

COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION INTERGOUVERNEMENTALE

PRÉFACE

Voici un des guides concernant les affaires réglementaires qui visent à aider les ministères à interpréter et à appliquer la politique de réglementation fédérale approuvée par le Conseil du Trésor en 1992.

Ce guide s'inspire d'un article qui a été rédigé en vue d'un symposium sur la gestion des relations en matière de réglementation, tenu à Paris en octobre 1993, sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Pour avoir la liste des autres publications et une version annotée de la politique, veuillez communiquer avec la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, au (613) 952-3459.

Si vous désirez plus de renseignements après la lecture du guide, vous pouvez consulter le document intitulé, *Coopération en matière de réglementation dans un monde interdépendant* (OCDE, Paris, 1994). Le livre comprend les versions révisées des articles présentés à Paris et un chapitre récapitulatif rédigé après le symposium.

INTRODUCTION

POURQUOI RÉDIGER UN GUIDE SUR LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION?

La coopération intergouvernementale est une exigence clé de la *politique de réglementation* fédérale approuvée par le Conseil du Trésor en février 1992. L'une des six exigences de la politique précise «que le fardeau réglementaire des Canadiens a été réduit par le recours à certaines méthodes telles la collaboration avec d'autres gouvernements.» La collaboration en matière de réglementation, tant multilatérale que bilatérale, peut se faire de plusieurs façons dans l'intérêt public, allant du partage de l'information technique jusqu'à la négociation et à la mise en oeuvre d'ententes détaillées qui concernent les barrières non tarifaires.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le Canada a adopté une politique explicite de coopération intergouvernementale. Il est reconnu évidemment depuis longtemps qu'une coopération efficace entre gouvernements, et particulièrement l'harmonisation des exigences réglementaires, peut favoriser le commerce.

Il arrive parfois que l'harmonisation complète ne soit pas appropriée, mais cela ne doit pas faire obstacle à la recherche d'avantages mutuels considérables découlant d'autres formes de coopération. Une importante coopération *inférieure au niveau de l'harmonisation* en matière de gestion des programmes peut profiter aussi à toutes les parties.

Les gouvernements devraient, à l'avenir, se montrer plus favorables à une coopération accrue parce qu'elle offre des avantages concrets:

- Ils ne peuvent résoudre un grand nombre de problèmes cruciaux que par une action conjointe, particulièrement dans des domaines comme la protection de l'environnement, le contrôle des matières nucléaires et les questions qui relèvent des établissements financiers internationaux.
- Les marchés, la production et le financement se mondialisent. Toute entrave à la participation du Canada à l'économie mondiale ferait baisser le niveau de vie du pays.
- La mise en oeuvre des traités comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et des accords comme celui de l'Uruguay Round dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) exige une plus grande coopération en matière de réglementation.

- À l'intérieur même du Canada, les obstacles au commerce entre les divers niveaux administratifs sont devenus trop coûteux à supporter.
- Les obstacles aux échanges instaurés par d'autres pays ont affecté les perspectives économiques du Canada.
- L'écart se creuse entre ce que les citoyens sont disposés à payer pour les gouvernements et leur coût réel. La coopération doit se réaliser dans la mesure où elle entraîne des économies administratives.

En bref, on a de bonnes raisons théoriques et pratiques d'appuyer la recherche d'une coopération en matière de réglementation.

APERÇU

La présent guide indique :

- les problèmes qui peuvent surgir lorsque les gouvernements tentent de coopérer;
- une stratégie pouvant aider les gouvernements à déterminer quelle est la meilleure façon de concrétiser la coopération.

La section suivante rend compte des expériences vécues par des fonctionnaires canadiens qui ont pris part à des initiatives intergouvernementales en matière de réglementation. On y trouvera aussi des leçons tirées de l'expérience qui aideront les gouvernements à déterminer les conditions pouvant ouvrir la voie à des possibilités de collaboration et des lignes directrices qui devraient permettre d'augmenter leurs chances de succès. Le guide se termine par quelques conclusions clés.

LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE

POUR PROGRESSER, IL FAUT DU TEMPS

Au sein de nombreux gouvernements nationaux, les ministères fonctionnels qui sont responsables de la réglementation se sont presque toujours concentrés exclusivement sur les affaires intérieures ou subnationales. Les questions ayant une dimension internationale étaient généralement mal comprises et dépassaient le mandat des organismes de réglementation; par habitude, on se montrait réticent à collaborer. Il faut, de toute évidence, beaucoup de temps, pour venir à bout de cette réticence.

Au Canada, les organismes de réglementation ont tenté à quelques reprises d'élargir la portée des programmes de réglementation intérieure de manière à tenir compte des aspects frontaliers, aussi bien entre les provinces qu'entre le Canada et les États-Unis. Au niveau international, par exemple, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ) prévoyait la création de groupes de travail techniques chargés de favoriser l'harmonisation. Il semble que les succès remportés aient été proportionnels à l'expérience des fonctionnaires participant aux affaires intergouvernementales; les progrès ont été plus importants lorsque des consultations se déroulaient depuis des années entre ces fonctionnaires et leurs homologues. Les participants canadiens ont trouvé l'expérience utile et des réseaux ont été établis entre les fonctionnaires canadiens et américains ayant des responsabilités identiques. Une telle formation «sur le tas» prend cependant du temps.

Il a également fallu du temps pour résoudre les obstacles internes au commerce (c'est-à-dire interprovinciaux) à l'intérieur du Canada. Même si la question préoccupe les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada depuis le milieu des années 1970, le premier grand succès date de 1991 lors de la conclusion d'une entente sur les marchés publics. Les travaux concernaient généralement les obstacles particuliers au commerce qui se comptent par centaines. En 1993, pour accélérer les progrès, les gouvernements canadiens ont lancé un processus de négociation général qui est inspiré du GATT. L'année suivante ou plus tard, on sera en mesure de déterminer si une approche d'ensemble est plus efficace qu'une approche «problème-par-problème».

La réglementation du transport des marchandises dangereuses au Canada montre comment peut se développer, à la longue, une coopération fructueuse entre différents niveaux de gouvernement. Même si les tribunaux n'ont jamais établi avec exactitude où prennent fin les pouvoirs fédéraux et où commencent ceux des provinces, le système administratif qui a vu le jour fonctionne bien. Les règlements eux-mêmes sont établis à l'échelle fédérale, en coopération avec les provinces, et les textes

législatifs fédéraux y font référence. La répartition des responsabilités administratives varie selon la province, mais une couverture complète est assurée partout, et pratiquement tout le monde semble satisfait du système qui s'est développé. Par exemple, l'industrie n'a qu'à se conformer à un seul jeu de règlements sur le transport de marchandises dangereuses dans l'ensemble du pays¹. Toutefois, l'exercice conjoint de ces responsabilités requiert de nombreuses consultations, et les changements peuvent être particulièrement difficiles à mettre en oeuvre vu la complexité du système. Les modifications à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, entreprises en 1990, n'ont été promulguées que deux ans plus tard, surtout en raison du délai nécessaire pour s'assurer que toutes les provinces appuyaient le nouveau système. La coordination des activités quotidiennes de mise en application entre Ottawa et les provinces exige, en outre, beaucoup de temps et d'efforts.

La collaboration et la coopération intergouvernementale nécessite une compréhension des intérêts et des pratiques des autres participants ainsi qu'un climat de confiance; cette évolution prend du temps. Il est faux de penser que la perspective d'intérêts mutuels suffit à provoquer un changement.

POUR PROGRESSER, IL FAUT TENIR COMPTE DES DIFFÉRENCES CULTURELLES ET DES AUTRES DIFFÉRENCES

Les perspectives sociales, juridiques et culturelles différentes peuvent rendre l'harmonisation difficile comme le montrent les exemples suivants.

L'article 708 de l'ALÉ est libellé, comme suit :

Reconnaissant le besoin légitime de règlements techniques et de normes pour protéger la vie humaine, animale et végétale et pour faciliter le commerce entre parties, ces dernières chercheront à appliquer une politique d'ouverture en matière du commerce des produits agricoles, des aliments, des boissons et de certains produits connexes.

Dans ce même accord, les parties conviennent de l'objectif suivant:

Harmoniser leurs exigences respectives en matière de réglementation technique et leurs méthodes d'inspection, en prenant en considération les

¹ Le problème de chevauchement des règlements fédéraux et provinciaux est traité différemment en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Les règlements fédéraux ne s'appliquent pas si on arrive à s'entendre sur la pertinence des règlements provinciaux, province par province.

normes internationales pertinentes. Et, dans les cas où l'harmonisation n'est pas possible, rendre équivalentes leurs exigences respectives en matière de réglementation technique ainsi que leurs méthodes d'inspection respectives.

Il s'agit toutefois d'un objectif ambitieux, peu susceptible d'être atteint intégralement. Qu'est-ce qui a fait obstacle à l'harmonisation? Selon les participants canadiens, les progrès limités s'expliquent surtout par les importantes différences culturelles et administratives entre les deux nations. Et voici quelques exemples:

- **Approches privilégiées** : En ce qui concerne l'étiquetage, les Américains ont tendance à mettre l'accent sur le consentement éclairé, ce qui correspond au rôle qui est joué par la responsabilité civile comme instrument de réglementation aux États-Unis. Le Canada, pour sa part, laisse davantage de pouvoir d'appréciation aux fonctionnaires responsables, ce qui réduit le rôle des tribunaux. Et ce n'est là qu'un exemple de divergences politiques qui rendent l'harmonisation difficile.
- **Priorités** : Compte tenu des ressources limitées, les gouvernements doivent choisir parmi les questions à régler. Les priorités du Canada et des États-Unis n'ont pas toujours été les mêmes.
- **Systemes juridiques** : Les différentes approches en matière de définition de la responsabilité ont rendu impossible l'harmonisation des exigences réglementaires dans certains domaines.
- **Langue** : L'engagement du gouvernement fédéral à respecter le bilinguisme ne peut être remis en question au Canada, ce qui rend l'harmonisation complète impossible dans un certain nombre de domaines.
- **Le pouvoir de négocier dans des domaines de compétence subnationale** : Le pouvoir de chaque gouvernement fédéral vis-à-vis des administrations subnationales est complexe et souvent très controversé. On peut comprendre qu'il ait été très difficile de parvenir à un accord sur des questions qui échappent largement au contrôle des négociateurs. Au-delà des questions de compétences, les deux pays hésitaient à faire les premiers pas, car les industries intérieures protégées par des barrières commerciales au niveau subnational allaient, dans certains cas, subir des perturbations considérables.
- **Interprétations différentes de la même science** : Dans nombre de domaines liés à la santé et à la sécurité, les connaissances sont incertaines.

L'incertitude exige l'exercice d'un jugement politique, et les facteurs qui influencent les décisions canadiennes et américaines sont généralement différents.

Comparativement à l'ALÉ, l'ALÉNA adopte une approche plus détaillée, mais moins ambitieuse, en matière d'harmonisation. Dans le cas des produits agroalimentaires, par exemple, les normes internationales actuelles en matière de santé et d'hygiène deviennent la référence. Toutefois, chaque gouvernement peut fixer des normes plus élevées si elles ont un fondement scientifique et sont appliquées uniformément sur le plan interne, et à condition d'accorder le traitement national aux entreprises de tous les pays signataires. Les normes uniques peuvent être contestées devant une commission neutre, et des mesures de rétorsion peuvent être appliquées si les exigences n'ont pas été respectées. Alors que l'ALÉ avait pour objectif l'harmonisation, l'ALÉNA reconnaît la nécessité de prévoir des exceptions tout en introduisant une discipline dans le système afin qu'aucune norme arbitraire ne soit appliquée afin d'entraver le commerce.

Il est important de fixer des objectifs réalistes, en tenant compte des nombreux obstacles au progrès qui peuvent surgir. Même si une harmonisation générale n'est ni possible ni souhaitable, une «harmonisation partielle» offre toutefois des avantages à toutes les parties, en permettant par exemple le traitement national ou la reconnaissance mutuelle des normes réglementaires. Enfin, l'harmonisation peut coûter davantage qu'elle ne rapporte; une analyse approfondie des coûts et des avantages s'impose.

POUR PROGRESSER, IL FAUT PARFOIS UNE INTERVENTION POLITIQUE

Les groupes de travail techniques, mis en place dans le cadre de l'ALÉ, ont généralement obtenu les meilleurs résultats lorsqu'ils traitaient de questions techniques. On a accompli de réels progrès dans de nombreux domaines en matière d'harmonisation et de mesures propres à faciliter le commerce. Par exemple, on a supprimé la plupart des différences concernant les normes techniques qui sont applicables en biologie vétérinaire.

Les groupes de travail qui se sont concentrés sur les produits de base ont généralement accompli plus de progrès que ceux qui s'occupaient de produits différents n'ayant souvent aucun rapport entre eux. La lenteur des progrès réalisés dans des domaines non techniques s'explique en partie par le fait que les fonctionnaires n'étaient pas préparés à traiter des divergences entre les politiques. Les différences d'interprétation scientifique peuvent être résolues par des spécialistes, tandis que les divergences entre les politiques exigent l'intervention de responsables élus.

Des questions de principe et des problèmes politiques surgissent inévitablement lorsque des gouvernements essaient de travailler ensemble. Pour régler les questions autres que techniques, il faut mettre en place des mécanismes permettant d'en référer rapidement aux élus qui doivent donc être tenus informés en permanence des problèmes nouveaux.

POUR PROGRESSER, IL FAUT UNE PARTICIPATION DE L'INDUSTRIE ET DU PUBLIC

En cherchant à établir une coopération en matière de réglementation, les gouvernements seront souvent confrontés à un obstacle majeur: céder sur des points de souveraineté pour avoir un droit de regard sur les actions d'autres gouvernements. Il est compréhensible que le public s'inquiète lorsque les représentants élus perdent quelque peu la maîtrise de questions qu'il juge importantes. Même si ces questions peuvent être réglées entre gouvernements à la satisfaction de tous les participants, le public est peu enclin à appuyer ces initiatives si les avantages retirés des abandons de souveraineté n'apparaissent pas clairement.

Il est clair que les citoyens de régions ou de pays différents n'ont pas la même conception du rôle du gouvernement lorsqu'il s'agit de déterminer les actions qu'il convient d'entreprendre et la façon de les réaliser. Au Canada par exemple, les gouvernements imposent en matière de soins de santé privés des restrictions qui seraient jugées inacceptables aux États-Unis. Le public canadien estime que les soins de santé de base ne doivent pas être soumis aux mécanismes du marché et qu'il faut allouer les ressources limitées en matière de santé en respectant les principes de sécurité sociale. Une situation semblable pourrait se présenter lorsqu'il s'agira de réglementer d'autres activités; il n'est pas toujours indiqué de préconiser la normalisation face aux préférences nationales ou régionales. Les gouvernements doivent délimiter clairement les domaines dans lesquels ils souhaitent conserver leur pleine souveraineté.

Le premier enseignement à retenir par les gouvernements est la nécessité de faire preuve de prudence lorsqu'ils envisagent d'adopter des mesures qui pourraient limiter la souveraineté. La deuxième enseignement est la nécessité d'informer le public des coûts associés aux orientations bien établies des politiques et des avantages possibles d'une coopération accrue entre les gouvernements. De fait, les négociations intergouvernementales déboucheront sur des propositions inacceptables au plan politique si on ne trouve pas des moyens de susciter l'adhésion du public. Il ne suffit

pas de démontrer techniquement l'existence d'avantages mutuels; il faut que la coopération intergouvernementale soit perçue par le public comme étant dans son intérêt.

Outre l'acceptabilité politique des initiatives, des raisons sérieuses permettent de prévoir une participation adéquate du public. En tout premier lieu, les fonctionnaires peuvent commettre des erreurs; il est indispensable d'avoir l'avis de groupes représentant un large éventail d'intérêts et de connaissances spécialisées pour s'assurer que les fonctionnaires sont bien sensibilisés aux enjeux. Ainsi, le Canada a constaté, après avoir signé une convention internationale sur les mouvements de déchets dangereux, que celle-ci avait des incidences considérables non prévues sur le commerce des rebuts entre le Canada et les États-Unis. Les consultations avec l'industrie avaient été insuffisantes.

Au cours de la négociation de l'ALÉ, un certain nombre d'entreprises canadiennes se sont plaintes que l'intérêt économique des investissements effectués dans le cadre réglementaire existant pourrait, dans certains cas, baisser sensiblement si certains changements en cours de discussion étaient appliqués. Les négociateurs canadiens se sont trouvés dans une situation difficile et, parfois, il a fallu retirer des propositions. Dans quelle mesure le gouvernement devrait-il tenir compte de ces préoccupations? Il semble injuste que des entreprises soient pénalisées pour avoir pris des décisions dans un environnement qu'elles supposaient stable. Afin d'atténuer l'effet de ces changements, les gouvernements pourraient étendre la période de mise en oeuvre des mesures si l'intérêt économique des investissements déjà réalisés risque de s'en trouver considérablement diminué.

L'expérience du ministère fédéral de la Consommation et des Affaires commerciales en ce qui concerne l'étiquetage indiquant la teneur en éléments nutritifs montre l'importance des consultations. Un nouveau système a été mis sur pied par le Congrès des États-Unis en 1993. Pour le Canada, la seule option réaliste pour assurer l'harmonisation aurait été d'accepter l'approche américaine. Toutefois, à la suite des consultations qui ont été effectuées auprès de l'industrie et des groupes de défense des intérêts du public, il est apparu que le système américain ne pouvait être appliqué au Canada en raison des coûts excessifs qu'il implique et de l'acceptation par le public des méthodes existantes pour promouvoir une alimentation saine. Une harmonisation a paru souhaitable en ce qui concerne les normes relatives à la composition des produits; le fait d'appliquer les mêmes normes, au Canada et aux États-Unis, favorisera le commerce. En revanche, l'information présentée aux consommateurs continuera sans doute d'exprimer les valeurs différentes des deux pays.

² Depuis, les responsabilités du ministère fédéral de la Consommation et des Affaires commerciales ont été confiées aux ministères de l'Industrie, de la Santé ainsi que de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire.

Il est inutile de préconiser une coopération en matière de réglementation si celle-ci va à l'encontre des préoccupations légitimes de l'industrie et du public³. Il faut recourir à l'harmonisation judicieusement et seulement après avoir procédé à des consultations suffisantes.

Pour que les accords soient réalistes tout en étant acceptables, la participation du public, des groupes d'intérêt particulier et des niveaux d'administration subnationaux est indispensable.

POUR PROGRESSER, IL FAUT PRÉCISER LES OBLIGATIONS DU GOUVERNEMENT

Comme on l'a indiqué, l'ALÉ s'est fixé un objectif ambitieux (l'harmonisation) sans définir dans le détail les responsabilités et les actions nécessaires pour y parvenir. Nombre des participants canadiens aux groupes de travail techniques ont eu le sentiment qu'en l'absence d'obligations bien définies, les deux parties hésitaient à prendre des engagements qui pouvaient être considérés comme limitant la souveraineté nationale. La recherche d'un compromis donnant lieu à des avantages mutuels aurait peut-être été plus facile si l'on avait défini les principes auxquels les deux pays auraient pu se référer dans le cadre d'un mécanisme de règlement des différends.

L'ALÉNA prévoit des obligations plus explicites. Les signataires doivent accorder le traitement national pour l'application des exigences réglementaires, autrement dit, celles-ci doivent être appliquées de manière uniforme aux entreprises des trois pays. En outre, les signataires peuvent être tenus de démontrer la nécessité d'exigences réglementaires susceptibles de constituer des obstacles aux échanges, même si le traitement national est assuré. Si des dispositions semblables avaient été prévues dans l'ALÉ certains problèmes qui se sont posés pendant la mise en oeuvre de l'accord auraient peut-être été évités.

Bien entendu, tous les gouvernements préfèrent ne pas fixer de limites aux actions futures, mais cela peut parfois contrarier les efforts d'harmonisation. C'est ainsi que l'un des groupes de travail techniques, mis sur pied dans le cadre de l'ALÉ, a passé

³ Bien entendu, il peut être assez difficile de déterminer si une préoccupation exprimée par l'industrie est «légitime». L'industrie peut s'opposer à l'harmonisation pour trois raisons: préserver des marchés en maintenant les obstacles aux échanges; éviter les frais inutiles qu'entraîne le respect de normes plus sévères ou différentes; éviter les frais qui vont de pair avec un changement (ce dernier point peut jouer un rôle particulièrement important à court terme pendant les récessions). La réponse qu'il conviendra d'apporter aux préoccupations exprimées par l'industrie dépendra du facteur prédominant.

beaucoup de temps à l'examen de la question de l'étiquetage concernant la teneur en éléments nutritifs en vue d'établir des réglementations semblables au Canada et aux États-Unis. Durant ces discussions, le Congrès américain a adopté la *Nutrition and Labeling Education Act* qui prévoit un système sensiblement différent de celui qui se dégageait des négociations.

Pour que la coopération en matière de réglementation aboutisse, les parties doivent parfois accepter certaines restrictions concernant les comportements futurs. Même s'il est possible de conclure un accord sur les objectifs, les conditions suivantes doivent être remplies pour obtenir des avantages :

- **les restrictions concernant les comportements doivent être identifiées et acceptées par tous;**
- **par la suite, chaque partie devra respecter ces contraintes.**

POUR PROGRESSER, IL FAUDRA PEUT-ÊTRE DE NOUVEAUX SYSTÈMES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIFS GARANTISSANT LE RESPECT DES OBLIGATIONS

Les décisions de nature économique se prennent dans un contexte plus vaste où interviennent de nombreux facteurs politiques, juridiques, sociaux et psychologiques. Dans le monde industriel, le développement institutionnel aux niveaux national et subnational est complexe et l'on prête souvent peu d'attention aux problèmes intergouvernementaux. Résultat : la coopération intergouvernementale dans les domaines où la réglementation est établie de longue date peut être assez difficile. Affirmer que la coopération en matière de réglementation constitue une priorité du gouvernement est un bon début, mais cela ne suffit généralement pas pour produire des résultats.

C'est ainsi que le gouvernement fédéral du Canada, tentant de supprimer les obstacles internes au commerce, a travaillé pendant plus de 15 ans avec les provinces. En dépit des engagements pris par les premiers ministres des provinces et le premier ministre du Canada pour éviter l'introduction de nouveaux obstacles, les progrès ont été faibles. Les déconvenues ont conduit à l'adoption d'un mode de négociation semblable à celui du GATT, comme il a été indiqué précédemment.

Les engagements des gouvernements en matière de coopération ne doivent pas se traduire uniquement en mots—ce sont les actes qui comptent. Les gouvernements doivent reconnaître que la mise en oeuvre ne se fera pas d'elle-même. Dans certains cas, il faudra

peut-être instituer de nouveaux mécanismes pour que les fonctionnaires participant aux efforts d'harmonisation obtiennent les résultats attendus.

APPROCHE ENVISAGEABLE POUR LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

Compte tenu des expériences décrites précédemment, les éléments suivants semblent constituer des conditions préalables essentielles à une collaboration efficace entre gouvernements :

- une attitude positive, de la patience, de la compréhension et de la confiance de la part des parties;
- une sensibilisation aux différences culturelles et autres;
- des évaluations réalistes d'objectifs réalisables;
- une participation active des responsables politiques à la solution des questions fondamentales;
- une définition claire des obligations et des contraintes qu'il convient de respecter pour atteindre les objectifs énoncés;
- des systèmes de contrôle administratifs;
- l'accord de l'industrie et des groupes de défense des intérêts du public.

Dans la présente section, nous décrivons une stratégie permettant de cerner les cas où la coopération est la plus susceptible d'aboutir ainsi que les mesures pouvant être prises pour accroître les chances de succès. L'élaboration de la stratégie s'appuie sur les leçons qui sont indiquées dans la section précédente.

La coopération en matière de réglementation doit prendre de préférence la forme d'un arrangement au sein d'un réseau peu structuré de partenaires possédant chacun ses propres aspirations et ses propres programmes. Pour aider les décideurs, nous proposons la stratégie en cinq étapes suivante, chaque étape étant considérée comme une tâche qu'il appartiendra à chaque partenaire de mener à bien.

1. Définir ce que l'on souhaite accomplir par la coopération en matière de réglementation.
2. Déterminer si cela vaut la peine de se lancer dans la coopération.
3. Préparer la place au succès — encourager l'élaboration de lois bien adaptées ainsi que la confiance mutuelle.
4. Déterminer quelle méthode de coopération est la mieux adaptée.

5. Chercher à conclure des accords pratiques et durables.

Dans la suite de cette section, nous présenterons des *questions qu'il faut examiner lorsqu'on envisage des initiatives déterminées* ainsi que des *lignes directrices* pour chaque étape de la stratégie, l'objectif étant d'adopter, chaque fois que c'est possible, une méthode favorisant le gain d'avantages mutuels.

DÉFINIR CE QUE L'ON SOUHAITE ACCOMPLIR

Dans le monde entier, on critique les gouvernements depuis quelques années pour leur conception étroite de l'intérêt général, qui privilégie des considérations économiques abstraites plutôt qu'un éventail plus large de questions touchant les citoyens dans leur vie quotidienne. Or, la décision de coopérer ou de ne pas coopérer devrait se fonder sur des raisons à la fois économiques et non économiques.

Avant de rechercher des partenaires pour une coopération en matière de réglementation, il faut examiner attentivement les objectifs que l'on souhaite atteindre. L'analyse ci-après sera centrée sur quatre domaines : le bien-être social, le bien-être économique, l'efficacité gouvernementale et la participation démocratique.

Bien entendu, il est impossible d'atteindre simultanément tous les objectifs en totalité. Il y aura des tensions entre l'amélioration du bien-être selon que l'on se réfère à des critères purement économiques ou à des critères purement sociaux, entre le renforcement du bien-être économique et la préservation de la souveraineté nationale, entre la stabilité et la capacité d'adaptation ainsi qu'entre les valeurs démocratiques et l'efficacité administrative. Avant de faire d'inévitables compromis, il est important d'examiner de façon approfondie tous les avantages et coûts potentiels qu'ils comportent. En fin de compte, la question la plus importante devrait être l'effet des décisions des gouvernements sur l'existence des citoyens.

(i) Objectifs concernant le bien-être social

La toute première tâche, lorsqu'on envisage une coopération avec d'autres gouvernements, consiste à déterminer ce qui n'est pas négociable; les gouvernements doivent savoir quels abandons de souveraineté ils peuvent consentir pour acquérir plus de contrôle sur les actions d'autres gouvernements. Tous les participants éprouveront des déconvenues s'ils ne connaissent pas les limites des négociations, déconvenues qui risquent de limiter leur désir d'engager de futures négociations et auraient des effets préjudiciables à long terme pour toutes les parties concernées.

Renoncer à la souveraineté nationale représente toujours une décision difficile. Les différents pays ont opté pour des approches différentes en matière de réglementation en raison de différences culturelles. La «diversité des réglementations» est une réalité et c'est un élément très positif. Toutefois, à partir de quel point cette diversité est-elle sentimentale excessive et protectionnisme commercial caractérisé? Il est probable que chaque pays aura un point de vue quelque peu différent sur cette question mais les décideurs ont besoin de comprendre où sont fixées les limites et quelle en est la raison.

- ✓Q1 De quelles valeurs ou préférences communes fondamentales doit-on tenir compte dans tout accord (formel ou informel) qui pourrait être conclu?
- ✓Q2 Existe-t-il d'autres approches que l'on pourrait utiliser efficacement, conjointement à plus de coopération en matière de réglementation, pour protéger ces valeurs?
- ✓Q3 En ce qui a trait au domaine du bien-être social les coûts et les avantages des objectifs ont-ils été clairement identifiés? Les choix concernant la coopération en matière de réglementation sont-ils acceptables par le public?
- ✓Q4 La coopération est-elle susceptible de procurer des avantages sociaux à plus long terme, par exemple une plus grande ouverture ou une meilleure communication avec d'autres gouvernements?

(ii) Objectifs concernant le bien-être économique

Du strict point de vue de la croissance économique, les exigences particulières nationales (ou subnationales) sont difficiles à justifier. Les distorsions du marché peuvent diminuer le bien-être économique ou restreindre le choix des consommateurs, s'il est plus difficile ou plus coûteux d'importer des biens d'autres pays. Aux coûts potentiels d'une absence de coopération, il faut ajouter les avantages potentiels de la coopération et, notamment, les possibilités pour les organismes de réglementation de réduire les coûts administratifs.

- ✓Q5 Y a-t-il des raisons de penser que la coopération en matière de réglementation permet d'accroître les avantages ou de réduire les coûts liés au programme de réglementation considéré?
- ✓Q6 La coopération aura-t-elle pour effet de redistribuer les revenus? Dans l'affirmative, faut-il accorder une compensation aux parties désavantagées pour préserver les avantages de la coopération?
- ✓Q7 Quels sont les «effets dynamiques» probables sur l'économie, d'une réduction des obstacles aux échanges découlant de la coopération?

(iii) Objectifs concernant l'efficacité des administrations publiques

Les contribuables sont en droit d'attendre une gestion efficace des programmes de réglementation. La coopération en matière de réglementation peut aboutir à des économies, mais peut aussi s'avérer onéreuse.

- ✓Q8 Quelles dispositions faudra-t-il prendre à l'appui de la coopération pour réaliser des économies?
- ✓Q9 Quels nouveaux objectifs, rôles, missions et mécanismes institutionnels sont nécessaires pour mettre en place des dispositifs de coopération et en assurer le fonctionnement? Les dispositifs seront-ils rentables?
- ✓Q10 La coopération améliorera-t-elle la capacité d'adaptation de l'administration sur le plan de l'organisation? Une stratégie a-t-elle été élaborée afin que les fonctionnaires comprennent les motifs de la coopération et s'emploient à la faire aboutir?

(iv) Objectifs concernant la participation démocratique

Pour que la coopération réussisse, il est essentiel qu'elle soit acceptée par le public. Les gouvernements peuvent prendre un certain nombre de mesures pour en faciliter l'acceptation et doivent surtout communiquer aux groupes d'intérêt et aux grand public des informations qui montrent :

- les risques réels de la coopération;
- les avantages que peut procurer l'accès aux ressources et aux marchés d'autres pays, plutôt que de compter exclusivement sur le marché intérieur;
- les avantages d'une plus grande normalisation pour les consommateurs⁴;
- l'acceptation des pratiques de coopération par d'autres compétences;
- l'existence et le fonctionnement de dispositifs d'intervention et de contrôle pour réduire au minimum les risques si les actions d'autres gouvernements ne répondent pas aux attentes;
- que la protection de la souveraineté est assurée, le cas échéant.

⁴ Dans la pratique, bien entendu, il est peu probable que les consommateurs participent individuellement, car ils ont peu à gagner de chaque proposition. Mais comme il y a de nombreuses propositions et de nombreux consommateurs, la responsabilité de promouvoir les intérêts des consommateurs pris collectivement peut incomber spécialement aux gouvernements.

Certes, les gouvernements peuvent s'efforcer de susciter l'adhésion du public, mais ils ont aussi la responsabilité plus fondamentale d'écouter. Toutes les parties intéressées devraient avoir la possibilité de faire part de leurs préoccupations aux fonctionnaires qui sont chargés de travailler avec d'autres gouvernements. Les gouvernements ont le devoir de tenir compte de leurs opinions lorsqu'ils négocient, mettent en oeuvre et réexaminent des ententes intergouvernementales.

- ✓Q11 Quels nouveaux dispositifs de communication et mécanismes de participation seront nécessaires pour assurer une participation effective des parties intéressées? En particulier, le public a-t-il été informé comme il convient des coûts et avantages potentiels d'une coopération en matière de réglementation?
- ✓Q12 Des procédures ont-elles été mises au point pour assurer un processus de prise de décision ouvert et transparent, processus caractérisé par la communication d'une information de qualité aux citoyens?
- ✓Q13 Si la coopération donne des résultats décevants, pourrat-on se désengager?
- ✓Q14 Les partenaires éventuels ont-ils mis en place des procédures pour faire en sorte que *leurs* citoyens acceptent la coopération?

DÉTERMINER SI LA COOPÉRATION VAUT LA PEINE D'ÊTRE TENTÉE

Même dans les domaines où les gouvernements sont prêts à envisager une coopération, il se peut qu'elle n'offre pas la meilleure solution pour la province, la région, ou le pays concerné, soit parce que les coûts qu'elle implique la conclusion d'accords de coopération sont excessifs ou que l'élaboration d'une solution réglementaire ne soit pas la meilleure façon de régler les problèmes.

De nombreux facteurs peuvent faire obstacle à une coopération plus large entre gouvernements, par exemple, la résistance opposée par l'administration, les intérêts spéciaux qui préfèrent le statu quo à l'incertitude d'un nouveau cadre, et l'ignorance des avantages d'une collaboration. Compte tenu de ces problèmes, les gouvernements auraient intérêt à concentrer leurs efforts sur les domaines qui offrent les plus grands avantages nets. La réponse aux questions suivantes devrait permettre d'identifier les domaines qui présentent des perspectives intéressantes:

- ✓Q15 Dans quels domaines les parties peuvent-elles réaliser les gains les plus importants? S'il y en a, où sont les quelques groupes d'intérêt, bureaucraties en place ou entreprises ayant quelque chose à perdre?

- ✓Q16 Existe-t-il des domaines d'intérêt immédiat dans lesquels d'autres gouvernements ont acquis une expérience et une compétence importantes? Les gouvernements devraient normalement commencer par s'intéresser aux normes et aux approches réglementaires internationales pour déterminer s'ils peuvent adopter une pratique en vigueur ailleurs.

D'une manière générale, la présence d'institutions de réglementation existant depuis longtemps complique la conclusion de toutes les formes de coopération en matière de réglementation. Par conséquent, la coopération entre gouvernements est plus susceptible d'aboutir si la réglementation concerne de nouvelles industries ou de nouveaux marchés de produits.

Dans un proche avenir, les biotechnologies offriront des possibilités évidentes à cet égard. Au Canada, à l'heure actuelle, de nombreux ministères envisagent de nouvelles obligations réglementaires pour tenir compte des dangers potentiels. Les travaux qui sont menés à l'échelon international pourrait déboucher sur une meilleure protection des consommateurs et sur une plus grande ouverture des marchés pour les produits nouveaux. Les gouvernements devraient au moins se réunir pour déterminer si un accord est possible sur un ensemble d'objectifs qui sont susceptibles de servir de guide pour le développement des programmes de réglementation nationaux. L'OCDE est justement en train d'élaborer les principes communs pour l'évaluation des dangers que présentent les produits obtenus par les biotechnologies⁵ Parmi les autres domaines auxquels il conviendra de s'attacher au cours des prochaines années figurent les suivants :

- tous les programmes de réglementation préalables à l'agrément de certains produits (médicaments, additifs alimentaires, pesticides, etc.) qui sont essentiellement fondés sur des considérations scientifiques et qui concernent généralement des marchés dominés par les entreprises multinationales;
- tous les domaines dans lesquels les problèmes ont manifestement un caractère international (réchauffement de la planète, appauvrissement de la couche d'ozone, activités bancaires, etc.) et qui ne peuvent être résolus par les différents gouvernements agissant isolément;

⁵ Le groupe d'experts nationaux sur la sécurité en biotechnologie de l'OCDE qui réunit 100 experts de 20 pays, existe depuis plus de 10 ans. Voir, entre autres, le rapport récent intitulé «Préambule aux rapports sur les considérations scientifiques relatives à la sécurité de l'environnement» [OCDE/GD(93)92], OCDE, Paris, 1993.

- tous les domaines touchant la santé et la sécurité au travail dans lesquels les gouvernements peuvent tirer avantage de l'échange d'information⁶
- la sécurité des transports — de nombreuses actions sont en cours, mais il est possible de faire davantage pour aider les transporteurs internationaux.

CRÉER LES CONDITIONS DU SUCCÈS

Coopérer avec les représentants d'autres sphères de compétences peut être une expérience entièrement nouvelle, en raison surtout de l'existence de différences culturelles. Les représentants sont rémunérés par différents gouvernements et ont passé l'essentiel de leur carrière à défendre exclusivement les intérêts de leurs employeurs. En d'autres termes, il faut surmonter certains obstacles pour discerner et réaliser des avantages mutuels. Nous examinerons deux obstacles particuliers en nous attachant à ce qu'il est possible de faire pour les surmonter.

(i) Établir un climat de confiance

La nécessité d'un climat de confiance est évidente. Les gouvernements qui envisagent une coopération en matière de réglementation doivent établir et maintenir un climat d'ouverture et de confiance. Par le passé, des tentatives de coopération ont échoué parce que les gouvernements participants ne sont pas parvenus à créer ce climat.

Dans une large mesure, bien entendu, la confiance doit se mériter. Les accords de coopération doivent être conçus de manière que chaque participant soit convaincu que tous les autres respecteront les termes de l'accord.

- ✓Q17 Est-ce que l'ensemble des partenaires ont clairement défini et approuvé des règles de comportement?
- ✓Q18 Quelles procédures a-t-on prévues pour vérifier le respect des obligations découlant de l'accord de coopération?
- ✓Q19 Quelles sanctions faut-il appliquer en cas de non-respect des conditions de l'accord? S'il n'y en a pas, quelle attitude conviendrait-il d'adopter en cas de non-respect? Que faut-il prévoir dans l'accord pour qu'il soit crédible aux yeux du public?

⁶ Toutefois, les responsables canadiens indiquent que les préoccupations concernant la souveraineté tendent à se manifester particulièrement à propos des problèmes de santé et de sécurité. À cet égard, la résistance du public peut être aussi importante que le pouvoir des groupes qui profitent du système existant. Comme nous l'avons déjà souligné, il faut prendre soin d'expliquer au public les avantages d'une plus grande coopération.

✓Q20 Les facteurs qui provoquent un non-respect ont-ils été identifiés? Qu'est-il possible de faire pour atténuer ou neutraliser ces facteurs?

✓Q21 Quels dispositifs d'intervention faut-il prévoir en cas de rupture de la coopération?

(ii) Promouvoir la flexibilité

La loi peut constituer un obstacle à une coopération efficace en matière de réglementation. Sans le vouloir, les lois créent parfois des problèmes (par exemple, une loi sur l'accès à l'information peut signifier que tous les renseignements communiqués à d'autres gouvernements seront rendus publics); elles peuvent interdire les délégations de pouvoir qui sont indispensables pour accomplir des progrès ou peuvent ne pas accorder la souplesse nécessaire pour nouer ou mener à bien des relations de coopération.

Un processus réglementaire flexible faciliterait la coopération intergouvernementale et permettrait de modifier les programmes assez facilement en réponse aux problèmes qui se posent et aux possibilités qui s'offrent.

Un autre moyen d'assouplir la réglementation et par conséquent de soutenir la coopération consiste à appliquer de nouvelles méthodes de consultation en invitant les organismes de réglementation à travailler avec l'ensemble des parties intéressées afin de déterminer les solutions à faible coût qui sont acceptables à tous les participants. L'expérience tend à montrer qu'un peu de créativité permet de protéger l'intérêt général et de concilier des positions qui peuvent paraître, à première vue, inconciliables.

Le fait d'avoir des programmes de réglementation plus flexibles peut aussi faciliter la coopération intergouvernementale. On peut appliquer, par exemple, les normes ISO-9000⁷ concernant les systèmes de gestion de la qualité qui portent sur la façon de produire les biens et les services réglementés. Ces normes pourraient servir de cadre pour déterminer les obligations concernant les bonnes pratiques de fabrication dans les différents pays, ce qui réduirait les coûts de mise en conformité et de mise en oeuvre. On pourrait aussi recourir à une homologation par un organisme tiers pour satisfaire les organismes de réglementation des différents pays.

On peut également appliquer les principes de gestion de la qualité à la gestion des programmes de réglementation. L'enregistrement des organismes de réglementation, selon une norme de la série ISO-9000, pourrait se révéler utile pour dissiper les doutes

⁷ La série ISO-9000 s'applique non pas aux spécifications des produits mais aux systèmes qui produisent ces produits (ou services). Un agent spécialisé évalue et homologue les méthodes que l'entreprise emploie dans un certain nombre de domaines, notamment conception, développement, production, installation, service, inspection et essais.

quant à l'efficacité des systèmes administratifs employés par d'autres gouvernements, en particulier si des organismes tiers chargés de tenir les registres certifieraient le respect des obligations.

La recherche d'une flexibilité et d'une réceptivité accrues repose sur la conviction que les gouvernements doivent réagir plus rapidement aux changements touchant le cadre de leur action et que les principes fondamentaux importent plus que les détails techniques. Un examen des exemples présentés dans la précédente section montre que les rigidités nationales peuvent rendre difficile ou impossible la collaboration, même dans des domaines où les gains mutuels possibles sont reconnus. La coopération intergouvernementale a plus de chance de réussir si les régimes et les réglementations propres à chaque participant sont suffisamment adaptables.

- ✓Q22 Y a-t-il dans le programme de réglementation envisagé quelque chose qui empêcherait (ou rendrait très difficile) la coopération? Dans l'affirmative, est-ce que la mise en oeuvre d'une approche plus flexible faciliterait la coopération?
- ✓Q23 Certaines pratiques administratives (ou certains administrateurs) font-ils obstacle à cet égard?
- ✓Q24 Existe-t-il des lois ou des réglementations d'application particulières qu'il convient de modifier pour faciliter la coopération?

DÉTERMINER QUELLE EST LA MEILLEURE APPROCHE

Le service de gestion publique de l'OCDE a discerné quatre types de relations en matière de réglementation : réglementations concertées, réglementations négociées, délégation de pouvoirs de réglementation, réglementations semi-gouvernementales. Il est essentiel de déterminer quel type de relations est le mieux adapté à une catégorie de programme déterminée. Chaque type de relations est analysé brièvement ci-après. Des principes généraux sont proposés en ce qui concerne les possibilités et les modalités d'application de chacun de ces types de relations. Le problème de l'adéquation des différents types de relations avec les différentes catégories de programme est aussi compliqué qu'il est important. On doit considérer les développements qui suivent comme une solution limitée à une partie du problème seulement.

Réglementations concertées

La mise en commun de données et de ressources en vue de réaliser des objectifs communs est incontestablement bénéfique, et on pourrait et on devrait le faire davantage que maintenant. Les gouvernements (et en particulier ceux des pays à économie relativement faible) auraient intérêt à répartir les travaux qu'implique l'analyse des questions scientifiques et techniques. Les ententes de coopération sont

possibles pour la quasi-totalité des programmes de réglementation, et peuvent permettre d'améliorer le rapport coût-efficacité d'un grand nombre, sinon de l'ensemble des aspects de la gestion des programmes. La coopération progressera lentement jusqu'à ce que les partenaires se comprennent et se fassent confiance mutuellement, et la résistance bureaucratique au changement ou les préoccupations concernant la sécurité de l'emploi ne devraient pas servir d'excuse pour ne pas essayer.

- ✓Q25 Quels éléments des programmes de réglementation en cours font double emploi avec les actions menées ailleurs? Dans quels secteurs, l'association avec d'autres sphères de compétences permettrait d'obtenir davantage de résultats?

Réglementations négociées

L'identification des actions mutuellement acceptables deviendra de plus en plus difficile à mesure que le nombre des gouvernements participants, augmentera. Les obligations de ces gouvernements devront être clairement indiquées. Pour parvenir à un accord, les participants devront définir leurs objectifs par rapport à l'intérêt collectif qui n'est pas toujours évident. Le temps et les efforts qu'elles exigent font que les réglementations négociées offrent des perspectives beaucoup moins intéressantes que les réglementations concertées.

Les problèmes internationaux dont la solution dépasse la capacité des gouvernements agissant isolément sembleraient nécessiter une telle approche. Les domaines potentiels d'application de l'approche comprennent les problèmes d'environnement, le contrôle des armements et la réglementation des transports internationaux et interrégionaux, des télécommunications et des activités financières.

- ✓Q26 Dans quels domaines est-il difficile de promouvoir l'intérêt général en raison du comportement de personnes, d'entreprises ou de gouvernements d'autres sphères de compétences? Dans quels domaines les compétences sont-elles plus ou moins touchées de la même manière?

Délégation de pouvoirs de réglementation

Le transfert formel à une institution extérieure du pouvoir de définir les obligations réglementaires est une question délicate pour la plupart des gouvernements, compte tenu des limitations manifestes de la souveraineté nationale qui en découlent. Dans certains cas, cependant, la délégation peut être réalisée sans transfert de pouvoirs. On a déjà mentionné l'exemple de la réglementation du transport de marchandises

dangereuses au Canada.⁸ On peut trouver des moyens de répartir les tâches et les responsabilités tout en maintenant la souveraineté. Une définition claire des droits, des obligations et des éventuelles délimitations de souveraineté est absolument essentielle lorsque l'on a recours à cette approche pour la coopération en matière de réglementation.

- ✓Q27 Dans quels cas est-il justifié de laisser les autorités administratives d'autres sphères de compétences gérer les programmes de réglementation en totalité ou en partie?
- ✓Q28 Quelles contreparties faut-il éventuellement prévoir avec d'autres sphères de compétences pour conclure des accords administratifs ou juridiques en vue de déléguer les pouvoirs?

Réglementations semi-gouvernementales

Les normes internationales représentent une formule additionnelle, parallèlement aux normes nationales et aux autres approches en matière de réglementation. Le recours à des normes internationales présente des avantages évidents pour le commerce mondial. Les gouvernements doivent soutenir les efforts des organismes qui sont chargés d'établir les normes internationales, tels l'ISO et le CENELEC, car tous les pays profitent en définitive du développement des échanges. **Les gouvernements qui établissent leurs propres normes devraient envisager d'adopter purement et simplement les normes internationales ou celles de leurs principaux partenaires commerciaux.**

Deux précautions s'imposent. Premièrement, les normes *obligatoires* peuvent restreindre l'innovation si elles sont instituées trop tôt, qu'il s'agisse de normes nationales ou internationales. Il est donc indispensable de procéder à une analyse coûts-avantages approfondie avant de rendre obligatoires des normes internationales. Si une telle analyse n'est pas assez poussée à l'échelon international, les gouvernements seront moins enclins à signer des accords qui rendent obligatoires les normes internationales. Deuxièmement, lorsque les entreprises coopèrent davantage à l'échelon international, des cartels risquent de se constituer. La politique de la concurrence pourrait être bientôt un problème d'envergure mondiale si ce n'est pas déjà le cas; c'est là un domaine qui pourrait donner lieu à des réglementations négociées.

- ✓Q29 Existe-t-il déjà des normes internationales adaptées dans le domaine considéré? Dans la négative, les partenaires commerciaux sont-ils disposés à collaborer en vue d'élaborer de telles normes?

⁸ Le ministre fédéral des Transports peut conclure des accords avec les différentes provinces pour régler des litiges. De cette manière, les provinces maintiennent un certain contrôle bien que la réglementation soit principalement de la compétence du gouvernement fédéral.

RECHERCHE D'ACCORDS PRATIQUES ET DURABLES

Nous avons souligné dans l'analyse qui précède que les lois et les réglementations souples et susceptibles d'aménagement sont utiles et facilitent les relations de coopération avec d'autres gouvernements. Les clauses des accords de coopération devraient également offrir une certaine flexibilité, pour les raisons indiquées précédemment, particulièrement si l'on veut harmoniser les lois, les réglementations ou les normes de différentes compétences.

Si l'harmonisation présente des avantages, elle peut également provoquer des problèmes s'il n'est pas possible de modifier facilement les dispositions harmonisées pour tenir compte de l'évolution de la situation. Au Canada, tout au moins, il est assez difficile de modifier une seule réglementation même lorsqu'il existe des mécanismes et des procédures à cet effet. Modifier les termes d'un accord international risque de se révéler encore plus difficile. Veiller à ce que des accords de coopération soient adaptables devrait contribuer à en accroître l'utilité et la durée; la stabilité peut être utile pour promouvoir les investissements et établir un climat de confiance, mais à partir d'un certain point, elle mène à la stagnation.

✓Q30 Est-ce que l'accord réalise l'équilibre indispensable entre la stabilité et la capacité d'adaptation au changement?

✓Q31 Quelles procédures ou quelles conditions sont nécessaires pour qu'il soit possible de modifier l'accord en fonction des changements à venir, notamment les changements résultant de l'application des nouvelles technologies?

CONCLUSION

L'analyse qui précède montre bien qu'il n'est pas facile de coopérer dans le domaine de la réglementation; nous n'en répéterons cependant pas les raisons. Mais la coopération avec d'autres gouvernements permet d'aborder un grand nombre des plus grands problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements du monde entier, notamment la faible croissance de la productivité, l'augmentation de la dette publique et les coûts excessifs de la réglementation.

Vu les avantages mutuels qui peuvent découler d'une coopération en matière de réglementation et les nombreux facteurs qui sont susceptibles de faire obstacle à la concrétisation de ces avantages, les gouvernements devraient se concentrer sur les moyens d'accroître les chances de succès, soit:

- explorer les possibilités d'obtenir des avantages mutuels tout en évaluant de façon réaliste les limites des résultats qu'il est possible d'atteindre;
- accorder à la négociation et à la mise en application des accords une priorité plus élevée que celle qu'elles ont eu jusqu'à présent et reconnaître la nécessité d'adopter une approche à l'échelle du gouvernement;
- expliquer au public pour quelles raisons la coopération avec d'autres gouvernements peut être bénéfique pour tous;
- veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles juridiques à la coopération;
- investir dans l'établissement de relations à long terme et dans l'instauration d'un climat favorable à la coopération tant au sein du gouvernement qu'avec le public.

Il est aussi bien dans l'intérêt des gouvernements que dans celui du public de coopérer mieux et plus souvent. Apprenons comment le faire dès maintenant!