
Cadre pour la gestion des programmes de réglementation

Introduction

Pourquoi lire le présent texte?

Si vous êtes gestionnaire d'un programme de réglementation ou que vous ayez affaire de près ou de loin au processus de réglementation, le présent guide pourrait vous intéresser.

À l'instar de tous les programmes de l'État, les programmes de réglementation ont maints défis à relever dans le monde d'aujourd'hui. En effet, on demande sans cesse aux gestionnaires de programmes d'en faire plus avec moins et de réglementer plus «intelligemment» tout en assurant l'application de programmes et la prestation de services de plus en plus complexes.

Le présent guide ne vise ni à promouvoir la réglementation comme moyen d'action ni à imposer encore plus de paperasse et de charges administratives aux gestionnaires.

Il n'est que le premier d'une série de guides en cours d'élaboration destinés aux gestionnaires des programmes de réglementation et dont le but est de familiariser ces derniers avec des concepts pouvant leur être utiles dans leur travail.

Vers l'adoption d'une norme internationale

Dans le présent document se trouve une description du genre de système de gestion qui satisferait aux normes reconnues dans le monde entier pour une bonne gestion -- normes qui sont conformes aux principes de gestion de base appliqués dans le secteur privé, dans le cadre de FP 2000 et du Projet de gestion concertée.

Les éléments du système de gestion énoncés dans ces pages sont une interprétation de l'application des lignes directrices de l'Organisation internationale de normalisation pour la gestion de la qualité dans des organismes de services (norme 9004-2) dans le cadre de la politique de réglementation fédérale actuelle.

Vous aider à vous conformer à la politique

En février 1992, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle politique de réglementation, qui imposait des exigences aux ministères et aux organismes de l'État. Entre autres choses, la politique oblige les ministères à faire en sorte :

«Que des systèmes soient en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation.»

Est proposé dans le présent texte un cadre général que les ministères pourraient utiliser pour créer des

systèmes et des méthodes de gestion pour les programmes de réglementation, ou améliorer ceux qui existent. S'il est appliqué, ce cadre sera conforme aux exigences de la politique de réglementation.

Ce que vous trouverez dans le présent document

- Une boucle de qualité illustrant les éléments habituels de la gestion des programmes de réglementation.
- Des descriptions détaillées de ces éléments et de leurs liens.
- Pour chacun des éléments sont énoncés une série de facteurs de nature générale qui doivent être interprétés dans chaque situation particulière.

La boucle de qualité du processus de réglementation

Pourquoi l'ISO?

Pourquoi étudier les normes de la gestion de la qualité de l'ISO dans le cadre des programmes de réglementation? La raison d'être de la fonction publique est de servir le public. Les normes de l'ISO de la série 9000 proposent une méthode reconnue dans le monde entier pour assurer la qualité. Les concepts, les principes et les éléments de la gestion de la qualité que renferment les normes de l'ISO, série 9000, sont applicables à toutes les formes de services, *y compris ceux fournis par le gouvernement*. En outre, les normes de qualité de l'ISO forment avec certains principes de base de Fonction publique 2000, du Projet de

gestion concertée et de la GQT une structure pratique, systématique et applicable.

Les programmes de réglementation constituent-ils un «service» fourni à une «clientèle»?

Les programmes de réglementation fournissent divers services à une grande variété de clients : conseils aux réglementés, c'est-à-dire aux personnes assujetties à la réglementation, éducation du public, recherche, application, approbations, permis, et ainsi de suite.

Au nombre des clients, on compte les réglementés, les bénéficiaires du programme de réglementation (qui sont parfois les réglementés) et le public canadien touché ou intéressé.

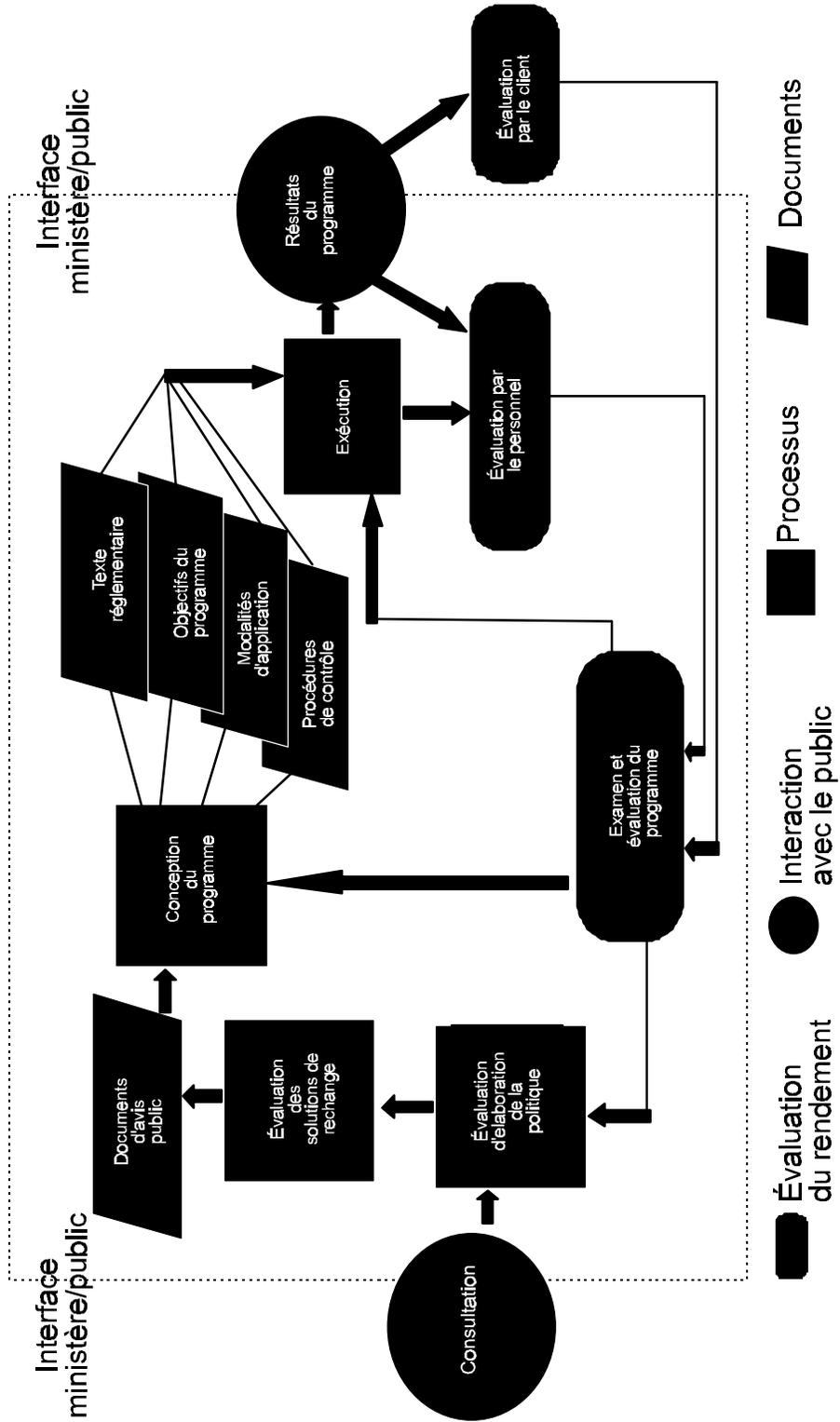
Le diagramme suivant est une représentation du processus de réglementation fédéral suivant le modèle de la boucle de la gestion de la qualité figurant dans la norme 9004-2 de l'ISO.

Éléments du cadre

Quatre types d'éléments -- On reconnaît quatre types d'éléments, chacun ayant une forme géométrique propre :

- Les cercles représentent *l'interaction entre le ministère et les clients*. Ceux-ci se répartissent en trois groupes: ceux qui ont besoin d'être protégés ou aidés le plus directement, comme les consommateurs ou les employés de certaines industries (*les bénéficiaires*); les industries ou les particuliers réglementés (*les réglementés*); et le public en général, qui a un intérêt direct ou indirect (*le public*).
- Les carrés représentent les *processus au sein du ministère*. Ces derniers comprennent l'élaboration des politiques et le processus de conception des programmes.
- Les rectangles représentent les *activités d'évaluation du rendement*, qui créent une boucle de rétroaction pour permettre les corrections et les améliorations.
- Le dernier élément représente les documents qui devraient être produits pour chacune des mesures de réglementation.

La boucle de la réglementation



Description

Consultation

La politique du Conseil du Trésor exige des ministères et des organismes de l'État, conformément au souhait du gouvernement qu'ils maintiennent un processus de réglementation ouvert, soient capables de faire la preuve que tous les clients sont informés au sujet des projets de réglementation et qu'ils ont la possibilité de participer à leur élaboration. La politique exige aussi que les ministères et organismes de l'État fassent certaines analyses. Une partie de l'information nécessaire à ces analyses ne peut être obtenue que par la consultation. De façon générale, la pertinence de l'analyse devrait être vérifiée par le dialogue avec les intéressés.

Idéalement, la consultation s'amorce très tôt dans le processus, c'est-à-dire dès qu'un problème se présente. La consultation devrait servir à examiner le besoin d'une mesure réglementaire aussi bien que les solutions de rechange non réglementaires. Si, en fin de compte, l'adoption d'un règlement constitue la meilleure solution, il faudra alors faire un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (RÉIR) et une déclaration détaillée de la teneur du règlement.

Le processus d'élaboration de la politique

Cet élément a trait à l'analyse du problème et au choix de la solution qui convient. Après les consultations, les gestionnaires de la réglementation doivent prendre une décision sur la meilleure voie à prendre pour

résoudre le problème. Cela exigera des analyses approfondies, selon la gravité du problème et les effets escomptés de la solution. Pour aider les gestionnaires, la politique de réglementation exige, avant l'adoption d'une solution, que les ministères montrent :

- qu'un problème ou un risque existe;
- que l'intervention de l'État est justifiée;
- que l'adoption d'un règlement est la meilleure solution;
- que les avantages du règlement en dépassent les coûts.

Pour ce faire, les ministères doivent procéder à une analyse sérieuse et approfondie :

- du problème auquel on cherche une solution réglementaire;
- de la nature et de l'étendue des risques et des personnes qui devraient les assumer;
- de la réglementation applicable à l'industrie ou au problème en cause, y compris les activités d'autres paliers de gouvernement.

Les ministères devraient également dès le départ associer au processus de décision ceux qui auront à mettre en oeuvre la proposition. On pourra ainsi vérifier sur-le-champ si la proposition est réalisable et si on dispose des ressources qu'il faut pour s'y conformer. Il est également recommandé de faire appel le plus tôt possible au service juridique de l'organisation.

Solutions de rechange à la réglementation

À ce point, on suppose que vous avez décelé un problème qui pourrait justifier l'adoption d'un règlement. L'étape suivante consiste à déterminer quelles options ou techniques réglementaires existent pour résoudre le problème en conformité avec la politique de réglementation du gouvernement. Le texte réglementaire a souvent été l'option préférée par le passé. Dans certains cas, il pourrait demeurer la méthode de réglementation la plus appropriée, et dans d'autres, non. L'intervention du gouvernement vise à modifier un comportement. La décision finale sur le meilleur moyen à prendre pour y parvenir doit se fonder sur une série complexe de considérations. Voici quelques questions qu'on devra se poser :

- Est-ce la solution la moins coercitive qui existe?
- Quels en sont les effets sur la compétitivité, sur l'innovation?
- Quel est le coût de l'observation, de la gestion de l'État, des pertes d'efficacité générales pour l'économie dans son ensemble?
- Comment assurerez-vous l'observation de la réglementation?

Points à prendre en considération

Dans quel cadre général se trouvent les réglementés et le programme à administrer? Par exemple,

- *Savez-vous comment fonctionnent les intéressés?*
- *Tenez-vous compte de l'auto-réglementation et des lignes directrices que s'impose l'industrie?*

- *Tenez-vous compte des besoins et des attentes des clients?*
- *Tenez-vous compte des services existants?*
- *Évaluez-vous votre capacité interne de fournir les services?*
- *Tenez-vous compte des activités d'autres paliers de gouvernement?*
- *Comprenez-vous la situation de l'industrie, y compris les questions de compétitivité et le fardeau administratif créé par tous les paliers de gouvernement?*

Comment établissez-vous les priorités en choisissant les problèmes qui doivent être réglés? Évaluez-vous pleinement les risques que comporte chacun des problèmes et déterminez-vous qui devraient les assumer?

Pouvez-vous vous assurer que vous disposez de tous les renseignements nécessaires pour chacun des problèmes?

Comment élaborerez-vous une liste de solutions de rechange, y compris celles qui n'entraînent pas l'adoption d'une réglementation?

Évaluez-vous les effets possibles de chaque solution? Comment utilisez-vous la consultation pour trouver d'autres solutions et pour faciliter l'évaluation des effets de chacune d'elles?

Comment faites-vous vos consultations? Quel rôle joue la consultation dans les points 2 à 4?

Si la décision finale est que le problème ne peut être réglé que par l'adoption d'un règlement, il faut alors écrire un RÉIR. D'autre part, si la réglementation n'est pas la solution et qu'un autre moyen soit choisi pour modifier le comportement en cause, le ministère doit donner à la population un avis approprié contenant un résumé de l'analyse de la politique et le communiquer de la manière la plus efficace possible, par le truchement de bulletins, de communiqués, etc., à ceux qui seront touchés par la décision.

Documents d'avis public

Dans cette section, il est question de la fonction et des caractéristiques des documents d'avis public aux fins des propositions de réglementation. Au fil des ans, le RÉIR a fait partie des nombreux documents servant habituellement au processus de décision et comme outil de consultation par sa publication dans la Gazette du Canada. Les ministères se servent aussi d'autres moyens de communication, comme des communiqués ou des bulletins, pour informer le public. Comme partie intégrante d'un cadre de gestion efficace, l'information du public au moyen du RÉIR ou de tout autre moyen de communication qui convient remplit une autre fonction importante, celle de document par lequel on fait rapport. Pareilles formes d'information constituent un engagement public énonçant clairement la responsabilité du ministère devant la population canadienne dans l'exercice du pouvoir de réglementation qui lui a été délégué par le Parlement.

Pour la plupart des ministères, cette idée que le RÉIR puisse servir de document par lequel on fait rapport peut sembler étrange. Cela peut découler de la pratique courante actuelle où le RÉIR est considéré comme un document de justification établi après la rédaction d'une réglementation.

Cependant, comme on le voit dans la boucle de la réglementation, le document d'avis public devrait être établi avant la conception du programme. Il ne devrait pas servir uniquement de justification pour une approche réglementaire donnée, mais constituer plutôt un rapport complet

reflétant les conclusions de l'analyse de politique du ministère. Il devrait servir à informer les Canadiens sur les solutions proposées par le gouvernement -- comment et pourquoi ce dernier en est arrivé à la recommandation d'une solution réglementaire ou non réglementaire. C'est une déclaration publique par laquelle le gouvernement explique à la population pourquoi il est nécessaire d'adopter un règlement, ce qu'il a l'intention de faire et comment il s'y prendra.

Points à prendre en considération

Vous est-il possible de vérifier que le RÉIR ou tout autre moyen d'information publique renferme des renseignements exacts et pertinents, dont

- *une description claire de la proposition de règlement, du problème à régler et de la raison pour laquelle le règlement est nécessaire;*
- *des précisions sur les solutions de rechange envisagées, par voie de réglementation ou autrement;*
- *un rapport sur les effets prévus du règlement (coûts/avantages);*
- *un résumé des consultations faites au cours de l'élaboration de la proposition;*
- *une description exacte de ce dont le gouvernement sera responsable en ce qui concerne l'application et l'observation du règlement.*

Conception du programme

L'élément *conception du programme* a trait au processus de mise en oeuvre du projet de règlement décrit dans le document d'avis public (DAP).

Cet élément comprend la décision sur le meilleur moyen à prendre pour remplir l'engagement pris dans le DAP, y compris comment affecter des ressources. Les décisions prises à cette étape entraîneront la production des documents suivants : le *texte réglementaire*, les *objectifs du*

programme, les modalités de l'application du programme et les mécanismes de contrôle de l'application du programme.

Le texte réglementaire

Le *texte réglementaire* peut prendre diverses formes, comme un nouveau règlement, des lignes directrices, des politiques ou des méthodes prévues dans un programme de réglementation en vigueur. Le *texte réglementaire* devrait être rédigé de manière à refléter le DAP; il devrait en outre être le résultat des consultations et des analyses, et non leur point de départ. Il devrait être conçu de manière à faciliter la mise en oeuvre du programme. De façon générale, il sera utile pour les ministères de disposer d'une série d'instructions de rédaction détaillées, claires et concises avant de commencer à rédiger le *texte réglementaire*.

Points à prendre en considération

Veillez-vous à ce que les observations sur le DAP et les détails de la modification réglementaire soient incorporées au texte réglementaire?

Le texte réglementaire remplit-il les engagements pris dans le DAP?

De quelle manière faites-vous en sorte que le produit de l'élaboration de la politique, le DAP et le texte réglementaire forment un tout rationnel, en le soumettant à l'examen d'un tiers notamment?

Objectifs du programme

Les *objectifs du programme* devraient former un énoncé complet et précis de tous les objectifs généraux du programme aussi bien que de ses objectifs particuliers.

Points à prendre en considération

Avez-vous fixé des objectifs clairs pour le programme? Ces objectifs sont-ils

complets, en ce sens qu'ils englobent tous les aspects de votre mission?

Avez-vous explicitement inclus les objectifs que sont une plus grande efficacité, l'amélioration de la prestation des services et la réforme de la réglementation?

Comment vous y prenez-vous pour évaluer régulièrement si, dans l'ensemble, le programme atteint ces objectifs?

Comment vous y prenez-vous pour évaluer régulièrement de quelle manière vous établissez votre programme?

Pendant votre étude, vous demandez-vous si vos activités sont organisées de manière à ce que vous puissiez raisonnablement vous attendre à atteindre vos objectifs?

Avez-vous déterminé le meilleur moyen de veiller à la satisfaction continue de vos multiples clients, conformément à l'intérêt public et aux normes professionnelles?

Vos objectifs et vos plans tiennent-ils compte des principes et de l'importance d'une bonne gestion des ressources humaines?

Les modalités de l'application du programme

Il s'agit ici des moyens à prendre pour atteindre les objectifs du programme. Pour la plupart des programmes de réglementation, cela englobera toute une gamme de mesures, de l'émission d'avis à l'imposition de sanctions criminelles ou civiles.

Comme l'une des principales composantes sera d'assurer l'observation (conformément à la politique du Conseil du Trésor), les modalités de l'application du programme devront comprendre une politique d'observation, laquelle sera un examen détaillé et complet de ce que le ministère fera pour faire observer la loi. Il est essentiel que cet examen soit rédigé avec soin, compte tenu de décisions judiciaires récentes qui ont redéfini la responsabilité

possible des organismes de l'État pour ne pas avoir fait respecté des règlements.

Points à prendre en considération

Votre politique d'observation énonce-t-elle clairement les normes d'application? La manière dont votre personnel réagira dans diverses situations est-elle évidente pour tout le monde? La politique reflète-t-elle la réalité opérationnelle?

Avez-vous déterminé les normes de service essentielles vous permettant de remplir vos engagements, comme l'accessibilité, l'état complet, les temps de réaction, l'exactitude?

Définissez-vous la norme d'acceptabilité pour chacune des modalités dans la pratique?

Avez-vous déterminé les exigences en matière de ressources, y compris le genre de matériel et d'installations requis et leur qualité.

Avez-vous déterminé le nombre d'employés et les compétences nécessaires?

Savez-vous quels sont les besoins de formation pour chacun des postes?

Mécanismes de contrôle de l'application du programme

Il s'agit des mécanismes permettant un contrôle efficace de chacune des activités opérationnelles pour garantir que ses résultats satisfont uniformément aux objectifs et aux modalités de l'application du programme. Cet élément sert

- à déterminer les activités clés de chaque composante de l'application du programme;
- à analyser les activités clés pour déterminer les caractéristiques dont l'évaluation et le contrôle garantiront l'atteinte des objectifs réglementaires;

- à définir les méthodes d'évaluation des caractéristiques choisies;
 - à trouver les moyens d'agir ou d'exercer un contrôle sur les caractéristiques dans des limites données.
-

Points à prendre en considération

Des indicateurs de rendement sont-ils utilisés pour mesurer les résultats de l'interaction avec les clients, comme les activités d'observation avec les réglementés, les plaintes, etc.?

Les indicateurs de rendement vous aident-ils à remplir les engagements pris dans le RÉIR ou tout autre document d'avis public?

Vous est-il possible de savoir si les membres de votre personnel ont la formation nécessaire pour leur travail?

Avez-vous des systèmes d'information vous tenant constamment au courant du degré d'observation dans des activités réglementaires clés?

Vous est-il possible de savoir qu'un type donné de tâche n'est effectué que par des employés dûment formés à cette fin?

Exécution

Cette rubrique a trait à la mise en oeuvre des modalités de l'application du programme. Il s'agit de les faire respecter, de tenir un suivi de leur observation et d'apporter les correctifs requis en cas de déviation.

Une bonne exécution devrait permettre d'atteindre les objectifs escomptés du programme.

Points à prendre en considération

Veillez-vous à ce que les activités planifiées du personnel d'observation soient conformes à la politique d'observation?

Vous est-il possible de savoir si votre personnel respecte et applique la politique d'observation?

Veillez-vous à ce que les activités d'observation soient conformes aux engagements pris dans le RÉIR? Par exemple, votre personnel d'exécution peut-il s'adapter aux cas exceptionnels en demeurant fidèle à l'esprit de la politique d'observation?

Le personnel d'exécution peut-il recommander des modifications à la politique d'observation en se fondant sur son expérience?

Tenez-vous compte de l'expérience du personnel d'exécution dans l'évolution de la politique d'observation? Les expériences du personnel d'exécution sont-elles utilisées pour apporter des rectifications à la politique d'observation?

Veillez-vous à vous tenir au courant des résultats de vos activités d'exécution? Par exemple, le personnel d'exécution tient-il des registres exacts des activités d'observation et d'autres activités opérationnelles? Ces registres sont-ils utilisés pour garantir que les objectifs opérationnels sont atteints?

Tous les employés sont-ils vigilants et se font-ils tous un devoir de déceler les failles possibles dans l'observation?

Si une faille est décelée, en extirpez-vous la cause?

Si vous découvrez un cas où la politique d'observation n'est pas appliquée, vous est-il possible de faire en sorte que soit prise une mesure corrective?

Un employé en particulier est-il chargé de veiller à ce que les mesures correctives soient prises? Un suivi est-il fait pour garantir que l'erreur ne se répétera pas?

Évaluations du client et du personnel

L'évaluation du personnel d'exécution comme celle du public sont importantes pour déterminer dans quelle mesure les objectifs du programme et les modalités de son application sont respectés et, partant, pour déterminer les mesures

correctives et les améliorations qui s'imposent.

Points à prendre en considération

Vous est-il possible de savoir dans quelle mesure vos clients estiment que le programme satisfait à leurs besoins?

Par exemple, demandez-vous activement à tous les clients (les réglementés, les bénéficiaires et le public intéressé) qu'ils vous donnent leurs points de vue sur le programme? Vous est-il possible de recevoir et d'utiliser des suggestions et des observations pour améliorer les choses?

Est-il possible au personnel de faire connaître son évaluation du fonctionnement du programme?

Vous est-il possible de faire un usage efficace de ce que votre personnel pense du programme et de ses impressions quant à la satisfaction des clients pour améliorer ce que vous faites et comment vous le faites?

Examen et évaluation

Il vous faut examiner et évaluer constamment vos activités pour pouvoir améliorer le service.

Points à prendre en considération

Votre programme d'examen et d'évaluation vous permet-il d'atteindre vos objectifs?

Recherchez-vous les erreurs systémiques?

Cherchez-vous à connaître la source des problèmes?

Veillez-vous à ce que les évaluations du personnel et des clients soient pleinement comprises et mises à profit?

Veillez-vous à ce que les résultats de l'examen du programme soient utilisés pour rectifier chacune des étapes du service? Pouvez-vous vous assurer que cela soit fait rapidement?

Communication

Le dernier élément à prendre en considération est la communication au sein de votre organisation.

Points à prendre en considération

Comment savez-vous que tous les membres de votre personnel sont conscients des objectifs du programme, du rôle et des activités de chacun dans le service ainsi que de leurs responsabilités à chacun dans l'atteinte des objectifs?

Comment savez-vous que tous les employés se font un devoir de faire des suggestions et de communiquer l'information aux autres membres de l'organisation afin de favoriser les améliorations?

Tous les éléments de l'organisation demandent-ils des suggestions aux autres membres de l'organisation avec qui ils interagissent et y donnent-ils suite?

Les gestionnaires de chaque section se font-ils un devoir de travailler sans heurt avec les autres sections?

condensé des meilleures idées et expériences se rapportant à chacun des éléments du système de gestion décrits dans le présent document -- des consultations préliminaires à l'évaluation du programme. Le premier de ces guides paraîtra à la fin de l'automne 1992.

Pour obtenir de plus amples renseignements au sujet de ce guide ou d'autres, veuillez communiquer avec la Division des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, au 952-3459.

Conclusion

Le cadre décrit plus haut pourrait être utile aux ministères dans l'élaboration de méthodes et de systèmes de gestion des programmes de réglementation ou la refonte des méthodes et systèmes existants. Ce cadre, s'il est appliqué, est conforme aux exigences de la politique de réglementation.

Le présent texte est le premier d'une série de guides visant à familiariser les gestionnaires de programmes de réglementation avec les outils conceptuels qui pourraient leur être utiles dans la gestion de leur programme. Il convient de mentionner que d'autres guides détaillés sont en cours d'élaboration. Ces guides pratiques constitueront un