seuil maximum pour les déversements de pétrole et établit des normes pour l'équipement de prévention de la pollution devant être utilisé à bord des navires qui circulent dans certaines eaux et zones de pêche canadiennes. En adoptant ce règlement, le Canada satisfait aux exigences de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL).

La question : La mesure proposée influencerait-elle sur la compétitivité des entreprises canadiennes ?

Méthode : Vérifier si les principaux partenaires commerciaux du Canada respectent déjà les normes de la convention MARPOL.

Exigences de données : Vérifier si les principaux partenaires commerciaux figurent parmi les 70 pays qui font déjà partie de MARPOL. Examiner comment un certain nombre d'entre eux ont mis en oeuvre les exigences de la convention.

Si l'on croit qu'une proposition risque d'influer négativement sur la compétitivité du Canada, il faut la comparer aux exigences existantes d'autres administrations. Les

exigences proposées par le Canada s'avèreraient-elles plus coûteuses à satisfaire ? Dans l'affirmative, la différence est-elle importante ?

Les entreprises canadiennes seraient-elles tentées de déménager leur production ailleurs ? Votre analyse peut comparer certains nombres. Les ministres voudront certainement connaître la rigueur relative de la mesure proposée. Assurez-vous de préciser les administrations dont relèvent les entreprises qui font directement concurrence à celles situées au Canada.

Au moment de comparer la proposition aux exigences d'autres administrations, on devrait déterminer comment les exigences sont mises en oeuvre ailleurs. Les programmes pourraient être plus ou moins coûteux qu'ils ne le semblent «sur papier».

Le fait que les coûts d'application de la réglementation puissent être plus élevés au Canada que dans d'autres pays ne signifie pas pour autant que la proposition devrait être rejetée, puisqu'il se peut qu'elle offre des avantages considérables. Toutefois, des coûts élevés devraient vous amener à penser à la façon dont les entreprises réagiront probablement, et à rechercher des solutions moins coûteuses.

Prendre également note du fait que la compétitivité du Canada ne devrait pas être considérée comme synonyme de la santé financière d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises. Ainsi, favoriser la concurrence peut être bon pour le pays mais mauvais pour les détenteurs de monopoles. Ne pas perdre de vue l'ensemble de l'économie canadienne. Demandez-vous donc si la proposition rendrait le marché canadien plus ou moins compétitif.

Pour obtenir des renseignements détaillés sur la façon dont les entreprises perçoivent la proposition, et sur la façon dont elles seraient touchées, il sera peut-être utile d'utiliser le Test de l'impact sur les entreprises décrit dans la prochaine section.

Répercussions macro-économiques

Il est très peu probable que des mesures de coût intermédiaire aient des répercussions mesurables sur des choses comme le taux de chômage, la masse salariale, l'inflation, la production nationale ou le mouvement international des capitaux. Par contre, certains règlements risquent d'avoir des répercussions macro-économiques importantes qui devraient être prises en considération. L'analyse requise, toutefois, dépasse de beaucoup la portée de ce guide. Il faut toutefois prendre note du fait que les ministres voudront être informés de toute perte d'emplois prévue. Il faut donc examiner si les propositions risquent d'avoir une incidence sur l'emploi.

Test de l'impact sur les entreprises

Le Test de l'impact sur les entreprises est un outil de consultation interactif basé sur un logiciel conçu pour aider les gouvernements à comprendre et à évaluer de quelle façon les règlements influent sur les affaires. Le test peut être utilisé pour déterminer les coûts directs, et aussi pour examiner de quelle façon les règlements influent sur la façon dont les entreprises fonctionnent, s'organisent et innovent. Dans le cadre de l'analyse des mesures proposées, le test peut être utilisé pour faire comprendre plus en profondeur la façon dont les entreprises seraient touchées.

Le test met l'accent au niveau de l'entreprise, et il peut être utilisé d'un certain nombre de façons différentes pour trouver les méthodes les plus efficaces et efficaces d'aborder la réglementation :

- Comme outil de consultation, le test augmente l'efficience et l'efficacité des consultations avec l'industrie. Il représente une méthode cohérente et structurée d'examiner les inquiétudes des entreprises. Il peut être utilisé pour clarifier des secteurs de l'entente et pour s'assurer que, dans la mesure du possible, le gouvernement et l'industrie parlent le même langage.
- Comme outil d'évaluation des solutions de rechange, le test aide les organismes de réglementation à trouver des solutions moins fastidieuses qui sont aussi ou plus efficaces pour atteindre les objectifs du gouvernement.
- Comme outil d'analyse, il peut servir de processus de sélection préliminaire pour déterminer les répercussions éventuelles qui exigent une analyse plus détaillée.

Les ministères sont incités à utiliser le test pour examiner les mesures proposées ainsi que les programmes existants⁴.

4. Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur le test, communiquez avec la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor au (613) 952-3459.

Liste de contrôle

- A-t-on examiné si la proposition imposera des coûts supplémentaires aux entreprises exploitées au Canada ?
- A-t-on évalué la mesure proposée pour ce qui est de son effet sur l'innovation ?
A-t-on examiné l'effet prévu de la proposition sur la portée de la concurrence ?
- A-t-on vérifié si la mesure proposée est conforme aux exigences des autres gouvernements, au Canada et à l'étranger ?
- A-t-on examiné si la proposition aurait une incidence sur l'emploi ?



7 ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS SUR LES CONSOMMATEURS

- Les consommateurs et l'économie nationale
- Calcul des coûts pour les consommateurs
- Autres répercussions

Les consommateurs et l'économie nationale

Le présent chapitre porte sur l'évaluation des coûts directs et indirects des mesures proposées sur chaque consommateur en particulier. Les analystes devraient toutefois réaliser qu'il y a aussi des répercussions sur l'économie nationale. Après tout, les dépenses des consommateurs représentent environ 60 p. 100 de la valeur totale de la production nationale chaque année.

Comme il est indiqué au chapitre 4, une proposition de mesure qui fait augmenter légèrement le prix d'un seul article peut avoir une incidence considérable si l'on tient compte de l'incidence cumulative de millions de transactions. De même, des propositions qui réduisent les options offertes aux consommateurs peuvent avoir des effets importants sur l'offre ou la demande des produits touchés, tant directement qu'indirectement. Par exemple, des restrictions sur ce qui peut être produit ou vendu au Canada peuvent entraîner une augmentation du magasinage outre-frontières, ce qui peut ensuite réduire la demande pour d'autres produits vendus au Canada.

Au chapitre 4, il est également mentionné que le gouvernement pourrait avoir la responsabilité spéciale de tenir compte des intérêts des consommateurs, étant donné qu'il est rare que les consommateurs expriment individuellement leurs inquiétudes ou se joignent à des groupes de consommateurs. La participation directe par les consommateurs est rare parce que le coût que doit payer un *seul* consommateur pour intervenir dans une cause en particulier est presque toujours plus élevé que le gain

éventuel. En théorie, les groupes d'intérêts des consommateurs devraient être en mesure de combler la lacune, mais en fait peu de consommateurs font partie de ces groupes¹.

D'autre part, les entreprises sont peut-être plus motivées et plus en mesure de former des associations industrielles pour exprimer leurs intérêts communs aux gouvernements, en particulier dans les secteurs dominés par quelques entreprises.

Ces considérations ne visent pas à accuser les entreprises ou tout autre type de groupe d'intérêts. Nous voulons simplement démontrer qu'en tenant compte des choix des consommateurs individuels de se joindre ou non à ces groupes, on précise un rôle pour le gouvernement². En plus d'équilibrer les revendications conflictuelles, les ministères peuvent également jouer un rôle dans la détermination, l'évaluation et l'expression des intérêts des consommateurs.

Si les prix ou la disponibilité des produits changent, les consommateurs modifieront inévitablement leurs habitudes d'achat. Par conséquent, afin d'estimer les coûts et les avantages, les analystes devraient essayer d'anticiper la façon dont les consommateurs réagiront si la proposition est mise en oeuvre. Cette anticipation pourrait être le plus grand défi de l'analyste. Même s'il est peu probable que les consommateurs individuels expriment leurs opinions au gouvernement avant que les propositions soient mises en oeuvre, si les prix ou l'éventail de produits changent, les consommateurs indiqueront sûrement leurs préférences par la suite en achetant moins de produits ou d'autres produits.

Calcul des coûts pour les consommateurs

Il faut se rappeler d'éviter de compter les mêmes coûts deux fois. Si l'on a estimé des coûts de production supplémentaires au moment d'examiner les «coûts pour les entreprises», il ne faut pas compter de nouveau la partie qui serait payée par les consommateurs. Vous pourriez plutôt répartir les coûts entre les entreprises et les consommateurs, en fonction de qui paiera quelle proportion de la facture.

1. Il y a peut-être une explication rationnelle au fait que peu de consommateurs font partie de ces groupes : tous les consommateurs, et non seulement les membres, profitent habituellement des victoires des groupes. Par conséquent, l'incitation à se joindre au groupe est faible. Étant donné qu'il y a peu de membres, les victoires sont moins nombreuses qu'elles ne devraient l'être.

2. Pour obtenir des détails supplémentaires sur les problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs pour faire valoir leurs intérêts, consultez *The Logic of Collective Action*, par Mancur Olson, 1965.

De très bonnes raisons justifient de prendre le temps de parfaire l'analyse des coûts pour les entreprises en examinant les mesures proposées du point de vue des consommateurs :

- en étudiant l'offre et la demande, il est possible d'examiner (et peut-être même d'estimer) les changements prévus dans les prix du marché et des quantités vendues;
- on peut tenter de déterminer qui, des consommateurs ou des producteurs, paiera davantage en fin de compte;
- cette intervention fournit un fondement solide pour mesurer l'influence des mesures proposées sur le bien-être public³.

Le reste de cette section donne un aperçu de la façon d'analyser les réactions des consommateurs aux mesures proposées. En pratique, plus votre analyse est détaillée, plus elle sera difficile et coûteuse. Pour aider à déterminer le niveau de détail approprié, il serait peut-être bon de revoir les quatre lignes directrices énoncées au chapitre 3.

À titre indicatif, prenons une mesure proposée visant à accroître la sécurité des poussettes vendues au Canada en élevant les normes que les fabricants doivent respecter. Le respect de normes plus strictes fera augmenter les coûts de production, tandis que les avantages prendront la forme d'une réduction du nombre de blessures. Pour simplifier les choses, nous présumerons que toutes les poussettes vendues au Canada sont fabriquées au pays.

Comment devons-nous procéder pour calculer les coûts pour les consommateurs ?

Comme première étape (c'est-à-dire pour obtenir une estimation approximative des coûts pour les consommateurs), nous pourrions estimer l'augmentation des coûts de production par unité et multiplier cette augmentation par le nombre d'unités vendues à l'heure actuelle.

Quelles hypothèses avons-nous faites, et sont-elles raisonnables ? En voici deux :

- toute l'augmentation des coûts serait refilée aux consommateurs;
- les ventes ne seraient pas touchées par l'augmentation de prix.

3. Une analyse complète examinerait l'incidence sur le surplus des consommateurs et des producteurs, pour tous les marchés touchés. Toutefois, une analyse aussi détaillée risque d'être extrêmement coûteuse. En fait, du point de vue pratique, elle est habituellement impossible.

Les deux hypothèses simplifient trop les choses. En fait, le changement du prix payé par les consommateurs et du volume des ventes dépend de l'élasticité de l'offre par rapport au prix et de l'élasticité de la demande par rapport au prix.

Le traitement de l'élasticité risque d'être très technique. Dans le contexte du présent guide, nous éviterons les détails techniques en traitant d'un concept connexe un peu plus simple : les options. Pour comprendre ce concept, imaginez que vous êtes la seule personne à la recherche d'un appartement dans une ville où le taux de loyers vacants est élevé.

Les options du locataire sont nombreuses, tandis que les propriétaires éventuels n'en ont pas. Supposons que pendant qu'on est à la recherche d'un appartement, de nouveaux règlements qui exigent l'installation d'un nouvel équipement de sécurité dans tous les appartements à louer sont adoptés. De toute évidence, cette exigence fera augmenter le coût de l'offre d'un appartement, mais fera-t-elle augmenter aussi le loyer mensuel demandé par les propriétaires éventuels ? Étant donné que les propriétaires s'arrachent la clientèle, ils seront probablement incapables de faire payer cette augmentation par le locataire. Le coût de l'offre d'appartements augmentera, mais les loyers n'augmenteront probablement pas.

Maintenant supposons qu'il n'y a qu'un seul propriétaire et un grand nombre de locataires éventuels. Dans ces conditions, qui paierait pour le nouvel équipement de sécurité ? Sans doute que les loyers augmenteraient et que les locataires devraient assumer la majorité du coût du nouvel équipement (de manière graduelle, évidemment).

L'élasticité de la demande pour un article est, plus ou moins, une mesure du nombre d'options qui s'offrent aux consommateurs. De façon un peu plus précise, c'est la mesure dans laquelle les consommateurs ont besoin d'acheter l'article. Une petite augmentation du prix de l'essence n'influe pas beaucoup sur la demande; on dit donc que la demande d'essence n'est pas élastique. D'autre part, la majorité des consommateurs n'ont pas vraiment besoin d'acheter du jus de pomme, par exemple; ainsi, si le prix augmentait, de nombreux consommateurs achèteraient plutôt une autre sorte de jus. Par conséquent, on dit que la demande de jus de pomme est élastique.

Prenons encore les poussettes. Les consommateurs sembleraient avoir un certain nombre d'options : ils garderont peut-être leurs anciennes poussettes un peu plus longtemps, traverseront la frontière pour acheter l'un des modèles interdits au Canada, ou adapteront un chariot d'enfant comme substitut.

Cette perception de l'élasticité en termes d'options peut également être appliquée aux fabricants. L'élasticité de l'offre est (plus ou moins) une mesure du nombre d'options qui s'offrent aux fabricants. D'une façon plus précise, l'élasticité de l'offre d'un produit particulier correspond à la mesure dans laquelle les fabricants sont enclins à continuer de produire. On dit que l'offre de lait frais n'est pas élastique, parce qu'après avoir engagé des sommes relativement considérables pour l'acquisition de vaches, il n'est relativement pas coûteux de produire du lait. D'autre part, l'offre de certains produits en plastique est élastique, puisqu'il est relativement facile de rééquiper les manufactures pour qu'elles fabriquent un autre produit.

Dans le cas où les coûts de production augmenteraient, pour déterminer la proportion des coûts que les consommateurs assumeront ainsi que la baisse du nombre d'unités vendues, on examinera les options qui s'offrent aux consommateurs et aux fabricants. Voici deux généralisations utiles :

- La partie qui a le moins d'options finira probablement par payer davantage. Ainsi, par exemple, si les consommateurs ont un nombre d'options relativement plus grand que les fabricants, les entreprises tenteront peut-être d'absorber l'augmentation de coût en devenant plus efficaces, en réduisant leurs marges de profit, ou en concluant de meilleurs arrangements avec les fournisseurs. Ou encore, elles peuvent décider de fermer leurs portes.
- Plus les consommateurs **ou** les fabricants ont d'options, plus le nombre d'unités vendues baissera si les coûts augmentent. En d'autres termes, parmi les fabricants et les consommateurs, un plus grand nombre d'options se traduit par une réduction des ventes en réponse à des augmentations de coûts.

Pour calculer notre simple estimation des coûts pour les consommateurs, nous avons également présumé que les quantités vendues et les prix de tous les autres produits ne seraient pas touchés. Cette hypothèse est peut-être aussi fautive. La demande de jus d'orange augmenterait probablement si le prix du jus de pomme augmentait, par exemple. De toute évidence, la demande pour des produits apparentés serait touchée.

La demande de produits complètement différents risque également d'être touchée. Une augmentation de coût peut soit augmenter, soit réduire la somme d'argent totale dépensée pour le produit en question, puisque le prix augmentera tandis que la quantité vendue sera réduite. Si le total dépensé augmente, la somme disponible pour acheter d'autres produits sera réduite, tandis que si le total baisse, la demande pour d'autres produits augmentera.

Les questions suivantes pourront vous aider à examiner de quelle façon les coûts seront partagés entre les consommateurs et les fabricants, et de quelle façon les consommateurs réagiraient si une proposition était mise en oeuvre :

- Quelles solutions de rechange s'offrent aux consommateurs ? Dans quelle mesure ces solutions deviendraient-elles plus attrayantes ?
- Les consommateurs peuvent-ils se passer du produit (par exemple, il y a très peu de substituts au lait frais) ?
- S'il n'y a pas d'autres solutions facilement accessibles, se pourrait-il qu'un comportement illégal ou une économie souterraine voient le jour ?

En se basant sur les réponses à ces questions, on peut poursuivre l'analyse de deux façons. Tout d'abord, l'estimation du total des nouveaux coûts que doivent assumer les consommateurs peut être raffinée en utilisant des estimations plus réalistes pour le prix et la quantité vendue. Deuxièmement, on décidera peut-être d'inclure des produits qui seraient touchés indirectement.

Exemple

Le *Décret sur l'eau d'érable et le sirop d'érable du Québec* réglemente la vente des produits provinciaux de l'érable commercialisés en vrac. La réglementation prévoit le droit de percevoir des droits des producteurs à l'égard des coûts d'entreposage des produits retirés du marché.

La question : Qui paie pour l'entreposage des produits non vendus, c'est-à-dire les producteurs sont-ils en mesure de refiler le montant des droits aux consommateurs ?

Méthode: Une proportion de 60 à 70 p. 100 de la production mondiale de sirop d'érable provient du Québec. Si les producteurs peuvent agir de façon concertée, ils pourront peut-être exercer une influence considérable sur les prix.

Exigences de données : Dans quelle mesure les consommateurs canadiens dépendent-ils des produits de l'érable visés par ce décret ? Existe-t-il d'autres sources d'approvisionnement ou d'autres produits avec des caractéristiques semblables ?

En tentant de prédire la réaction des consommateurs, ne pas oublier de prendre en considération les avantages ainsi que les coûts. Par exemple, l'établissement de normes visant les casques protecteurs cyclistes risque d'entraîner une hausse des prix et, partant, une baisse des ventes. Par conséquent, les avantages que représente l'évitement de blessures ne seront peut-être pas aussi considérables que prévu

initialement. D'autre part, il se peut que des consommateurs soucieux de leur sécurité remplacent leurs casques protecteurs aussitôt que les nouveaux casques seront sur le marché, ce qui générera des avantages plus considérables.

Il peut être assez compliqué d'examiner en détail les répercussions sur les consommateurs. De plus, il peut être difficile d'obtenir de bonnes données sur la relation entre les prix et le comportement des consommateurs et des fabricants. Sur le plan pratique, on jugera peut-être qu'il est plus efficace, et certainement plus facile, d'examiner les coûts pour les entreprises sans se soucier de savoir qui paiera la facture. Toutefois, il faudrait prendre en considération la façon dont les consommateurs risquent de réagir, puisque dans certains cas ce détail s'avérera très important (l'exemple du magasinage outre-frontière a déjà été donné). Et il ne faut pas oublier le pont essentiel de la section précédente : on doit considérer dans une certaine mesure les intérêts des consommateurs. Dans le cas des propositions de plus grande portée, il faudrait examiner les répercussions sur les consommateurs en détail, spécialement si, comme il est indiqué au chapitre 6, la proposition influencerait sur l'ampleur de la concurrence dans le marché canadien.

Autres répercussions

Il se peut que les mesures proposées entraînent, pour les consommateurs, d'autres répercussions, difficiles à quantifier. Pour déterminer quelles sont ces répercussions, les questions suivantes seront peut-être utiles :

- L'information destinée aux consommateurs au sujet du prix ou de la qualité des produits ou des services sera-t-elle touchée ? Dans l'affirmative, sera-t-il plus facile ou difficile pour les consommateurs de comparer les produits et de décider ce qu'ils veulent ?
- Si les consommateurs sont traités de façon injuste, l'accès à des mesures de recours par l'entremise des tribunaux ou d'autres voies sera-t-il affecté ?
- Les choix offerts aux consommateurs augmenteront-ils ou seront-ils réduits ?
- Les consommateurs seront-ils empêchés d'acheter un produit qu'ils voudraient autrement ?

La dernière question sera peut-être la plus importante : à moins que l'on puisse établir la nécessité d'un rôle pour le gouvernement, ce devrait être les consommateurs, et non les gouvernements, qui déterminent ce qui est produit.

On trouvera peut-être aussi que la répartition des coûts entre fabricants et consommateurs ne permet pas d'obtenir suffisamment de détails. Il faudra peut-être examiner les caractéristiques des consommateurs qui finiraient pas payer davantage :

-
- Comment les coûts seront-ils répartis entre groupes de revenus ? Les moins bien nantis doivent-ils payer des coûts bien plus élevés pour des articles essentiels ?
 - Les coûts seront-ils concentrés dans des régions ou des groupes en particulier ?

L'une ou l'autre ou encore la totalité de ces «autres répercussions» risquent d'être importantes. Il faudrait consigner toutes les inquiétudes relevées, et peut-être effectuer une analyse quantitative.

Liste de contrôle

- A-t-on déterminé quels intérêts des consommateurs sont en jeu ?
- A-t-on estimé les coûts pour les consommateurs en examinant les répercussions importantes sur les produits et les services qui seraient touchés tant directement qu'indirectement ?
- A-t-on examiné les répercussions sur les choix, l'information ou les moyens de recours offerts aux consommateurs ?
- A-t-on examiné les caractéristiques des consommateurs qui seraient touchés ?

8 ÉVALUATION DU RISQUE ET DE L'INCERTITUDE

- Introduction
- Perception du risque
- Évaluation des avantages de la réduction du risque
- Valeur de la vie

Introduction

Il y a une grande différence entre dire qu'un malheur *pourrait* arriver et savoir qu'il *arrivera*. L'évaluation du risque et de l'incertitude porte sur la première hypothèse : le cas où l'on n'est pas sûr de ce qui arrivera et à qui, mais où l'on peut raisonnablement penser qu'un malheur pourrait arriver à quelqu'un.

Les Canadiens font face à toutes sortes de risques : automobiles qui circulent trop vite, pièces enfumées, maladies transmissibles, faillites bancaires, désastres naturels, pertes d'emploi, etc. Le gouvernement peut, par son intervention, réduire une partie ou la totalité de ces risques, moyennant un coût. Nous ne pouvons empêcher l'une ou l'autre de ces choses d'arriver, mais nous pouvons dépenser de l'argent pour réduire les risques. La chose sensée à faire consiste à les réduire tant que (et seulement tant que) la totalité des avantages d'agir ainsi compense la totalité des coûts.

Le risque et l'incertitude sont des termes souvent utilisés indistinctement, ce qui peut causer une certaine confusion. On peut faire une distinction utile entre les deux termes.

À cette fin, il suffit de prendre un exemple très simple. Supposons que mes connaissances informatiques soient plutôt restreintes (une hypothèse sûre). Il est donc très possible que j'efface le fichier contenant ce guide la prochaine fois que j'essaierai

de le sauvegarder. Supposons aussi qu'il me faudrait cent heures pour recréer le guide si je l'effaçais.

On dit qu'une situation est risquée si la probabilité que le malheur arrive est connue. On dit qu'elle est incertaine si la probabilité est inconnue. Pour déterminer si la situation devant laquelle je me trouve est risquée ou incertaine, je dois connaître la probabilité pour moi d'effacer le fichier (jusqu'à maintenant, j'ai dit seulement qu'il y avait une très bonne chance que je l'efface).

Supposons que je connaisse la probabilité et qu'elle soit de 0,1, c.-à-d. que j'efface le fichier en moyenne une fois sur dix. Je peux maintenant calculer le risque que je prendrai quand j'essaierai de sauvegarder ce guide, lequel est défini comme la probabilité multipliée par la conséquence, soit $0,1 * 100 \text{ heures} = 10 \text{ heures}$. Je ne sais pas si je perdrai le fichier, mais je sais que le résultat ou le risque attendu est de 10 heures, c.-à-d. que je perdrai en moyenne 10 heures de travail.

Je peux trouver ce niveau de risque acceptable ou je peux essayer de le réduire. Par exemple, je pourrais faire une copie de sauvegarde du fichier chaque soir, réduisant ainsi la conséquence de son effacement. Je pourrais aussi demander à quelqu'un qui connaît mieux les ordinateurs de sauvegarder le fichier pour moi, ce qui réduirait la probabilité de l'effacement.

Il n'est pas possible de calculer le risque dans un contexte d'incertitude, puisque l'un des deux chiffres nécessaires au calcul (la probabilité) manque.

Le gouvernement doit faire face à la fois au risque et à l'incertitude. On peut examiner les accidents d'automobile sous l'angle du risque, puisqu'on dispose généralement de renseignements sur les probabilités et les conséquences des accidents. Pour ce qui est du réchauffement de la planète, on ne peut, à l'heure actuelle, que le juger incertain au mieux puisqu'il n'est pas encore possible d'estimer avec une certitude quelconque la probabilité qu'il est en voie de se produire¹.

La gestion des risques pour le compte d'autres personnes peut se révéler très difficile pour maintes raisons. En premier lieu, l'évaluation technique des risques peut être extrêmement difficile (il existe des degrés d'incertitude). En deuxième lieu, chose peut-être plus importante, les opinions sur des risques acceptables et sur les personnes qui devraient les supporter varient beaucoup parmi la population. En outre,

1. Dire qu'une chose est incertaine, ce n'est pas supposer directement qu'il ne faut rien faire. Prenons le cas du réchauffement de la planète. Si nous savons que, en ne faisant rien aujourd'hui, il pourrait y avoir des conséquences néfastes pour l'avenir, il peut être logique de faire quelque chose maintenant, même si nous ignorons s'il y a vraiment réchauffement.

il arrive souvent que les risques qui inquiètent la population ne sont pas ceux qui préoccupent les experts techniques. C'est ainsi qu'il peut être aussi important de communiquer de l'information au sujet des risques que d'essayer de les réduire. Les décisions devraient manifestement être fondées tant sur les meilleurs renseignements techniques disponibles que sur la façon dont les risques sont perçus. Voici quelques lignes directrices ci-après.

Perception du risque

Comme on l'a signalé, la gravité du risque tel qu'il est perçu diffère souvent beaucoup de sa gravité telle qu'elle est mesurée. Fumer est incalculablement plus risqué que consommer des aliments qui ont été arrosés par les pesticides les plus dangereux² et conduire une automobile est à peu près 10 fois plus risqué que prendre l'avion. Nos perceptions ne sont manifestement pas fondées seulement sur les probabilités et les conséquences.

La façon dont les gens perçoivent un risque donné tient souvent au degré de contrôle qu'exerce la personne qui prend le risque. On est généralement plus disposé à prendre un risque si on peut déterminer quelle en sera l'ampleur. Voilà qui peut expliquer la différence entre conduire une automobile et prendre l'avion.

Parmi d'autres facteurs reconnus pour accroître le risque perçu, mentionnons le manque de familiarité et l'ampleur du sentiment de peur ou de crainte évoqué par le risque.

Quelles sont les conséquences de l'incompatibilité entre le risque perçu et le risque réel?

En premier lieu, si le risque est pris volontairement et que les personnes qui y sont exposées sont bien informées, l'intervention du gouvernement n'est probablement aucunement justifiée. Il faut probablement laisser aux gens décider de l'ampleur du risque qu'ils acceptent de courir. Si le risque est pris volontairement et que la population n'est pas informée, il convient peut-être de donner de l'information.

En deuxième lieu, et dans la mesure possible, on pourrait tenter de concilier les deux points de vue. Il ne convient pas d'essayer de réduire des risques minimes seulement parce que la population pense qu'ils sont grands. Si on est convaincu de la fiabilité de

2. Nous n'avons pu trouver une définition de l'expression «incalculablement» après avoir examiné rapidement la documentation. Retenir comme minimum absolu 1 000 fois plus risqué. Le chiffre réel est probablement plus élevé.

ses estimations, il vaut peut-être mieux chercher à les communiquer à la population. Si, par ailleurs, la population persiste à entretenir des appréhensions, peu importe l'information qui lui est présentée, et que ces appréhensions seraient atténuées par l'intervention du gouvernement, il conviendrait alors peut-être de réduire des risques même très minimes.

Surtout, il ne faut pas essayer d'appliquer un programme sans savoir comment le risque est perçu et sans se demander si le gouvernement peut et devrait essayer d'influer sur les perceptions. S'il existe un vaste écart entre le risque estimé et le risque perçu, les ministres pourraient se retrouver entre l'arbre et l'écorce, c'est-à-dire entre les experts techniques et les personnes inquiètes dans la population. Devant les pressions exercées par deux positions irréconciliables, il est peu probable que soient prises de bonnes décisions.³

Évaluation des avantages de la réduction du risque

Pour analyser le risque, il faut poser trois questions fondamentales. Pour reprendre l'exemple ci-haut de mon manque de compétence informatique, je dois me demander :

1. Qu'est-ce qui peut aller mal? (Je pourrais effacer le fichier.)
2. Quelle est la probabilité que cela se produise? (La probabilité est de 0,1.)
3. Qu'est-ce qui arriverait? (Je devrais reprendre 100 heures de travail.)

Il s'agit d'estimer la conséquence attendue, ou le risque, ce qu'on calcule en multipliant la probabilité par la conséquence ($0,1 * 100 = 10$ heures).

Mon exemple est très simple, tandis que l'analyse du risque peut devenir très compliquée. On peut se rendre compte que beaucoup de choses peuvent aller mal ou qu'il faut envisager des conséquences multiples. Par ailleurs, il peut être difficile, voire impossible d'estimer la probabilité (c.-à-d. la possibilité d'une incertitude importante). Dans les analyses plus compliquées, il faut presque assurément se reporter à des sources plus précises ou obtenir de l'aide extérieure.

3. Pour plus de renseignements sur la perception du risque, on peut lire en premier lieu un article de Paul Slovic intitulé «Perception of Risk» publié en 1987 dans *Science* (volume 236, pp. 280-285).

L'analyse du risque permet d'établir le point de départ, mais l'analyse doit être plus poussée, si on veut estimer les avantages à retirer d'un risque amoindri.

En premier lieu, il faut déterminer les différentes façons d'amoindrir le risque. Prenons par exemple la sécurité routière :

- exiger l'utilisation diurne des phares réduirait la fréquence des accidents;
- exiger le port de la ceinture de sécurité réduirait la gravité des conséquences de nombreux genres d'accidents;
- interdire certaines routes aux piétons pourrait éliminer certains genres de risques;
- augmenter les paiements d'indemnisation aux victimes d'accident pourrait améliorer la sécurité routière, d'où une réduction de la fréquence et de la gravité des accidents.

Pour chacune des options, il faut estimer le changement attendu dans le risque. À cette fin, il pourrait être utile d'examiner distinctement l'effet de chaque option sur la probabilité et les conséquences.

Une fois le risque d'une option calculé, on peut estimer que l'avantage équivaut à la différence entre le risque avec l'option et le risque sans l'option.

Supposons que je fasse une copie de sauvegarde du fichier contenant le présent guide à la fin de chaque jour. Par conséquent, si j'efface le fichier de travail le lendemain soir, je ne perdrais que le travail d'une journée. Si je travaille huit heures par jour, je réduirais la conséquence de 100 à 8 heures. La valeur du risque pour cette option serait de $0,1 * 8 = 0,8$ heure.

Or mon estimation du risque sans l'option était de $100 * 0,1 = 10$ heures. Par conséquent, l'avantage escompté de sauvegarder le fichier chaque jour est de $10 - 0,8 = 9,2$ heures. Je ne sais pas encore si je devrais appliquer mon option parce que je n'ai pas encore évalué combien elle coûterait.

Pour avoir une idée plus précise, il faut estimer les avantages et les coûts de chacune des options, puis calculer, pour chacune d'elles le ratio des avantages par rapport aux coûts. Plus le ratio est élevé, meilleure est l'option.

Dans mon exemple, j'ai utilisé les heures comme unité de mesure de la conséquence associée au risque. Il s'ensuit donc que mon estimation de l'avantage était également

en heures. On est en quelque sorte limité dans le choix d'unités par les conséquences associées au risque. Il est question ailleurs dans le guide de la nécessité ou non de traduire les estimations en unités différentes. Pour l'instant, notez que la modification des unités est à la fois possible et utile. J'aurais pu, par exemple, traduire l'estimation de mon risque en dollars en utilisant ma rémunération horaire. J'aurais pu ainsi plus facilement comparer les avantages de la sauvegarde du fichier chaque soir, ainsi que les coûts.

Il existe des manuels, des consultants et même des logiciels d'ordinateur personnel servant à analyser les risques. Dans les années à venir, les types d'analyses de risque actuellement réservés aux plus grands projets devraient devenir plus courants.

Comme on l'a signalé plus tôt, une situation est incertaine s'il est difficile ou impossible d'en arriver à des estimations raisonnablement exactes pour la probabilité. Devant des situations incertaines, on peut d'abord essayer de réduire l'incertitude. On est peu renseigné, par exemple, sur la façon dont les transporteurs de déchets manipulent les substances toxiques ou dangereuses. Plutôt que d'appliquer de nouvelles exigences visant à réduire un risque incertain, le gouvernement pourrait demander aux entreprises de transport des déchets ou exiger qu'elles fournissent les renseignements nécessaires à l'évaluation du risque. Si le risque n'est pas important, on ne fera que gaspiller l'argent des contribuables en appliquant de nouvelles exigences. Si on en sait davantage sur l'activité en question et des risques qui y sont associés, il est alors plus facile de trouver de bonnes solutions.

Règle générale, les risques à haute conséquence ayant une probabilité relativement faible (comme les accidents de centrale nucléaire) tendent à être plus incertains que les risques de faible conséquence ayant une probabilité élevée (comme les accidents d'automobile). C'est qu'il n'existe habituellement de données historiques que dans le dernier cas. On a élaboré un certain nombre de méthodes pour examiner les risques en l'absence de données historiques. Ces méthodes mettent l'accent sur les caractéristiques physiques et techniques des systèmes qui engendrent le risque, de même que des systèmes conçus pour le prévenir. Il faut être très prudent dans l'application ou l'examen de ces méthodes, en partie parce qu'il est relativement facile d'introduire inconsciemment des distorsions pouvant avoir un effet très important sur le risque estimé.

Exemple

Selon le Règlement de l'impôt sur le revenu, les établissements financiers sont tenus de mettre en réserve des actifs liquides et d'autres actifs de faible risque pour se protéger contre les mauvaises créances. À titre d'exemples de mauvaise créance,

mentionnons les prêts antérieurs consentis à des entreprises qui éprouvaient des difficultés financières. Une modification du Règlement augmenterait les actifs que les établissements financiers devraient mettre en réserve.

La question : Comment mesurer les avantages?

Méthode : Prêter de l'argent pose un risque. Par conséquent, il y a un risque que certains établissements financiers fassent faillite, ce qui aura un effet négatif sur l'économie dans son ensemble. Il est nécessaire d'examiner à la fois la probabilité et les conséquences de la faillite d'établissements financiers, de même que l'effet que la modification pourrait avoir à la fois sur les probabilités et sur les conséquences.

Exigences de données : L'analyse présente sûrement des difficultés, mais il existe beaucoup de données sur les pertes attribuables à des prêts. Ces renseignements peuvent servir à l'estimation de la probabilité. Il sera plus difficile d'examiner les conséquences, mais il devrait être possible d'en arriver à des estimations utiles.

Autre exemple

La *Loi sur la concurrence* interdit aux entreprises de collaborer de certaines façons (par exemple en fixant les prix) qui léseraient les consommateurs. Par ailleurs, un règlement en vertu de la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie* exempte certaines entreprises de certaines parties de la *Loi sur la concurrence* pour leur permettre de participer au Comité consultatif de l'industrie pétrolière. Ce comité sera très utile en cas de crise du pétrole comme celle qu'on a connue dans les années 1970. L'exemption est nécessaire pour que le comité puisse donner des conseils utiles au gouvernement.

La question : Quel est l'avantage de l'existence du comité?

Méthode : Idéalement, il faudrait estimer à la fois la probabilité d'une crise du pétrole de même que ses conséquences avec et sans le comité. Toutefois, il sera difficile de calculer la probabilité, puisqu'il y a beaucoup d'incertitude.

Exigences de données : De nombreuses études ont été réalisées sur le coût des perturbations observées sur le marché pétrolier au cours des années 1970. Bref, les coûts ont été énormes à un point presque inconcevable. En examinant la documentation, on pourrait aussi mieux estimer la proportion des coûts qui pourraient être évités grâce au travail du comité. Étant donné l'ampleur des conséquences, peu importe la probabilité : l'exemption est probablement logique, bien qu'il serait utile d'examiner les coûts. Il s'agit là d'un exemple rare où l'examen d'une partie seulement du problème du risque aboutit à une conclusion raisonnablement claire.

Dernier exemple

Supposons que des exigences de sécurité proposées pour les escabeaux auraient une incidence importante sur le prix de chaque escabeau vendu. Il est possible qu'une bonne partie des consommateurs décident d'utiliser un moyen plus dangereux (comme une vieille chaise de salle à manger) plutôt que d'acheter un escabeau cher. D'autres consommateurs pourraient garder le vieil escabeau plus longtemps. C'est ainsi que le nombre d'accidents pourrait augmenter plutôt que diminuer.

Nous donnons cet exemple pour rappeler que, quand on examine les avantages sous l'angle de la sécurité, il ne faut pas oublier de se demander s'il n'y a pas aussi des coûts pour la sécurité. Toutes sortes de facteurs peuvent influencer sur les probabilités. Il faut avoir l'esprit large.

Valeur de la vie

Attribuer une valeur monétaire à la vie pose des difficultés, tout en suscitant la controverse. Soutenir toutefois que le coût des programmes conçus pour épargner des vies importe peu équivaut à supposer que nous devrions dépenser de l'argent tant que des vies peuvent être sauvées. Comme on ne peut réduire à zéro le risque de décès, il s'ensuivrait que la société devrait dépenser toute sa richesse pour la prévention des pertes de vie, ce qui est manifestement faux. Il est évidemment erroné de prétendre que nous connaissons le coût de la vie au dollar près, mais il en est de même de soutenir que, pour sauver une vie le coût importe peu.

Un certain nombre de méthodes ont été utilisées pour estimer la valeur monétaire de la vie. L'une est fondée sur l'observation suivant laquelle, tant pour les sociétés que pour les individus, il y a une relation assez étroite entre le revenu et la santé : les gens plus riches vivent plus longtemps et les membres de sociétés plus riches vivent plus longtemps en moyenne. En conséquence, imposer les particuliers pour payer un programme de santé et de sécurité conçu pour épargner des vies peut, selon les coûts et les avantages du programme, entraîner paradoxalement plus de pertes de vie qu'en prévenir, puisque les individus n'ont plus cet argent pour rendre leur propre vie plus sûre. En outre, comme la relation observée entre la santé et la richesse est plus forte parmi les personnes à bas revenu, les programmes à coûts élevés comportant peu d'avantages pourraient, selon qui les paient ultimement, léser davantage les Canadiens à bas revenu.

Voici quelques autres méthodes utilisées pour évaluer la valeur de la vie :

- interroger les gens, soit directement, soit indirectement, en leur présentant une série de choix;

-
- examiner la relation entre la rémunération et les emplois risqués; des techniques statistiques peuvent servir à isoler l'effet du risque sur la rémunération;
 - élaborer des modèles fondés sur le comportement pour estimer la façon avec laquelle chacun utilise l'argent pour rendre sa vie plus sûre.

Les estimations de la valeur d'une vie varient énormément, de moins d'un million de dollars à 70 millions de dollars. La plupart des estimations sont dans la fourchette d'un million à 10 millions de dollars. Nous ne sommes probablement pas plus avancés, mais il existe de nombreux programmes de réglementation aux États-Unis où le coût estimé par vie épargnée est beaucoup plus élevé que les estimations les plus élevées (c.-à-d. beaucoup plus élevé que 70 millions de dollars)⁴. Au Canada, on a fait beaucoup moins de recherches sur les coûts et les avantages de la réglementation pour la santé et la sécurité⁵.

Certains ministères fédéraux utilisent des chiffres précis pour évaluer la vie. On peut aussi estimer le nombre de vies qui seraient épargnées en regard des coûts des programmes mesurés en dollars. De cette façon, on ne contourne pas le problème de l'évaluation de la vie, mais on le présente plutôt clairement à ceux qui sont le plus intéressés : les ministres et la population.

Il y a aussi un certain nombre de questions connexes qui sont également controversées. Par exemple, devrait-on mettre l'accent sur le nombre de vies épargnées ou sur les années de vie épargnées? Sauver la vie d'une personne âgée de 70 ans équivaut-il à sauver la vie d'un nouveau-né? Probablement pas. Présument, il faudrait mettre l'accent sur le nombre estimé d'années de vie épargnées.

Enfin, il faut se demander si le *moment* où une vie est épargnée est important. Si on travaille dans une usine, quel programme de sécurité préférerait-on : un programme qui épargnerait 20 vies cette année ou un autre qui épargnerait une vie par année pendant 20 ans? Le premier est sûrement préférable, puisque 19 personnes vivront plus longtemps. Il faudrait par conséquent actualiser l'estimation des vies épargnées. Au moins, il faudrait présenter un tableau illustrant quand les vies seront épargnées.

4. Voir, par exemple, Tengs et al, *Five-Hundred Life-Saving Interventions and Their Cost Effectiveness*, Manuscrit de travail du Harvard School of Public Health, juillet 1994.

5. Pour en savoir davantage sur la relation entre la richesse et la santé, voir «Health-health analysis: a new way to evaluate health and safety proposed action», *Regulatory Programs of the United States Government, April 1, 1992 - March 31, 1993*, page 19. Pour l'examen des diverses méthodes d'évaluation de la vie, voir Viscussi, W. Kip, *Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-making*, (Paris : Organisation pour la coopération et le développement économiques, 1993).

Aucune méthode analytique ne peut ni ne devrait éliminer la nécessité de porter un jugement. Les ministères doivent être convaincus qu'il faut présenter avant tout des estimations exactes des avantages pour la santé et la sécurité, les coûts des programmes, ainsi que des lignes directrices sur la façon de comparer les avantages aux coûts. Il appartient en fin de compte aux ministres de décider de la mesure à prendre.

Liste de contrôle

- A-t-on examiné de quelle façon le risque est perçu par la population?
- Sait-on s'il est pris volontairement?
- A-t-on décrit ce qui peut aller mal?
- A-t-on estimé la probabilité?
- A-t-on énuméré les conséquences?
- A-t-on calculé le niveau actuel de risque?
- A-t-on estimé la réduction du risque qui découlerait de l'application de chaque option?

9 ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET D'AUTRES BIENS PUBLICS

- Introduction
- Trois façons d'évaluer les biens publics
 - Méthode des enchères
 - Analyse des frais de déplacement
 - Fixation hédonistique des prix
- Choix de la méthode à utiliser
- Analyse de rentabilité

Introduction

Le bien public est un produit mis à titre gratuit à la disposition de tous. Les routes locales et les parcs urbains sont des exemples bien connus. Comme il est difficile de réglementer l'accès aux biens publics et par conséquent de percevoir des frais auprès des personnes qui en bénéficient, les entreprises à but lucratif ne sont pas intéressées à les fournir. C'est pourquoi il appartient normalement à l'État de fournir les biens publics en puisant dans les recettes fiscales. Comme les biens publics n'ont pas de valeur marchande, il est difficile d'estimer les avantages qu'il y a à les fournir, comme il est expliqué ci-après.

La qualité de l'environnement est un exemple moins évident de bien public. Une fois prises, de nombreuses mesures d'amélioration de l'environnement profitent à tous. Mentionnons aussi un régime fiscal juste et une criminalité faible. Dans tous les cas, il serait impossible ou presque de savoir qui en tire profit et ensuite d'exiger des frais pour la fourniture du bien. Il vaut mieux semble-t-il puiser dans les recettes générales pour payer ces biens publics.

Pour ce qui est des biens du marché, ce sont les désirs des acheteurs et des vendeurs qui déterminent quelle quantité de chaque bien est produite. Comme il n'existe aucun marché pour les biens publics, l'État doit décider quelle quantité fournir. Comment peut-il y arriver?

Un bien public doit manifestement être fourni aussi longtemps, et seulement en ce cas, que les avantages obtenus excèdent les coûts pour le fournir. C'est une question de bon sens. Par ailleurs, pour déterminer la quantité de biens à fournir, le gouvernement doit trouver un moyen de mesurer les avantages et cette tâche peut se révéler difficile.

La mesure des avantages n'est pas facile parce qu'il n'existe aucun marché pour les biens publics. Si on veut connaître la valeur d'un bien commercial, comme une montre ou un livre de café, il suffit de regarder l'étiquette. Il faut un peu plus d'imagination pour estimer la valeur d'une route, d'un environnement sain ou d'un autre bien public.

Dans les premiers temps de l'analyse avantages-coûts, on ne tenait pas compte essentiellement des questions relatives aux biens publics. C'est ainsi que le gouvernement décidait où implanter les aéroports sans porter suffisamment attention à la pollution atmosphérique et sonore. Voilà qui est tout faux. Comme on mettait l'accent sur des effets facilement mesurés, certains projets ont été lancés alors qu'ils n'auraient dû probablement pas l'être, tandis que d'autres, qui auraient dû être entrepris, ne l'ont pas été. Par conséquent, s'il peut être très difficile de quantifier les avantages de fournir un bien public comme la qualité de l'environnement, la démarche peut être très utile.

Diverses techniques ont été élaborées pour déterminer la valeur de biens publics. On trouvera dans le présent chapitre un aperçu des méthodes les plus répandues permettant :

- de savoir quand examiner des activités non liées au marché;
- d'évaluer et d'appliquer les résultats d'études terminées.

Puisque les renseignements permettant d'entreprendre de telles études sont très peu détaillés, il faut consulter des textes spécialisés.

Le chapitre porte principalement sur les biens associés à l'environnement. Néanmoins, certaines des méthodes étudiées peuvent aussi servir à l'estimation des avantages associés à la fourniture d'autres biens publics.

Avantages pour l'environnement

Les avantages offerts par un environnement sain peuvent se répartir en deux types, comme le montre le tableau ci-après :

Valeur d'usage	Valeur de non-usage
Eau potable	Préservation de l'écosystème
L'air ambiant	Valeur facultative
Exploitation des ressources fauniques commerciales	Valeur d'héritage
Exploitation des ressources fauniques sportives	
Loisirs non consommables	

Les valeurs d'usage comprennent les biens liés à la fois à l'environnement et aux loisirs. Il s'agit d'avantages immédiats.

Les valeurs de non-usage sont des avantages pouvant être obtenus dans l'avenir. Si nous ne détériorons pas l'environnement aujourd'hui :

- nous prévenons la perte d'espèces et d'autres dommages qui pourraient être nuisibles (préservation de l'écosystème);
- nous conservons la possibilité d'exploiter des ressources dans l'avenir par des moyens connus et non connus (valeur facultative);
- nous éprouvons une certaine satisfaction à transmettre des terres vierges aux générations futures (valeur d'héritage).

On peut souvent examiner la valeur d'usage pour les biens et services liés au marché, soit directement (p. ex., en estimant la valeur des pêches commerciales), soit indirectement (p. ex., en utilisant les taux de rémunération et le coût des déplacements pour estimer la valeur des loisirs). Il est généralement plus difficile d'examiner les valeurs de non-usage.

Dans les méthodes abordées ci-après, l'accent est mis sur les effets non liés au marché. On peut s'en servir pour examiner les valeurs de non-usage et aussi, par l'analyse de biens du marché connexes, certaines valeurs d'usage.

Trois façons d'évaluer les biens publics

Avant de décider d'appliquer des méthodes compliquées, il vaut mieux voir si on peut avoir recours à des méthodes plus traditionnelles. Ainsi, avant de recueillir des données et de demander aux gens quelle valeur ils attribuent aux avantages, il faut savoir si la proposition aurait des effets sur des activités commerciales. On peut avoir recours à des méthodes plus traditionnelles si des marchés existants peuvent être touchés par les changements envisagés. Les méthodes fondées sur les biens du marché sont préférables parce que les gestes des acheteurs et des vendeurs concernant la fixation des prix du marché sont habituellement un très bon indice de la valeur.

Il est question ci-après de trois méthodes d'attribution de valeurs, c'est-à-dire de quantification des biens publics. L'emploi d'une combinaison de méthodes pourrait s'avérer très utile. Il est également possible que l'analyse quantitative doive être complétée par une évaluation qualitative de certains avantages. La stratégie est sans doute aussi importante, sinon plus, que l'habileté technique dans l'application des méthodes.

Le recours à l'une ou l'autre des méthodes ci-après peut se révéler très complexe et coûteux. Elles ne conviennent probablement qu'à de grandes initiatives de coût intermédiaire plus chères. Il peut cependant arriver qu'il en coûte relativement peu cher de se servir de résultats d'études qui ont déjà été réalisées.

Méthode des enchères

Cette méthode est sans doute la plus facile à appliquer. Elle est fondée sur l'hypothèse simple selon laquelle, pour savoir quelle valeur une personne accorde à une chose, il suffit de le lui demander.

Comment procéder

Supposons qu'une proposition contribuerait à améliorer le sort d'une population en particulier. Le coût est connu, mais il faut déterminer si les avantages sont suffisants pour le compenser. Pour mieux illustrer les choses, supposons que la proposition est la création d'un nouveau parc municipal de 2 millions de dollars. On demanderait alors à chaque résidant combien il est prêt à payer pour le nouveau parc, on additionnerait

les valeurs et on verrait si le total s'élève à plus ou moins 2 millions de dollars¹. En revanche, on peut demander aux résidants combien ils souhaitent être payés pour se passer du nouveau parc².

La simplicité de la méthode est attrayante. Aussi, on peut l'appliquer à probablement n'importe quelle question. Il y a toutefois des inconvénients. Si les résidants doivent avancer les sommes pour montrer qu'ils sont sérieux dans leur réponse, ils seront portés à indiquer des valeurs faibles, en espérant profiter des réponses des autres. En revanche, s'ils n'ont rien à payer, les résidants qui veulent le parc indiqueront sûrement des valeurs élevées qui ne correspondent pas véritablement à leurs préférences³.

Autre inconvénient, pour certains aspects, comme ceux qui se rapportent au risque, la façon dont les questions sont libellées peut beaucoup influencer les réponses. Les valeurs attribuées qui dépendent de modifications minimales au libellé ne sont pas très utiles. Donc, si on a recours aux enchères, il faut s'assurer de poser la question de plusieurs façons différentes pour s'assurer de mesurer un élément raisonnablement stable.

Malgré les difficultés, la méthode des enchères peut être utile. Supposons que le gouvernement songe à interdire un pesticide en particulier parce qu'une autre solution plus sûre et moins coûteuse a été découverte. Il pourrait être utile de demander aux acheteurs de pesticides s'ils sont disposés à payer le coût supplémentaire pour en faire profiter les autres. Dans l'affirmative, il conviendrait de procéder à l'interdiction⁴.

L'une des premières fois, et des plus connues, qu'on a eu recours à la méthode des enchères, c'est lorsque a été proposée la construction d'une énorme centrale au charbon en amont du Grand Canyon. On a demandé aux répondants combien ils étaient disposés à payer pour que la centrale ne soit pas construite, puisque sa fumée obstruerait quelque peu la vue du canyon. Même si les répondants ont attribué une valeur assez élevée à cet avantage, le projet a été réalisé.

Aujourd'hui, les journées claires sont peu nombreuses et très espacées au Grand Canyon, et la qualité de la vue s'est sérieusement détériorée pour des millions de visiteurs chaque année. En rétrospective, il y a peu de doutes que la centrale aurait dû

1. En pratique, bien sûr, il conviendrait plutôt de prendre un échantillon et de faire certains calculs pour la localité dans son ensemble.

2. En théorie, poser l'une ou l'autre question devrait aboutir au même résultat.

3. Quelqu'un pourrait indiquer une valeur de 2 000 000,01 \$.

4. Bien entendu, il pourrait aussi convenir de le faire si les acheteurs n'y sont pas disposés. Dans cet exemple, le recours à la méthode des enchères offre l'avantage possible de rendre inutile une analyse plus coûteuse.

être construite plus loin du canyon et qu'on aurait dû accorder plus d'attention aux résultats de l'étude selon les enchères.

Analyse des frais de déplacement

Avec cette méthode, on utilise les prix des biens du marché pour estimer la valeur de biens qui ne sont pas échangés. Elle consiste par exemple à demander, encore une fois, combien vaut un parc, bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'un parc rural fréquenté par les amateurs de la nature. Supposons que le parc existe actuellement, mais que le gouvernement songe à le fermer.

Comment procéder

Une partie de la valeur du parc tient au plaisir qu'il donne aux visiteurs. Il est assez difficile de mesurer cette valeur, mais on peut avoir une idée de la valeur minimale en ayant une idée du montant nécessaire pour s'y rendre. On peut aussi inclure dans la mesure des avantages la valeur du temps nécessaire pour s'y rendre, en se fondant sur les taux de rémunération pour convertir en dollars le temps de déplacement. On pourrait aussi inclure les frais d'entrée, la location de matériel et les frais de pourvoirie.

Pour estimer les frais de déplacement, il faut recueillir beaucoup de renseignements au sujet du parc, dont le nombre de visiteurs, leur provenance et leur moyen de déplacement. Les estimations sont habituellement fondées sur les données recueillies dans un sondage auprès des visiteurs. Le ministère du tourisme de la plupart des administrations a déjà effectué de telles études, dont il pourrait être possible de faire des extrapolations.

Il ne faut pas oublier que si notre parc hypothétique (appelons-le le «parc A») était fermé, beaucoup de visiteurs iraient ailleurs (supposons que tous les visiteurs actuels du parc A iraient plutôt au «parc B»). On pourrait donc le mieux estimer l'avantage de garder ouvert le parc A en calculant le coût de déplacement jusqu'au parc B pour les visiteurs actuels du parc A, puis en soustrayant le coût du déplacement jusqu'au parc A. Si la valeur minimale de l'avantage du parc actuel peut être le coût pour s'y rendre, il faut peut-être aussi se demander où les visiteurs actuels iraient s'il était fermé pour connaître l'avantage de le garder ouvert.

L'analyse peut évidemment devenir assez compliquée. Ne laissez pas la complexité trop vous décourager, car la méthode a ses avantages. Le prix du déplacement est peut-être la méthode la plus rigoureuse envisagée ici, puisqu'elle définit pour le bien en question une valeur **minimale** qui est fermement enracinée dans l'analyse économique.

Peu importe la valeur réelle de l'expérience comme telle, elle ne peut être inférieure à l'argent qu'on y a consacré pour y participer. D'autres méthodes plus indirectes tendent à produire des résultats moins intuitifs et plus controversés.

Exemple

D'importantes modifications du Règlement sur la pêche sportive en Colombie-Britannique réduiraient les prises autorisées et raccourciraient les saisons.

La question : Quel est le coût de la proposition, c'est-à-dire quels avantages existant à l'heure actuelle seraient perdus avec les modifications proposées?

Méthode : Les coûts seront supportés par les pêcheurs sportifs du fait qu'ils prendront moins de poissons et qu'ils auront moins de temps pour s'adonner à la pêche. Pour évaluer l'expérience, on pourrait avoir recours à la méthode des frais de déplacement.

Exigences de données : Combien de pêcheurs seront touchés? Quelle distance parcourent-ils pour se rendre à leurs lieux préférés et combien d'heures de moins voyageront-ils si la saison est plus courte et le nombre de prises autorisées réduites?

Fixation hédonistique des prix⁵

Avec cette méthode, on se fonde sur le prix du marché d'un bien négocié pour estimer la valeur d'un bien public en considérant le bien échangé comme un ensemble de caractéristiques.

Comment procéder

Nous achetons la plupart des choses pour un certain nombre de raisons. Pensons qu'une montre est un ensemble de caractéristiques. On a peut-être acheté sa montre parce qu'elle donne l'heure exacte, qu'elle indique la date, qu'elle est munie d'un réveil, qu'elle est agréable à regarder ou qu'elle impressionne les autres. On peut penser que la valeur de la montre est la valeur totale de ces caractéristiques et d'autres.

Quelle est la valeur d'une caractéristique particulière d'une montre? La meilleure façon de le savoir consiste probablement à trouver deux montres identiques, l'une n'ayant pas la caractéristique qui nous intéresse. La valeur du réveil, par exemple, est égale à la différence de prix entre la même montre avec et sans réveil. Pour être plus sûr de l'estimation, on peut examiner plusieurs paires de montres.

5. Le terme au sens littéral n'explique pas très bien la méthode. L'origine en est incertaine.

Si l'on se limite à l'une des caractéristiques d'un bien échangé en particulier, il est parfois possible d'estimer la valeur d'un bien public. Par exemple, il peut être possible d'estimer la valeur d'une parcelle de terrain riverain en comparant le prix d'une maison située sur le lac avec celui d'une maison située ailleurs.

Il ne sera pas facile bien sûr de trouver la bonne paire de maisons puisqu'elles diffèrent de tant de façons. La méthode de la fixation hédonistique des prix permet de faire un appariement statistique, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de trouver la paire parfaite. Voici les trois étapes à franchir :

1. Déterminer les caractéristiques les plus importantes. Pour les maisons, on peut retenir les suivantes : emplacement, dimensions, commodités, niveau sonore, âge, qualité de l'école locale, impôts fonciers et, bien sûr, le prix.
2. Classer beaucoup d'exemples du bien du marché en se fondant sur chacune des caractéristiques déterminées à l'étape précédente.
3. Utiliser une méthode statistique pour estimer l'effet de la caractéristique du « bien public » sur le prix du bien du marché, toutes choses étant égales par ailleurs. Autrement dit, pour estimer la valeur rattachée à la situation riveraine, une technique statistique fait en sorte que les maisons riveraines et les autres soient identiques à tous autres égards⁶.

On peut interpréter le résultat de la dernière étape comme une estimation de la valeur monétaire du bien public.

La méthode de la fixation hédonistique des prix n'est pas utilisée très fréquemment parce qu'il faut beaucoup de bonnes données pour obtenir des estimations utiles : il importe de déterminer les bonnes caractéristiques et de faire beaucoup d'observations. En outre, il faut établir certaines hypothèses pour appliquer les techniques statistiques. Par conséquent, il peut en coûter très cher pour obtenir des résultats peut-être incertains.

Mais la méthode est intéressante parce qu'elle s'appuie fermement sur les prix du marché et parce qu'elle peut servir à mesurer ce qui peut sembler à première vue non mesurable. Avec un bon ensemble de données composées de maisons, par exemple, il peut se révéler possible d'estimer des choses comme la valeur d'un air plus propre ou l'avantage de la réduction du bruit. Pour les propositions les plus coûteuses, et

6. Ce n'est pas exactement le cas, mais presque, car nous voulons donner une bonne idée de la façon dont la méthode fonctionne.

probablement seulement pour celles-là, il vaut peut-être la peine de songer à la méthode de la fixation hédonistique des prix.

Choix de la méthode à utiliser

Des trois méthodes examinées, celle des enchères peut servir à l'évaluation des avantages de la plus vaste gamme d'activités non liées au marché, y compris certains avantages apparemment non mesurables comme l'équité du régime fiscal ou du régime juridique. On a récemment appliqué la méthode pour mesurer quelle valeur les Canadiens attribuaient à divers actes médicaux en vue de faire le meilleur usage des rares ressources allouées aux soins de santé. Comme on l'a signalé ci-dessus toutefois, l'exactitude des estimations ainsi obtenues est habituellement contestable.

La fixation hédonistique des prix peut très bien servir à l'évaluation de biens publics dans un lieu en particulier. Par exemple, on peut se servir du prix du terrain ou de l'immobilier pour déterminer la valeur que nous attachons à des éléments tels que la protection contre l'incendie, l'éclairage des rues ou la qualité des écoles publiques. Il peut toutefois en coûter très cher d'appliquer la méthode.

La méthode des frais de déplacement a été le plus souvent utilisée pour l'évaluation des avantages environnementaux. Vu le lien étroit entre les estimations qu'elle procure et les prix des biens du marché, il s'agit d'une solution intéressante à chaque fois que les gens doivent se rendre en quelque part pour faire une chose qu'ils aiment.

Il est possible qu'aucune des méthodes ne soit utile, soit parce qu'elle ne s'applique pas dans un cas en particulier, soit parce qu'elle serait trop coûteuse à appliquer. Si tel est le cas, il faut peut-être s'en remettre à une description des avantages non liés au marché qui s'appliquent à ce cas. Il faut veiller à signaler les avantages non quantifiés ou imparfaitement quantifiés. Ce n'est pas parce qu'on ne dispose pas d'un chiffre que les renseignements sont inutiles; ils peuvent être importants pour les ministres et la population et faire pencher la balance entre l'approbation et le rejet.

Analyse de rentabilité

L'une des façons de ne pas avoir à évaluer des avantages qui sont difficiles à quantifier consiste à choisir un niveau cible pour le programme, de sorte que l'analyse soit restreinte à la recherche de la façon la moins coûteuse d'atteindre le but fixé. Ainsi, on pourrait proposer la réduction de moitié des émissions d'une substance particulière sans essayer de calculer ce qui serait obtenu en échange. L'analyse de rentabilité accepte comme tel l'objectif du programme et se concentre exclusivement sur les coûts.

Cette méthode est sûrement plus facile à appliquer que l'analyse entière avantages-coûts, mais elle présente deux inconvénients majeurs :

- on ignore vraiment si les avantages du programme en justifient les coûts;
- il est habituellement impossible de comparer l'efficacité du programme relativement à d'autres programmes possibles.

On peut contourner ces deux difficultés en exprimant les coûts et les avantages avec les mêmes unités. Il est ainsi plus facile de savoir si les avantages excéderont les coûts et de comparer la valeur des ressources affectées à divers éléments des programmes.

Même s'il est impossible d'exprimer les coûts et les avantages en fonction des mêmes unités, il sera plus facile, si on dispose de certains chiffres pour les avantages, de décider si la proposition a du sens. Si on fixe tout simplement un but, on ne répond pas à une question très importante : quelles bonnes choses la société obtient-elle en échange des coûts qu'elle supporte? S'il est à peu près impossible de montrer qu'il existe un lien entre le but et les résultats du bien, il est alors impossible de convaincre les autres que le but en vaut la peine.

Si, malgré ses lacunes, il est décidé que la détermination d'un but est la meilleure voie à suivre, il faut s'assurer de bien justifier le but choisi. Pour mieux choisir un but valable, on doit estimer les coûts totaux d'un certain nombre de buts différents, comparer les coûts aux buts et déterminer dans quels cas augmente le coût par l'unité de but. Il pourrait être utile de fixer l'objectif juste avant que le coût par unité s'élève de beaucoup⁷.

7. Autrement dit, on crée un graphique où le coût estimé figure en ordonnée et le but visé en abscisse. Il conviendrait probablement de fixer l'objectif juste avant que la pente n'augmente beaucoup.

Liste de contrôle

- A-t-on recensé des avantages non liés au marché que la mesure proposée procurerait?
- Peut-on associer des biens du marché avec l'un des avantages non liés au marché qui ont été recensés?
- Existe-t-il des études quantitatives sur des problèmes semblables à celui qui est examiné? Dans l'affirmative, les résultats de ces études peuvent-ils s'appliquer à l'analyse?
- Vaudrait-il la peine d'entreprendre des travaux nouveaux en appliquant l'une ou l'autre des méthodes abordées?
- Si on fait une analyse de rentabilité, a-t-on comparé sur un graphique les coûts du programme avec les objectifs possibles?



10 COÛTS DU GOUVERNEMENT ET RÉCUPÉRATION DES COÛTS

- Trois types de coûts
- Estimation des coûts
- Introduction à la récupération des coûts

Trois types de coûts

Comme il est mentionné au chapitre 4, il peut être utile de répartir les coûts du gouvernement en trois catégories.

1. Les **coûts administratifs** comprennent les dépenses qu'il est prévu d'engager pour traiter tous les formulaires requis, ainsi que toutes les autres activités requises pour administrer le programme. On tiendra compte du temps de traitement ainsi que de la charge de travail prévue.

Au moment d'examiner les coûts administratifs, se demander si tout le traitement proposé de l'information est réellement nécessaire. Il faut essayer d'établir une distinction entre l'information qu'il serait souhaitable d'obtenir et celle vraiment nécessaire pour atteindre les objectifs du programme. En éliminant les formulaires et les autres exigences superflus, on peut réduire les coûts sans toucher aux avantages.

2. Les **coûts de l'application** de la réglementation comprennent les coûts de l'inspection, de la surveillance et des autres activités prévues pour assurer le respect de toutes les exigences obligatoires.

La clé pour estimer les coûts de l'application est la même que pour la majorité des autres coûts et avantages : comparer l'environnement avec la mesure proposée à l'environnement sans la mesure. Pour les nouveaux programmes, il se peut que des unités opérationnelles doivent être mises sur pied. D'autre part, la mise en application peut n'avoir qu'une incidence limitée sur la charge de travail des unités existantes,

peut-être parce que des inspecteurs rendent déjà visite à ceux et celles qui devraient se conformer à la nouvelle exigence. Dans ce cas, le coût de la mesure proposée peut inclure la possibilité que les règles existantes soient mises en application moins efficacement. Bien qu'il puisse être difficile de quantifier ces coûts, il ne faut pas croire pour autant qu'il n'en coûterait rien d'utiliser les ressources existantes de façon différente.

Il peut parfois être plus opportun de se fier à d'autres parties que le gouvernement pour la mise en application. Ce pourrait être des associations industrielles, ou des consommateurs, ou encore des laboratoires privés. Si c'est le cas, il ne faut pas oublier d'inclure ces coûts dans les coûts pour les entreprises, ceux des consommateurs, ou les deux.

3. Le coût de la conformité. Les règlements peuvent représenter une obligation tant pour le gouvernement que pour les entités privées. Les gouvernements devront parfois engager des dépenses pour se conformer à une exigence. Par exemple, il se peut que les laboratoires gouvernementaux doivent réduire leurs émissions pour se conformer à une norme environnementale proposée. Les coûts du gouvernement peuvent habituellement être estimés de la même façon que les coûts des entreprises à cet égard.

Au moment d'examiner les coûts de la conformité pour les gouvernements, ne pas oublier de consulter les ministères et les organismes qui devraient payer ces coûts.

Estimation des coûts

Si de nouvelles ressources sont requises pour l'administration ou l'application d'un règlement, ou pour amener le gouvernement fédéral à se conformer à une exigence, il faut habituellement soumettre une présentation au Conseil du Trésor. Même si de nouvelles ressources ne sont pas requises, il est nécessaire de soumettre des présentations au Conseil du Trésor pour instaurer un programme de récupération des coûts. Pour obtenir de l'aide dans la préparation des présentations et pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les circonstances dans lesquelles elles sont requises, consultez le *Guide des présentations au Conseil du Trésor*, un volume supplémentaire du *Manuel du Conseil du Trésor*.

Il y a une bonne ressemblance entre l'information requise pour une présentation au Conseil du Trésor et celle requise pour préparer un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Si l'on doit préparer les deux documents, on jugera peut-être bon de

consulter le *Guide de rédaction - Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*¹, lorsque les exigences pour les présentations au Conseil du Trésor sont conformes à la présentation du RÉIR. Il n'y a pas lieu de répéter le travail si cela n'est pas nécessaire.

On sera peut-être tenté de se concentrer sur le gouvernement fédéral au moment de déterminer les coûts que le gouvernement doit assumer. C'est la bonne façon de faire lorsque l'on tente de déterminer si une présentation au Conseil du Trésor est requise, mais non lorsque l'on analyse les coûts et les avantages de mesures proposées. Lorsque l'on tente de déterminer si la proposition devrait ou non être mise en oeuvre, on doit prendre la perspective du citoyen et non celle du gouvernement fédéral. La principale question est la suivante : est-ce que les avantages que les Canadiens retireraient justifient tous les coûts qu'ils devraient assumer ? Et pour répondre à cette question, on évaluera les coûts pour tous les paliers de gouvernements.

Il peut être difficile de bien estimer les coûts que devraient assumer les gouvernements. Par exemple, il peut être difficile de répartir les coûts indirects et les frais généraux, comme le temps des gestionnaires et du personnel de soutien. Nous n'entrerons pas dans les détails puisque les lignes directrices ont déjà été établies. Pour obtenir de l'aide à ce sujet, consultez le *Guide pour l'établissement des coûts des extrants pour le gouvernement du Canada*²

Introduction à la récupération des coûts

La récupération des coûts a trait aux programmes gouvernementaux pour lesquels des frais d'utilisation sont demandés.

Comme l'ont décidé les ministres du Conseil du Trésor³, le gouvernement a comme politique de récupérer les coûts des bénéficiaires des programmes lorsqu'il est pratique de le faire. En général, si les bénéficiaires d'un programme peuvent être recensés, et si ce devrait être raisonnablement facile de les facturer, ils devraient alors payer pour le service rendu⁴. Il y a des exceptions, mais c'est là le principe général sous-jacent à la politique gouvernementale.

1. On peut obtenir ce guide de Conseils et Vérification Canada en composant le (613) 943-8214.

2. Bureau du contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1989.

3. «Frais d'utilisation externe à l'égard des biens, services, biens immobiliers, droits et privilèges», Conseil du Trésor du Canada, décision numéro 812553.

4. En d'autres termes, il faudrait normalement recouvrer les coûts lorsque le bien n'est pas un « bien public ». Pour obtenir des détails supplémentaires sur les biens publics, se reporter au début du chapitre 9.

La majorité des initiatives de récupération des coûts deviennent des mesures législatives sous forme de règlements. Par conséquent, on doit suivre le processus de réglementation et la politique sur la réglementation s'applique. La majorité des propositions concernant les frais d'utilisation doivent également être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor.

Si l'on songe à établir des droits d'utilisation, il faudrait obtenir davantage de renseignements sur le moment auquel ces droits devraient être mis en application et sur la façon de le faire, ainsi que sur la façon de demander l'approbation du Conseil du Trésor. Se reporter à la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor, publiée en 1992 et intitulée *Guide sur les droits d'utilisation*.

Puisque des renseignements détaillés sur les coûts doivent être inclus dans la présentation au Conseil du Trésor pour justifier une initiative de récupération des coûts, il est rarement nécessaire de procéder à une analyse supplémentaire avant de rédiger le RÉIR. Comme il a été indiqué à la section précédente, le *Guide de rédaction – Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* peut s'avérer utile pour préparer le RÉIR, en fonction du contenu de la présentation au Conseil du Trésor.

Pour chaque dollar que le gouvernement perçoit d'un programme de droits d'utilisation, quelqu'un paie un dollar. Sur le plan financier, la transaction n'est qu'un simple transfert dans lequel les coûts directs (pour les usagers) correspondent exactement aux avantages directs (pour le gouvernement). Pour démontrer le bénéfice net, alors, il faut chercher ailleurs.

L'avantage le plus évident de la récupération des coûts peut être que cette politique rend les choses plus justes ou plus équitables. Pourquoi en effet les recettes perçues de tous les contribuables serviraient-elles à payer des biens ou des services qui bénéficient à un groupe en particulier ? Cependant, de très bonnes raisons pourraient justifier cette façon de faire, même si en surface elle ne semble pas juste. Il est difficile de déterminer le prix de l'équité, évidemment, mais cet avantage devrait être mentionné dans le RÉIR lorsqu'il s'applique.

L'établissement de droits d'utilisation pour un produit ou un service auparavant fourni gratuitement peut également générer des gains d'efficacité. La meilleure façon de déterminer s'il vaut la peine de fournir quelque chose pourrait être de commencer à le facturer. Ce faisant, on tendra à diriger les sommes d'argent où elles sont requises, et on les retirera des endroits où elles ne le sont pas. Par exemple, faire payer les publications comme celle que vous lisez actuellement peut être une bonne façon de découvrir le type d'information qui mérite d'être communiquée. Cet exemple peut paraître plutôt simple, mais il permet de comprendre que la facturation peut souvent être utilisée pour mieux diriger les ressources vers les endroits où elles peuvent être

le plus utiles. Plutôt que de dépenser beaucoup de temps et d'argent à tenter d'établir dans quelle mesure le produit devrait être fourni, il pourrait être plus approprié d'instaurer des tarifs et de laisser les forces de l'offre et de la demande faire le reste.

Selon la somme d'information dont on disposera, il sera peut-être possible d'estimer, par le truchement d'une analyse plus compliquée, la valeur de l'avantage d'allouer des fonds de façon plus efficiente en commençant à recouvrer les coûts. Pour tous les règlements, sauf ceux de plus grande portée visés par le présent guide, cela ne vaut peut-être pas la peine. Il faudrait toutefois déterminer si l'établissement de frais d'utilisation permettrait d'allouer les ressources de façon plus efficace. Demandez-vous à quel point les ressources sont allouées de façon efficiente et si la mise en oeuvre de la récupération des coûts améliorerait les choses.

Pour certains programmes, il pourrait y avoir des arguments (c'est-à-dire qu'il pourrait y avoir des coûts) à l'encontre de la récupération des coûts. Un certain programme pourrait, par exemple, générer des avantages indirects qui tendraient à diminuer si l'on recouvrait les coûts. Prenons l'exemple des opérations des brise-glace de la Garde côtière dans le Nord, pendant lesquelles les brise-glace approvisionnent les collectivités et les installations dans le Nord. À l'heure actuelle, le gouvernement ne recouvre pas les coûts de ces opérations. Bien qu'il soit très facile de recenser les bénéficiaires directs (les collectivités et les installations desservies), le programme aide aussi à établir et à maintenir la souveraineté du Canada dans le Nord⁵. Si l'établissement de frais d'utilisation réduisait le nombre de voyages dans le Nord, et si cela avait une incidence négative sur la souveraineté du Canada, alors le recouvrement intégral des coûts ne serait peut-être pas une bonne idée. Puisque tous les Canadiens bénéficient d'avantages indirects, (et il serait difficile de percevoir des frais d'utilisation d'environ trente millions de personnes!) il se peut que la meilleure politique soit de ne récupérer qu'une partie des coûts⁶.

Si l'on perçoit des avantages indirects d'un programme pour lequel la récupération des coûts est envisagée, et si ces avantages risquent d'être touchés par l'instauration de frais d'utilisation, il faudra peut-être appliquer une des solutions mentionnées au chapitre 9 afin d'estimer la valeur des avantages qui seraient perdus si l'on commençait à récupérer les coûts. Ces avantages perdus devraient être inclus dans les coûts de la proposition de récupération des coûts.

5. En d'autres termes, bien que les services de transport destinés aux collectivités du Nord soient un bien privé, la présence canadienne dans le Nord peut être un bien public.

6. Il faut toutefois prendre note du fait que, s'il n'y a pas de bien public, cet argument à l'encontre de la récupération intégrale des coûts ne s'applique pas.

Liste de contrôle

- A-t-on examiné les coûts administratifs, les coûts de l'application, et le coût de la conformité pour tous les paliers de gouvernement au Canada ?
- A-t-on déterminé si une présentation du Conseil du Trésor est requise ?
Si une proposition de récupération des coûts est analysée, a-t-on tenté de déterminer les avantages ou les coûts indirects ?

11 ACTUALISATION

- Pourquoi actualiser ?
- Quand actualiser ?
- Comment actualiser ?
- Quel taux utiliser ?

Pourquoi actualiser ?

L'actualisation est importante parce qu'il faut considérer non seulement ce qui est reçu, mais aussi *quand* on recevra le produit ou service.

Pour préciser ce concept, il suffit de penser à ce que l'on préférerait recevoir : dix paires de bas aujourd'hui, ou les mêmes dix paires de bas plus tard¹. Maintenant, laquelle des mesures de réglementation suivantes faudrait-il recommander ?

- L'option A, qui coûterait 100 millions de dollars cette année, et donnerait des avantages de 150 millions de dollars l'année suivante; ou
- l'option B, qui coûterait les mêmes 100 millions de dollars cette année, mais qui donnerait des avantages de 150 millions de dollars plus tard.

Sans tenir compte de l'incidence du temps, les deux options seraient équivalentes.

L'actualisation est une façon de tenir compte de l'importance du temps. Tout comme les fractions doivent être converties à un dénominateur commun avant d'être additionnées ou comparées, les coûts ou les avantages de différentes périodes doivent être actualisés avant de pouvoir être additionnés ou comparés. Pour comparer les avantages aux coûts pour une option en particulier, ou pour comparer des options les unes aux autres, il se peut que l'on doive les actualiser. Plus particulièrement, si le

1. À noter qu'il n'est pas nécessaire que les chiffres soient exprimés en dollars pour les actualiser.

ratio des avantages par rapport aux coûts pour une option donnée change à la longue, il faudra actualiser les estimations de coûts et d'avantages pour toutes les options, même si elles sont toutes exprimées dans les mêmes unités.

Le dénominateur commun pour un avantage ou un coût est sa valeur aujourd'hui, appelée «valeur actualisée». Avant d'additionner les avantages (ou les coûts) de différentes années, il faut les convertir à la même année, c'est-à-dire calculer leurs valeurs actualisées. En général, l'année choisie est l'année en cours.

Quand actualiser ?

On détermine si on doit actualiser ou non selon que le ratio des avantages par rapport aux coûts change à la longue². Se reporter aux figures 2 and 3.

Dans le cas illustré à la figure 2, l'actualisation n'est pas nécessaire, puisque le ratio des avantages par rapport aux coûts est constant sur une période donnée. Prenons une proposition qui exigerait que les trains ralentissent quand ils traversent les centres urbains. Le coût est la valeur du temps supplémentaire requis pour le déplacement, tandis que l'avantage est la valeur de la réduction prévue des accidents. Les avantages sont obtenus au même moment que les coûts sont engagés.

À la figure 3, le ratio des avantages par rapport aux coûts change sur une période donnée. Prenons une proposition conçue pour réduire la pollution, pour laquelle les coûts préliminaires d'installation d'un nouvel équipement sont élevés, les coûts permanents sont bas, et les avantages d'un environnement plus propre ne sont pas immédiatement apparents.

Dans les cas où le ratio des bénéfices par rapport aux coûts n'est pas constant, il faudra actualiser toutes les estimations avant d'examiner si les avantages justifient les coûts.

2. Dans la présente section et dans la prochaine, nous présumons que seulement une option est envisagée. Par conséquent, le gouvernement n'a qu'à décider s'il doit ou non la mettre en oeuvre ou, dans le cas d'options multiples, choisir quelle option (s'il y a lieu) il doit mettre en oeuvre.

Figure 2
RATIO CONSTANT DES AVANTAGES PAR RAPPORT AU COÛTS

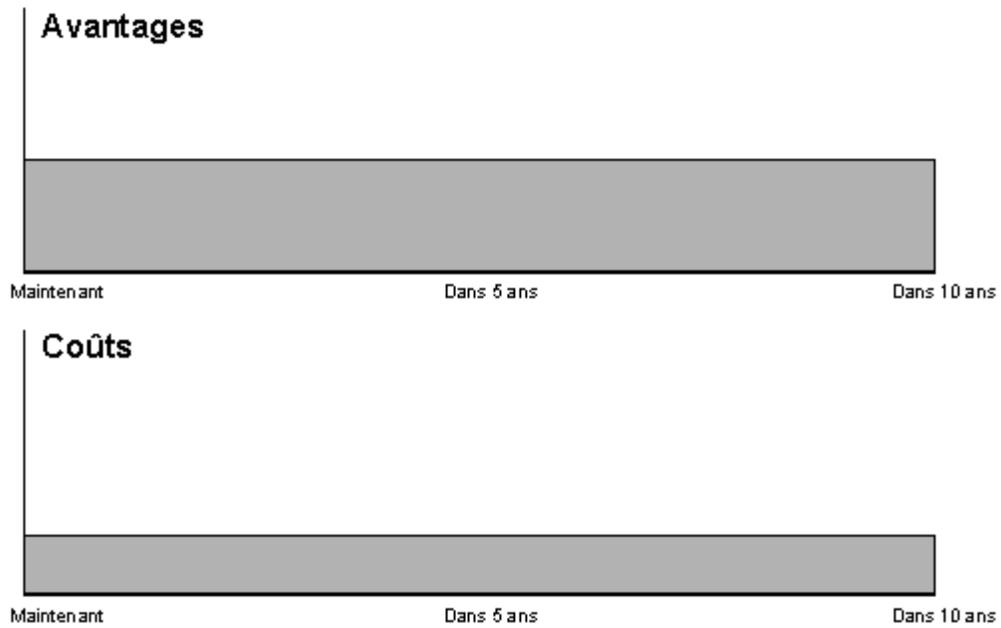
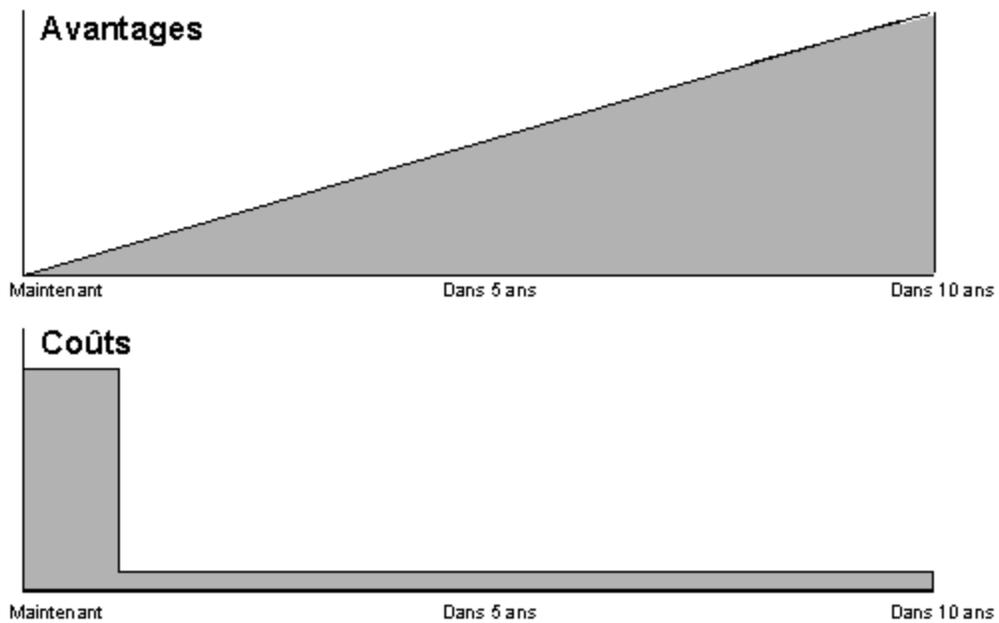


Figure 3
AVANTAGES PLUS TARD, COÛTS MAINTENANT



Exemple

La modification du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* vise à protéger les stocks décroissants de poisson de fond.

La question : La proposition réduirait les prises de poisson à court terme afin de les accroître à plus long terme.

Méthode : Les coûts (poissons non pris) sont engagés au début, tandis que les avantages (prises plus considérables à l'avenir à cause des restrictions à court terme) ne seront pas réalisés avant un certain temps. Il faut estimer l'incidence que les prises moins considérables auront sur le maintien d'un stock de poisson plus considérable à l'avenir. Puisque le ratio des avantages par rapport aux coûts ne serait pas constant pour une période donnée, il faut actualiser les estimations.

Exigences de données : Il faut connaître la population de poissons et les taux de reproduction pour estimer l'augmentation de la population future rendue possible par suite des restrictions à court terme. Vous pourriez conserver vos estimations en termes du nombre de poissons et les actualiser. Ou encore, s'il existe une relation entre l'importance de la prise parmi tous les pêcheurs et le prix du poisson, il faudrait probablement convertir les estimations du nombre de poissons pris en gains mesurés en dollars avant l'actualisation.

Comment actualiser ?

L'objectif de l'actualisation est de calculer la valeur actualisée totale des avantages et des coûts, de façon à pouvoir les comparer. C'est un processus en deux étapes tant pour les coûts que pour les avantages :

Étape 1 les valeurs estimatives pour chaque année sont converties à l'année en cours (dans l'exemple qui suit, toutes les estimations sont converties en dollars de 1995); et

Étape 2 les valeurs converties sont additionnées.

L'étape 2 est assez simple, mais l'étape 1 est un peu plus compliquée. Pour convertir les valeurs estimatives des années futures, il faut les multiplier par un facteur d'actualisation. L'explication du facteur d'actualisation exige un peu d'algèbre :

- si r représente le taux d'actualisation, et n représente le nombre d'années futures auxquelles se rapporte la valeur estimative qu'on veut actualiser, alors le facteur d'actualisation est établi à $1/(1+r)^n$.

Par exemple, si r était 0,1 (10 p. 100), et qu'on voulait actualiser une estimation de coût pour l'année 2005, en 1995 il faudrait alors utiliser un facteur d'actualisation de :

$$1/(1+0,1)^{10} = 0,386$$

Bref, le facteur d'actualisation dépend tant du taux d'actualisation que de l'année pour laquelle l'avantage ou le coût est estimé.

Voici un autre exemple :

Présumons que le taux d'actualisation r est de 0,1 (nous traiterons du taux à utiliser dans la prochaine section).

Supposons que les avantages estimatifs (non actualisés) d'une proposition qui ferait augmenter l'utilisation d'un parc national sont les suivants (toutes les valeurs sont en millions de dollars) :

ANNÉE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001+
VALEUR	0	10	20	30	40	50	0

Étape 1

Convertir les valeurs en dollars de 1995, appliquer le facteur d'actualisation. Par exemple, la valeur actualisée pour 1998 (en arrondissant les chiffres à une décimale) est :

$$30 * 1/(1+0,1)^3 = 22,5$$

Les avantages actualisés pour la proposition figurent au tableau suivant (à noter que les unités sont en millions de dollars de 1995) :

ANNÉE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001+
VALEUR	0	91	165	225	273	310	0

Étape 2

La valeur actualisée totale des avantages est calculée en additionnant les nombres dans le tableau des valeurs actualisées :

$$0 + 9,1 + 16,5 + 22,5 + 27,3 + 31,0 = 106,4 \text{ millions de dollars de 1995.}$$

Supposons que les coûts (non actualisés) pour la même proposition sont les suivants (toutes les valeurs sont en millions de dollars) :

ANNÉE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001+
VALEUR	105	10	10	5	5	0	0

Étape 1

Les valeurs actualisées des coûts seraient, en millions de dollars de 1995 :

ANNÉE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001+
VALEUR	105	91	83	38	34	0	0

Étape 2

La valeur actualisée totale des coûts est calculée de cette façon :

$$105 + 9,1 + 8,3 + 3,8 + 3,4 = 129,6 \text{ millions de dollars de 1995.}$$

Si l'on désire seulement s'assurer que les avantages dépassent les coûts (c'est-à-dire qu'il n'y a pas de problème de répartition, et qu'il n'y a pas d'avantages ou de coûts non quantifiés), la proposition ne devrait donc pas être mise en oeuvre, puisque les coûts (129,6 millions de dollars de 1995) dépassent les avantages (106,4 millions de dollars de 1995).

Pour voir comment l'actualisation peut faire une différence, on peut calculer le total des coûts et des avantages pour le même exemple sans actualisation. Puisque le total des avantages non actualisés (150 millions de dollars) dépasse le total des coûts non

actualisés (135 millions de dollars), la non-actualisation aurait abouti à la mauvaise conclusion³.

Une fois que vous avez compris le concept, le calcul des valeurs actualisées nettes est facile à exécuter à l'aide d'une calculatrice ou d'un programme de chiffriers⁴.

Quel taux utiliser ?

Pour actualiser, on a besoin d'un taux d'actualisation. Les économistes débattent activement depuis longtemps du taux idéal à utiliser. Nous reviendrons à ce débat, mais tout d'abord parlons de quelques fausses conceptions.

La valeur du taux d'actualisation ne favorise pas les avantages par rapport aux coûts, ni les coûts par rapport aux avantages. Plutôt, plus le taux d'actualisation est élevé, moins les valeurs actualisées des avantages et des coûts futurs seront élevées. Par conséquent, un taux élevé signifie que l'avenir est moins important par rapport au présent tant pour les avantages que pour les coûts. Pour une solution donnée, toutefois, la valeur du taux d'actualisation aura habituellement une incidence sur l'importance relative des coûts et des avantages. En fait, si ce n'était pas le cas, il y aurait peu de raison d'actualiser.

Le taux d'actualisation pour les coûts et les avantages est assez différent du taux d'actualisation financier que le gouvernement utilise pour décider de la façon de payer pour les projets. Pour les coûts et les avantages, le taux d'actualisation public devrait être utilisé. On peut conceptualiser ce taux comme une mesure de la préférence de la société d'avoir les choses maintenant plutôt que plus tard. Elle diffère de l'établissement du coût des immobilisations que le gouvernement utilise pour prendre les décisions financières. L'actualisation des coûts et des avantages en termes de taux d'actualisation public permet à l'analyste de tenir compte de la préférence de la société, ce qui est approprié dans ce contexte.

3. En fait, l'énoncé voulant que les avantages non actualisés sont de 150 millions de dollars a peu de sens, puisque les chiffres correspondant à différentes années ne devraient normalement pas être additionnés. Le lecteur attentif aura toutefois remarqué que, dans l'annexe du chapitre 2, on recommandait de faire le total des coûts sans actualisation. Cette méthode simplifiée avait été suggérée parce que, pour $r=0,1$, la somme non actualisée sur 11 ans se rapproche habituellement assez de la valeur actualisée totale pour une période indéterminée.

4. Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la façon d'actualiser, se reporter à un ouvrage d'introduction aux finances ou aux coûts-avantages.

Comme il est indiqué dans le Guide de 1976⁵, la politique du Conseil du Trésor exige l'utilisation d'un taux d'actualisation public réel de 10 p. 100) c'est-à-dire $r=0,1$) et la tenue d'une analyse de sensibilité en utilisant des taux de 5 et de 15 p. 100⁶. Une fourchette est requise à cause de l'incertitude théorique et empirique au sujet de ce qu'est le taux «approprié».

Le taux d'actualisation public qu'il convient d'utiliser peut dépendre (en théorie, du moins) de l'initiative qui fait l'objet d'une évaluation. Par exemple, certains économistes ont prétendu qu'un taux d'actualisation public moins élevé devrait être appliqué à l'analyse des initiatives qui comportent certains types d'incidences sur l'environnement.

Toutefois, il existe de bonnes raisons de suivre la politique du Conseil du Trésor pour toutes les initiatives (c'est-à-dire utiliser $r=0,1$, et l'analyse de la sensibilité à $r=0,05$ et $0,15$):

- Les questions qui doivent être étudiées pour déterminer un taux d'actualisation pour une initiative particulière sont théoriquement difficiles, et facilement le sujet d'erreurs. Par exemple, la nécessité d'actualiser est parfois confondue avec la nécessité d'évaluer des avantages difficiles à déterminer. On ne peut simplement tenir compte des avantages manquants en abaissant le taux d'actualisation public. On devrait plutôt aborder le problème directement en cherchant les avantages manquants;
- même si la théorie peut être remaniée, il est difficile d'obtenir de bonnes données pour estimer quels taux d'actualisation sont appropriés à quels types d'initiatives;
- l'utilisation constante d'un même taux d'actualisation public permet d'éviter la tentation de choisir un taux qui favoriserait une option ou une conclusion privilégiée.

Il est probablement préférable de laisser aux théoriciens et aux économétriciens la question de déterminer s'il est utile d'appliquer des taux d'actualisation qui varient en fonction des initiatives.

5. Secrétariat du Conseil du Trésor *Guide de l'analyse coûts-avantages*, 1976.

6. Le chapitre 3 contient des détails supplémentaires sur l'analyse de la sensibilité. Le taux «réel» diffère du taux «nominal» puisque le dernier présume que les estimations des avantages et des coûts futurs comprennent l'effet prévu de l'inflation (c'est-à-dire, le taux nominal = le taux réel + le taux d'inflation prévu). Puisque les estimations tiennent rarement compte (peut-être jamais) de l'inflation, il faudrait presque toujours utiliser le taux réel.

Si nous ne vous avons pas découragé de chercher le taux parfait (nous espérons avoir réussi), nous pouvons au moins rappeler qu'il vous faudra obtenir une autorisation pour déroger à la politique du Conseil du Trésor. Au besoin, communiquez avec nous⁷.

Avant de procéder ainsi, toutefois, examinez dans quelle mesure vos résultats dépendent de la valeur du taux d'actualisation. En fait, si la recommandation concernant quelle (s'il y a lieu) option doit être mise en oeuvre n'est pas touchée, soit en suivant la politique du Conseil du Trésor, soit en utilisant un autre taux, il n'y a pas lieu de rechercher le seul taux approprié.

Même en suivant la politique du Conseil du Trésor, l'attrait relatif des options peut varier considérablement au-delà de la fourchette de 5 à 15 p. 100. Si c'est le cas, on peut essayer une ou plusieurs des mesures suivantes :

- Resserrer l'analyse. Envisager d'autres hypothèses ou variables qui ont une incidence sur les conclusions. En réduisant la variabilité ailleurs (quand la situation le justifie), on pourra peut-être éviter que les conclusions dépendent de la valeur du taux d'actualisation.
- Réexaminer si une ou plusieurs des options pourraient être améliorées. En accroissant les avantages ou en réduisant les coûts, il se peut que l'on devienne plus confiant dans les conclusions.
- Il faut se demander quel taux dans l'échelle de 5 à 15 p. 100 semble le plus approprié. En général, toutefois, il faudrait accorder le plus d'importance aux résultats basés sur un taux d'actualisation de 10 p. 100.

Il ne faut pas trop s'attarder au taux d'actualisation : peut-être que la meilleure façon de considérer le rapport entre l'attrait relatif des options et le taux d'actualisation est de l'envisager comme un élément d'information supplémentaire pour les décideurs. L'objectif principal devrait être de présenter cette information clairement. Lorsque l'on rédige l'analyse, il faut s'assurer d'indiquer dans quelle mesure les résultats dépendent du taux d'actualisation.

7. Affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, au (613) 952-3459.

Liste de contrôle

- S'il y a lieu (c'est-à-dire si le ratio des avantages estimatifs par rapport aux coûts estimatifs change au cours d'une certaine période pour une option donnée), a-t-on calculé la valeur actualisée nette pour tous les avantages quantitatifs et tous les coûts pour toutes les options ?