



**FCEI**

*Recherche*



# **La réforme réglementaire au Canada**

## **Le point de vue de la PME**

Décembre 2003  
Robert Taylor  
Analyste principal de politiques

## Introduction

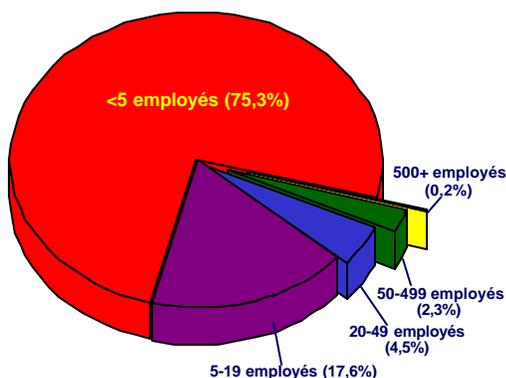
La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représente plus de 100 000 propriétaires de petites et moyennes entreprises (PME) dans chaque région et dans chaque secteur de l'économie canadienne. Les positions de la FCEI sur diverses questions de politique publique sont fondées sur l'apport direct des membres recueilli au moyen de sondages élaborés menés auprès des membres, lors de près de 4 500 visites en tête à tête rendues aux membres par semaine et grâce à plus de 20 000 demandes de membres obtenues chaque année.

Le présent mémoire comprend trois parties : La première partie concerne le rôle que le secteur des PME joue au sein de l'économie canadienne ; la deuxième partie donne un aperçu des priorités et des préoccupations de nos membres à l'égard du fardeau réglementaire ; et la troisième formule des recommandations.

## Le secteur des PME : Le moteur économique du Canada

Comme le montre la figure 1, la majorité des entreprises canadiennes sont relativement petites. D'après les plus récentes données de Statistique Canada, parmi le million d'entreprises du pays, environ trois-quarts comptent moins de cinq employés et la majorité (plus de 97 pour cent) comptent moins de 50 employés. Le secteur des PME représente environ la moitié du PIB et plus de la moitié du total de l'emploi au Canada.

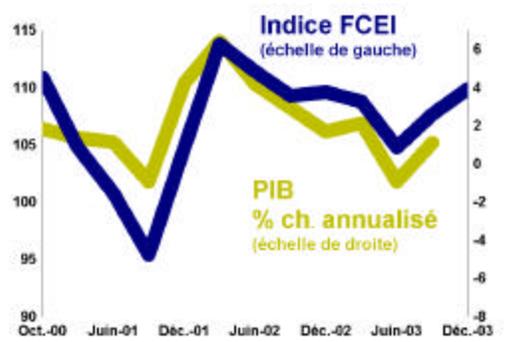
Figure 1  
Le secteur canadien des entreprises



Source : Statistique Canada, *Dynamique de l'emploi* (1999)

Comme on peut s'y attendre, le secteur des PME constitue un baromètre exact de l'économie canadienne. Le graphique suivant (Figure 2) établit une comparaison entre les attentes des membres à l'égard de leur entreprise pour les douze mois, et les changements du PIB. Comme le montre le graphique, il existe une relation très étroite entre les deux courbes, ce qui n'est pas étonnant puisque les propriétaires d'entreprise donnent leur avis sur ce qu'ils connaissent le mieux, à savoir leur propre entreprise.

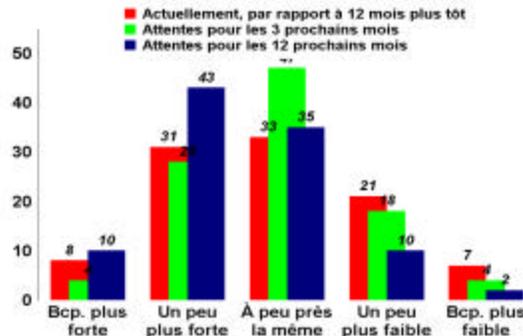
Figure 2  
PME : Baromètre de croissance économique



Source : Baromètre trimestriel des affaires de la FCEI 4<sup>e</sup> tr., déc. 2003, d'après 2 556 propriétaires d'entreprise

La figure 3 montre les attentes de nos membres pour le prochain trimestre et les 12 prochains mois, selon les résultats de sondage publiés en décembre 2003. Comme le graphique le montre clairement, nos membres sont optimistes quant à leurs perspectives pour les 12 prochains mois : 32 pour cent de nos membres s'attendent à une meilleure performance pour les trois prochains mois et 53 pour cent s'attendent à une meilleure performance d'ici un an.

Figure 3  
Performance actuelle et prévue



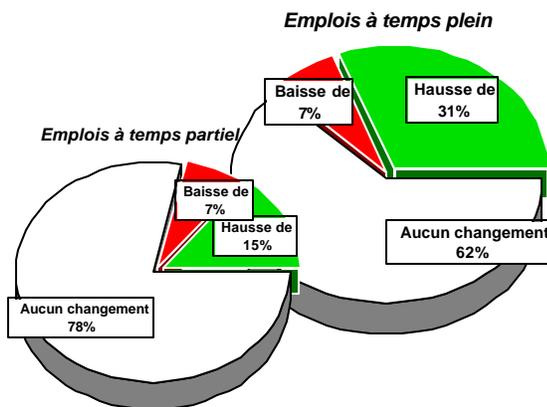
Source : FCEI, Baromètre trimestriel des affaires, déc. 2003, d'après 2 556 propriétaires d'entreprise

## Contribution à la création d'emplois

Selon Statistique Canada, l'économie canadienne a créé 560 000 nouveaux emplois en 2002, et 218 000 en 2003 (au 30 novembre). La grande majorité de ces emplois sont attribuables au secteur des PME. Comme le montre la figure 4, les plans d'embauche de nos membres pour les 12 prochains mois demeurent positifs : 31 pour cent envisagent une augmentation de leur personnel à plein temps, 62 pour cent ne prévoient aucun changement et seulement 7 pour cent comptent diminuer le nombre de leurs employés.

Tous les indicateurs semblent suggérer que, malgré tous les chocs extérieurs qui ont frappé l'économie canadienne en 2003, le secteur des PME continuera dans la prochaine année et par la suite à créer des emplois à un bon rythme, pourvu qu'il évolue dans un climat économique propice.

**Figure 4**  
**Plans d'emploi prévus pour les 12 prochains mois**

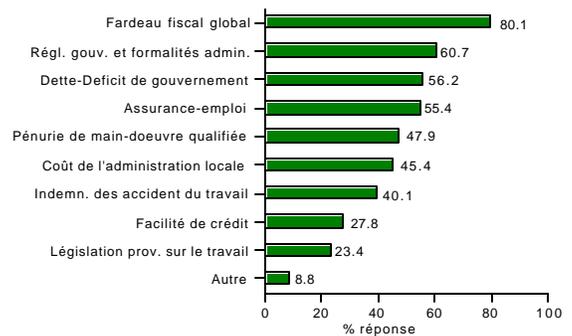


Source : Baromètre trimestriel des affaires de la FCEI, 4<sup>e</sup> tr., déc. 2003, d'après 2 556 propriétaires d'entreprise

## Priorités des PME en matière de réglementation

La FCEI mène régulièrement des sondages auprès de ses membres pour connaître les questions qui les préoccupent. La Figure 5 montre les résultats (qui correspondent à ceux des sondages précédents) selon lesquels les règlements gouvernementaux et les lourdeurs administratives (60,7 %) se classent en deuxième place derrière le fardeau fiscal global (80,1 %) comme facteur ayant le plus grand impact sur les membres de la FCEI.

**Figure 5**  
**Les priorités de nos membres**



Source : L'opinion de nos membres #53, juillet à janvier 2004, basé sur 23 260 réponses

*« Dans le budget du discours du Trône de 2002, le gouvernement du Canada a annoncé la mise en oeuvre d'une stratégie sur la réglementation intelligente en vue de promouvoir la santé et la durabilité, de favoriser l'innovation et l'essor économique et de réduire le fardeau administratif des entreprises. »* Budget Fédéral de 2003

L'énoncé de mission et les principes déclarés du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente comportent les volets suivants : *Confiance, Innovation, Protection, Efficacité, Souplesse, Transparence, Responsabilisation et Collaboration.*

Si la FCEI convient que les paramètres définis par le Comité sont adéquats, la définition et l'interprétation des termes peuvent se présenter différemment selon qu'elles sont perçues du point de vue du secteur public ou du secteur privé. Le défi que nous avons tous à relever à l'heure actuelle consiste à proposer et à mettre en oeuvre des recommandations pratiques qui devront alléger le fardeau administratif qui pèse sur les entreprises canadiennes et les particuliers.

## La renaissance en matière de réglementation

Le Premier ministre Martin a déclaré récemment : « Le Canada doit préparer l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle. Une économie propulsée surtout par l'ingéniosité et la créativité des individus. » Un

régime de réglementation intelligente est une condition sine qua non pour réaliser l'objectif du Premier ministre. De plus en plus, les entreprises canadiennes qui se disputent les marchés à l'échelle mondiale entreront en concurrence non seulement avec d'autres entreprises mais également avec leurs propres gouvernements. Les changements qui s'opèrent actuellement en Europe et aux États-Unis révèlent un souci de résoudre le problème du fardeau réglementaire disproportionné qui pèse sur les PME.

### **Nécessité d'être compétitif à l'échelle internationale**

L'Union européenne a adopté sa Charte des Petites Entreprises qui reconnaît le rôle essentiel joué par les PME dans la croissance économique et la création d'emplois. Les États membres ont entamé un processus d'examen des règlements et des pratiques gouvernementales du point de vue des PME afin de réduire le fardeau imposé par le gouvernement sur les PME et favoriser ainsi l'esprit d'entreprise.

### **Réforme de la réglementation au Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni a mis en place une politique intitulée « *Think Small First* » (penser petit d'abord) en vertu de laquelle l'impact des initiatives législatives et réglementaires sur les PME est évalué d'abord et jaugé en conséquence. La *Regulatory Action Directorate of the Small Business Service (SBS)* (Directoire des mesures réglementaires du service aux PME) collabore avec le gouvernement pour mettre en oeuvre une analyse d'évaluation de l'impact.

### **Réforme réglementaire aux États-Unis**

Les États-Unis ont adopté la *Regulatory Flexibility Act* (loi sur l'assouplissement réglementaire) en 1980 et la *Small Business Regulatory Fairness Act* (loi sur l'équité réglementaire pour les PME) qui stipule que chaque agence doit préparer une analyse de souplesse réglementaire dans le cadre de laquelle l'agence – dans la mesure où cela est conforme au mieux-être sur le plan de la santé, de la sécurité, de l'environnement et de l'économie – examinera la possibilité d'utiliser des méthodes réglementaires qui, tout en favorisant la réalisation des objectifs prévus par les lois en vigueur, réduiront les impacts négatifs sur les PME :

- 1) L'adoption d'exigences moins rigoureuses sur le plan de la conformité ou de la présentation de rapports pour les PME ;
- 2) La mise en place d'échéanciers moins rigoureux sur le plan de la conformité et de la présentation de rapports pour les PME ;
- 3) La consolidation ou la simplification des exigences sur le plan de la conformité et de la présentation des rapports pour les petites et moyennes entreprises ;
- 4) La mise en place de normes de rendement pour les PME visant à remplacer les normes de conception ou d'exploitation exigées par le projet de règlement ; et
- 5) L'exemption des PME de l'ensemble ou d'une partie des exigences contenues dans le projet de règlement.

### **Réforme réglementaire au Canada**

Dans son rapport publié en octobre 2002 et intitulé *La réforme de la réglementation au Canada : rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation*, l'OCDE a reconnu et a fait l'éloge des réalisations du Canada en matière de réforme réglementaire, applaudissant en effet la décision prise par le gouvernement de mettre sur pied un Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente.

Des tentatives d'allègement du fardeau réglementaire ne sont pas nouvelles. En fait, une publication de 1994 intitulée *Franchir les obstacles – Bâtir notre avenir* a été produite par un Comité de travail sur la petite entreprise co-présidée par la FCEI et formé de leaders canadiens de l'entreprise, de parlementaires et de ministères clés du gouvernement fédéral.

Bien que le rapport date d'environ une dizaine d'années, ses conclusions et ses recommandations sont aussi pertinentes aujourd'hui qu'elles l'étaient en 1994. Voici certains des principaux problèmes de réglementation signalés par les PME :

- *Coût de la conformité.*
- *Exigences imprécises—qu'attend-on des entreprises ?*
- *Incertitude d'interprétation et d'exécution.*

- *Les règlements ne tiennent pas compte des capacités des petites et moyennes entreprises ou de l'impact exercé sur elle en matière de concurrence.*
- *Calendrier des exigences de conformité, de présentation de rapports et de contrôle.*
- *Les règlements réduisent souvent la souplesse et les capacités d'innovation.*
- *Chevauchement et double emploi des règlements gouvernementaux créant des coûts additionnels aux entreprises.*
- *Les règlements sont souvent incompatibles avec les conditions existantes du marché, les meilleures pratiques d'affaires ou une administration efficace.*
- *Les règlements sont souvent incompatibles avec les exigences prévues par une autre autorité intérieure ou internationale ou des organes de réglementation.*
- *Manque de transparence en ce qui a trait à la conception, à l'interprétation et à l'exécution du règlement.*

Les recommandations suivantes sont issues du rapport :

- *éliminer les règlements inefficaces et non concurrentiels qui nuisent à la petite entreprise.*
- *favoriser la souplesse de la réglementation, en autorisant notamment la mise en place de systèmes d'auto-réglementation respectant les normes de rendement visées. Ces systèmes doivent prévoir des mesures visant spécialement à répondre aux besoins de la petite entreprise.*
- *harmoniser la réglementation actuelle d'un ministère ou d'un palier de compétence à l'autre.*
- *faire connaître et faire observer la politique de réglementation en vigueur, selon laquelle les ministères et organismes doivent justifier le besoin d'un règlement, pondérer les avantages des règlements par rapport à leur coût et déterminer la pertinence, la réussite et la rentabilité des programmes de réglementation existants.*
- *adopter une disposition spéciale visant l'évaluation de l'incidence des règlements sur la petite entreprise.*

- *Faire participer les petites entreprises, dès le départ à la conception, à l'évaluation et à la révision des règlements. En outre, il convient de mettre en place un mécanisme de révision périodique des obligations réglementaires.*

### **Réforme réglementaire en Colombie-Britannique**

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait de la réforme réglementaire une priorité en créant un ministère d'État chargé de la déréglementation. Ce bureau a pris l'engagement de réduire de 1/3 le fardeau réglementaire et les lourdeurs administratives d'ici trois ans, et de produire chaque trimestre des rapports d'étape indiquant les règlements éliminés ou ajoutés par ministère.

Le bureau de la déréglementation définit les lourdeurs administratives comme suit : « *On entend par lourdeurs administratives, les procédures, formulaires, permis et règlements non essentiels qui contribuent à augmenter le coût de l'interaction avec le gouvernement. Il s'agit de tout ce qui est désuet, redondant, relève du gaspillage ou prête à confusion et qui cause une diminution de la compétitivité économique de la province en nuisant à la création d'emplois ou en gaspillant le temps et l'argent des contribuables.*

*Les lourdeurs administratives ne comprennent pas les mesures dont l'efficacité et la nécessité sont justifiées dans le cadre de la protection de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs. »*

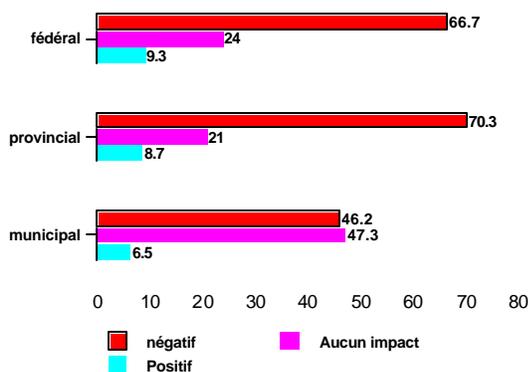
La FCEI travaille en collaboration avec le gouvernement de la Colombie-Britannique pour aider le bureau de la déréglementation à atteindre ses objectifs et à élargir sa portée en réduisant l'impact cumulatif de fardeau réglementaire sur les entreprises et sur les particuliers.

### **Mesurer l'impact de la réglementation**

On dit qu'à moins de mesurer un problème on ne saurait le régler. L'un des défis à relever pour réaliser des progrès sur ce plan consiste à déterminer comment en mesurer l'impact. Depuis plusieurs années, la FCEI mesure divers aspects de l'impact des règlements de plusieurs manières. Par

exemple, un sondage réalisé en 2000 auprès de nos membres propriétaires d'entreprise agroalimentaires sur les impacts de la réglementation et des lourdeurs administratives a révélé que la conformité aux règlements fédéraux et provinciaux avait en grande partie un impact négatif sur leur entreprise (Figure 6)

**Figure 6**  
Impact de la réglementation et des tracasseries administratives sur les entreprises agroalimentaires

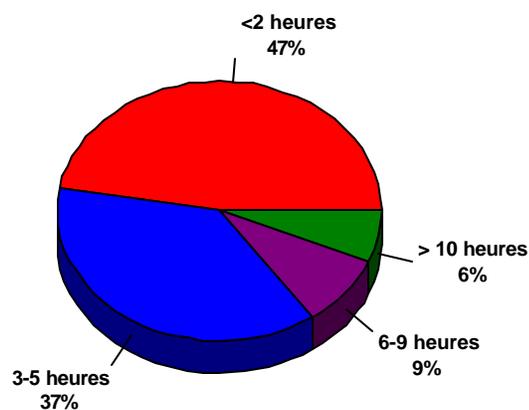


Source: Sondage de la FCEI auprès des entreprises agricoles sur la réglementation gouvernementale, Résultats nationaux, janvier 2000

La figure 7 illustre le nombre d'heures que les propriétaires d'entreprise passent chaque semaine à se conformer aux formalités réglementaires et à la paperasserie du gouvernement. Les dirigeants de PME n'ont pas beaucoup de temps à consacrer à la réglementation gouvernementale, aux formalités administratives et à la paperasserie. En réalité, chaque minute qu'une entreprise consacre aux exigences du gouvernement est une minute qu'elle perd à ne pas répondre aux besoins de ses clients.

Plus de la moitié des membres de la FCEI oeuvrant dans le secteur agroalimentaire consacre en moyenne trois heures ou plus par semaine à répondre aux exigences du gouvernement. Dans le courant d'une année, il s'agit d'au moins 156 heures enlevées à la productivité de l'entreprise, soit l'équivalent de de près d'un mois de travail pour un salarié régulier.

**Figure 7**  
Combien de temps consacré vous à la réglementation, aux formalités administratives et à la paperasserie ?

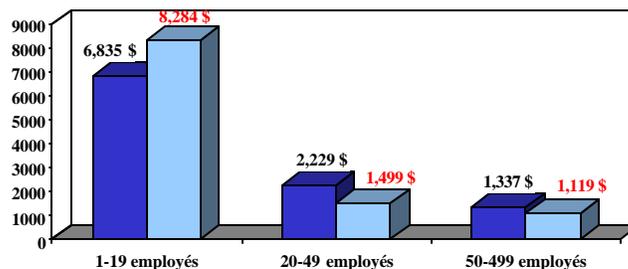


Source : Sondage de la FCEI auprès des entreprises agricoles sur la réglementation gouvernementale, Résultats nationaux, janvier 2000

### La taille : un facteur important

Des études menées aux États-Unis et par l'OCDE ont montré que la conformité à la vaste gamme de règlements gouvernementaux représente un coût économique important pour la société, et que la répartition du fardeau est inégale. Selon les deux études, au sein du milieu des affaires, ce sont les PME qui sont le plus touchées. D'après l'étude de l'OCDE, les entreprises comptant moins de 20 employés portent un fardeau réglementaire annuel de 6 835 \$ par employé, soit cinq fois plus que ce qu'il en coûte aux entreprises comptant entre 50 et 500 employés. (Figure 8)

**Figure 8**  
Coûts administratifs selon la taille Québec par rapp. aux pays de l'OCDE

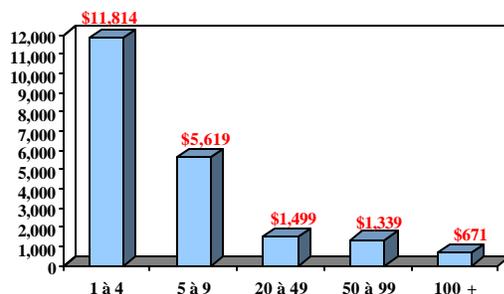


Source : Sondage de la FCEI, septembre 2003, d'après 1 521 répondants

En 2003, la FCEI a mené un sondage auprès de propriétaires d'entreprise au Québec, et les résultats montrent que les PME sont assujetties à un fardeau réglementaire disproportionné : les entreprises comptant moins de cinq employés, soit trois entreprises québécoises sur cinq—subissent des coûts annuels de 11 814 \$ par employé, comparativement à 671 \$ par employé pour des entreprises de 100 employés ou plus (voir Figure 9).

Figure 9

### Coûts administratifs liés à la réglementation, par employé, par an, selon la taille de l'entreprise-- Québec



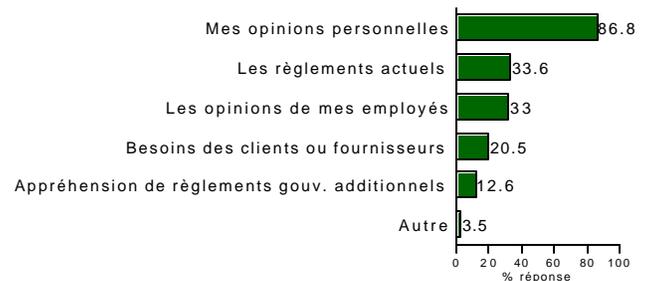
Source : Sondage de la FCEI, septembre 2003, d'après 1 521 répondants

### Développements positifs au sein du régime de réglementation du gouvernement fédéral

Il existe deux manières d'assujettir les entreprises aux règlements : directives de conformité et exigences de déclaration obligatoire. Traditionnellement, les gouvernements ont privilégié cette dernière forme d'intervention, ce qui, avec le temps, a contribué au fardeau de conformité accablant qui pèse sur les PME.

Les travaux de recherche de la FCEI indiquent que la grande majorité des PME adoptent les mesures réglementaires selon leurs propres convictions et non à cause du lourd régime de réglementation instauré par le gouvernement pour favoriser la conformité (Figure 10).

Figure 10  
Facteurs motivants en vue de changements environnementaux



Source : Résultats du Sondage de la FCEI sur l'environnement, septembre – novembre 2000

### Mesure de simplification de la TPS applicable aux crédits de taxe sur les intrants

En 1990, l'opposition des PME à l'imposition de la TPS était en grande partie liée au fardeau de la conformité. La FCEI a collaboré avec le gouvernement fédéral pour mettre au point la Mesure de simplification de la TPS applicable aux crédits de taxe sur les intrants, mesure qui a considérablement allégé le fardeau de conformité tout en n'ayant peu ou point d'impact sur les recettes publiques. La FCEI estime que privilégier davantage les mesures de « simplification » serait une formule gagnante surtout dans le domaine de la déduction fiscale des frais automobiles pour les PME.

### Législation relative à la protection de la vie privée

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, qui est une loi fédérale, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les PME. Il s'agit d'une initiative axée sur les plaintes qui établit les règles opérationnelles que les entreprises peuvent suivre plutôt que d'imposer de lourdes exigences de déclaration et de surveillance régulières.

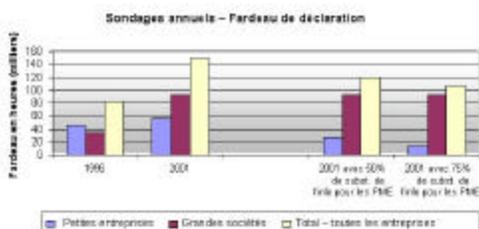
### Statistique Canada

Statistique Canada recueille les renseignements essentiels sur les activités économiques et sociales du pays et jouit d'une bonne réputation à l'échelle internationale pour l'excellence de ses rapports. La FCEI collabore étroitement avec Statistique Canada depuis de nombreuses années afin d'alléger le

fardeau de la présentation des statistiques qui s'est avéré dispendieux pour certaines entreprises. Tout récemment, Statistique Canada a lancé un programme visant à alléger davantage le fardeau de la réglementation qui pèse sur les PME en ayant recours à des données déjà recueillies par l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Le tableau ci-dessous (Figure 11) montre l'impact hypothétique sur les heures liées au fardeau de déclaration de la stratégie prévue par Statistique Canada. Elle couvre les sondages auprès d'entreprises menés au cours de l'année civile 2001 par rapport à ceux effectués en 1996. L'objectif de Statistique Canada est de réaliser un allègement de 50 % du fardeau de déclaration pour ses sondages annuels menés en 2004, et de 60 % pour ceux effectués l'année suivante.

Figure 11



Source : Sondage des entreprises de Statistique Canada, 2003

### Étagement de la réglementation

Le concept actuellement en cours d'examen au sein du gouvernement verrait les exigences réglementaires varier selon la taille de l'entreprise. Pour les plus petites entreprises, les coûts de la conformité seraient réduits grâce à des exemptions. Par exemple, les PME pourraient être exemptées des exigences formelles des règlements ou être assujetties à des exigences réglementaires moindres.

### Prochaines étapes

La FCEI estime que pour réaliser des réformes importantes et efficaces qui favoriseront la compétitivité internationale des entreprises canadiennes et la croissance de notre économie, le gouvernement fédéral doit faire de la réforme réglementaire une véritable priorité. Les concurrents internationaux du Canada estiment que

le secteur des PME est le moteur de la croissance économique et de la création d'emplois et, par conséquent, ils ont mis l'accent sur l'impact exercé par les règlements sur ce secteur essentiel.

Les territoires qui ont connu du succès en matière de réforme réglementaire se sont appuyés sur des arrangements institutionnels, dont la mise sur pied d'agences et de bureaux chargés de mettre en oeuvre et de surveiller le programme de réforme réglementaire.

Un « véritable défenseur de la réforme réglementaire » officiellement reconnu doit exister au sein du gouvernement pour combattre l'inertie culturelle et la résistance que suscite historiquement tout programme de réforme. Par exemple, certains ministères peuvent concentrer leurs efforts sur les objectifs en matière de politiques sans tenir compte du coût financier de la conformité pour l'économie.

Le processus de réforme réglementaire aux États-Unis a été long et ardu. La *Regulatory Flexibility Act* (loi visant l'assouplissement réglementaire) a été adoptée il y a environ 25 ans ; la culture gouvernementale a dû changer pour incorporer la perspective des PME . En collaborant avec les PME, le gouvernement a trouvé des options novatrices permettant d'atteindre les objectifs réglementaires de la manière la moins intrusive possible.

La FCEI recommande les mesures suivantes au Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente :

- ✓ Revoir les recommandations inscrites au rapport de 1994, *Franchir les obstacles – Bâtir notre avenir*.
- ✓ Étudier l'expérience du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Union européenne et de la Colombie-Britannique en matière d'allègement du fardeau réglementaire pour les PME.
- ✓ Régler l'impact disproportionné du fardeau réglementaire selon la taille de l'entreprise.
- ✓ Concentrer ses efforts sur la possibilité d'adopter des mesures d'assouplissement réglementaire comme l'étagement, la simplification et l'utilisation de données recueillies par le gouvernement afin réduire le fardeau qui pèse sur les PME.