

LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Une stratégie réglementaire pour le Canada

Rapport au gouvernement du Canada

**Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente
Septembre 2004**

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Canada. Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente

La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : *Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada*

Disponible aussi sur l'Internet : www.reglementationintelligente.gc.ca

ISBN 0-662-77755-7

N° de cat. CP22-78/2004F

1. Procédure administrative – Canada.
2. Règlements (Droit administratif) – Rédaction – Canada – Participation des citoyens.
3. Règlements (Droit administratif) – Rédaction – Canada – Coopération internationale.
4. Législation – Canada.
 - I. Canada.
 - II. Titre.

JL75.E99 2004

342.71'066

C200-4980271-2

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU PRÉSIDENT	3
AVANT-PROPOS	5
PARTIE I	7
1. VUE D'ENSEMBLE	9
2. VISION ET PRINCIPES	15
3. STRATÉGIE RÉGLEMENTAIRE POUR LE XXI^e SIÈCLE	17
3.1 Coopération internationale en matière de réglementation	18
3.2 Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation	28
3.3 Coordination fédérale en matière de réglementation	33
3.4 Gestion du risque	38
3.5 Instruments d'action gouvernementale	48
3.6 Processus réglementaire	55
3.7 Capacités gouvernementales	73
PARTIE II	79
1. SECTEURS/DOMAINES DE RÉGLEMENTATION	81
1.1 Fabrication et approbation de produits	84
1.1.1 Vue d'ensemble	84
1.1.2 Construction et montage de véhicules automobiles	86
1.1.3 Processus d'examen des médicaments	89
1.1.4 Renseignements concernant les substances nouvelles	95
1.2 Biotechnologie/Sciences de la vie	99
1.3 Développement économique des Premières nations	107
1.4 Processus d'évaluation environnementale	111
1.5 Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières	124
1.5.1 Mise en valeur des ressources pétrolières et gazières du Nord	124
1.5.2 Ressources pétrolières et gazières extracôtières	129
PARTIE III	137
PASSER À L'ACTION	139
ANNEXE I : DOCUMENTS PRÉPARÉS À LA DEMANDE DU COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE	143
ANNEXE II : CADRE D'IMPUTABILITÉ RELATIF À L'INTÉRÊT PUBLIC	145
ANNEXE III : PROJET DE POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE POUR LE CANADA	147
ANNEXE IV : RECOMMANDATIONS	153

MOT DU PRÉSIDENT

Je suis très heureux de déposer le rapport final du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente. Il y a un peu plus d'un an, lorsque j'ai accepté l'invitation de présider ce comité, j'étais fermement convaincu qu'il existait un lien entre la réglementation et le niveau de vie élevé des Canadiens, mais je constatais en même temps que le système réglementaire était de moins en moins adapté aux réalités du XXI^e siècle. Je m'inquiétais vivement du fait que le Canada verrait diminuer sa capacité d'innover et d'offrir des niveaux de protection élevés à ses citoyens si des changements importants n'étaient pas apportés.

Les membres du Comité et moi nous sommes engagés à fond dans notre démarche et avons manifesté une volonté très ferme d'être des agents de changement. Il importe toutefois que ce changement soit ancré dans un système de valeurs solide. Le Comité a longuement réfléchi à la définition de la vision et des principes qui soutiennent les valeurs de la réglementation intelligente, une approche sur laquelle demeurent fondées ses recommandations. Pour le Comité, le succès consiste à élaborer des recommandations novatrices, mais aussi à faciliter un changement profond dans les pratiques et la culture des ministères. Nous avons constaté avec bonheur que le changement est déjà amorcé et nous espérons que le présent rapport permettra d'en accélérer et d'en soutenir le rythme.

Au cours de la dernière année, on m'a souvent dit, sans sarcasme, que j'étais idéaliste, quand je parlais du travail du Comité. Je reconnais que nous plaçons la barre très haute dans ce rapport. Cependant, en agissant autrement, nous aurions pu laisser croire que nous n'avions pas confiance envers la capacité du gouvernement et de la fonction publique à relever le défi. Or, nous n'avons aucune raison d'en douter. Pour relever ce défi, il faudra que les autorités politiques et les hauts fonctionnaires exercent un solide leadership. La réglementation est un outil important et puissant du gouvernement et elle doit recevoir toute l'attention qu'elle mérite.

En outre, la réglementation n'est pas seulement l'affaire du gouvernement. Les membres du Comité sont d'ailleurs convaincus que la transformation du système réglementaire repose sur une coopération accrue entre les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les citoyens intéressés. Ils croient que tous les partenaires du processus réglementaire devraient souscrire aux principes de la coopération, de la rapidité d'action et de la transparence et espèrent sincèrement que leurs travaux sauront les influencer.

Les membres du Comité tiennent à remercier les fonctionnaires fédéraux responsables de la réglementation pour l'appui soutenu et l'ouverture dont ils ont fait montre auprès du Comité et de son personnel tout au long du projet. Ils remercient également les différents représentants de l'industrie et des organisations non gouvernementales, et tous les citoyens qui se soucient du système de réglementation du Canada d'avoir pris le temps de partager leurs expériences et leurs points de vue avec le Comité. Les membres du Comité sont par ailleurs reconnaissants envers le personnel de leur secrétariat, dont la créativité, le soutien, le dévouement et l'enthousiasme ont été fort appréciés au cours des 15 derniers mois. Le Comité n'aurait pu accomplir son mandat sans leur précieuse collaboration. J'exprime aussi ma gratitude à mes collègues qui ont amené au Comité leur énergie, leur générosité et leur respect du mandat à accomplir et nous ont permis, à tous, de vivre une expérience extrêmement enrichissante.

Je ne saurais conclure sans souligner que ce fut pour moi un réel privilège de servir mon pays à titre de président de ce comité. Le Comité espère que son rapport aura des retombées permanentes qui amélioreront la qualité de vie de tous les Canadiens.



Gaëtan Lussier

Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente

Président

M. Gaëtan Lussier
Administrateur de sociétés
Brossard (Québec)

Membres

M^{me} Rita Burak
Présidente de Hydro One Inc.
Toronto (Ontario)

M. Bernd S. Christmas
Premier dirigeant, Première nation Membertou
Membertou (Nouvelle-Écosse)

D^r Robert B. Church
Professeur émérite, Biochimie médicale et biologie moléculaire
Faculté de médecine, Université de Calgary
Airdrie (Alberta)

M. Richard Drouin
Président du conseil d'administration, Abitibi Consolidated
Québec (Québec)

M. Scott H. Jacobs
Directeur exécutif, Jacobs and Associates Inc.
Ex-directeur du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation
Washington, D.C.

M^{me} Louise Rozon
Directrice, Option Consommateurs
Candiac (Québec)

M. David Runnalls
Président, Institut international pour le développement durable
Winnipeg (Manitoba)

M. Raymond I. Woods
Administrateur de sociétés
Calgary (Alberta)

M. Robert J. Wright, C.M., c.r.
Vice-président, Teck Cominco Limited
Toronto (Ontario)

AVANT-PROPOS

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a été mis sur pied en mai 2003 dans le but de fournir au gouvernement fédéral un point de vue externe et des avis experts sur la façon dont le gouvernement doit modifier son approche réglementaire pour le Canada du XXI^e siècle. De nombreux facteurs contribuent à l'accélération du rythme des changements qui s'opèrent dans le monde : les marchés mondiaux et la mobilité accrue des personnes et des compétences, les avancées scientifiques et technologiques rapides, les risques transfrontaliers pour la santé et l'environnement, l'habilitation croissante des citoyens. C'est dans ce contexte que le Comité a examiné les aspects du régime réglementaire que le gouvernement fédéral doit améliorer, développer ou peut-être revoir.

Le Comité est composé de 10 membres qui possèdent tous une vaste expérience et qui viennent de différents milieux. Son mandat était le suivant :

- élaborer une stratégie réglementaire pour le XXI^e siècle qui soutiendra le Canada en tant que nation commerçante souveraine offrant une grande qualité de vie à ses citoyens;
- recenser les secteurs et les domaines où une réforme de la réglementation s'impose pour assurer un avantage stratégique au Canada;
- examiner les défis actuels recensés par les ministères et les parties concernées et fournir un point de vue externe sur ces questions.

Le Comité a été invité à s'acquitter de son mandat dans un délai de 12 à 15 mois. Compte tenu de cet échéancier et des ressources limitées dont il disposait, il a décidé de se concentrer sur certains domaines en particulier. Ainsi, il a laissé de côté d'importantes lois d'encadrement du marché ainsi que des domaines déjà en cours d'étude, tels que les divers examens de la réglementation des valeurs mobilières et l'étude des mesures de recouvrement des coûts menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité a décidé de ne pas examiner la réglementation relative au changement climatique puisqu'au moment où il a été constitué la question faisait l'objet de discussions intensives entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, le secteur privé et d'autres parties intéressées.

Le Comité n'a pas entrepris d'étude détaillée du fardeau réglementaire pesant sur les entreprises, mais espère néanmoins que ses recommandations seront utiles à cet égard. Il veut donner acte aux provinces et aux territoires des décisions prises récemment en vue de réduire le fardeau des petites et moyennes entreprises. Il signale également le récent engagement du budget fédéral visant à créer un groupe de travail mixte sur la réduction des formalités administratives qui sera coprésidé par Industrie Canada et une association représentant les petites entreprises.

Le Comité considère que les problèmes recensés dans le présent rapport et nombre de ses recommandations valent pour la plupart des secteurs de l'économie. Il reconnaît qu'une bonne part de son analyse et, par conséquent, nombre des exemples dont il fait état dans le présent document se rapportent à ce que l'Organisation de coopération et de développement économiques définit comme la « réglementation sociale », c'est-à-dire l'ensemble des règlements mis en place dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement, ainsi que d'autres règlements de protection. Ce sont justement là les règlements dont la croissance est la plus forte, qui ont suscité le plus de critiques et desquels les citoyens semblent attendre le plus. En outre, étant donné le rythme rapide de l'évolution dans les domaines des sciences et de la technologie, c'est là que se poseront nombre de défis en matière de réglementation sociale dans les années à venir. Étant donné les possibilités économiques et les avantages sociaux potentiellement réalisables dans ces domaines, le Comité a donc jugé opportun de se concentrer sur la réglementation sociale. ❁



PARTIE I





1

VUE D'ENSEMBLE

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente recommande dans le présent rapport un changement majeur de la perspective et des pratiques canadiennes en matière de réglementation. Le Canada a de solides assises réglementaires qui, toutefois, selon les observations du Comité, sont soumises à des pressions constantes en vue d'accroître l'efficacité, l'adaptabilité, l'efficacité, la transparence et l'imputabilité du système réglementaire envers les Canadiens.

Le contexte dans lequel le système réglementaire s'applique a évolué de telle sorte qu'il est aujourd'hui de plus en plus exigeant d'assurer la protection des citoyens, des consommateurs et de l'environnement naturel. Dans une économie internationale hautement intégrée, les entreprises doivent accroître leur efficacité et leur créativité. Il n'est peut-être donc pas étonnant que le Comité ait entendu chaque secteur d'importance lui signaler que le système réglementaire actuel constitue souvent un obstacle à l'innovation, à la compétitivité, à l'investissement et au commerce.

Cependant, selon la définition du Comité, la réglementation intelligente n'est pas synonyme de déréglementation. La réglementation intelligente ne diminue en rien la protection, comme certains peuvent le craindre. Au contraire, elle renforce le système réglementaire de manière à ce que les Canadiens puissent continuer à jouir d'un niveau de vie élevé au XXI^e siècle. Le Comité croit que la réglementation devrait soutenir des réalisations à la fois sociales et économiques – offrant aux citoyens la protection dont ils ont besoin pour se sentir en sécurité, soutenir la transition vers le développement durable, favoriser une économie plus dynamique et créer des possibilités pour les Canadiens tout en devenant un modèle d'excellence à l'échelle internationale.

Le Comité avait pour principal défi de déterminer des façons d'améliorer le système réglementaire en vue de préserver le bien-être du Canada dans l'avenir. Il a conclu que cet objectif ne peut être atteint sans la coopération des gouvernements, de l'industrie et des citoyens. C'est pourquoi la coopération est au cœur de la nouvelle stratégie réglementaire proposée par le Comité et présentée en détail dans la partie I du présent rapport. La coopération est le point d'ancrage de la vision et des principes du Comité et sous-tend bon nombre de ses recommandations. Le Comité croit fermement que pour rehausser le rendement du système réglementaire au XXI^e siècle, il faut que les partenaires – les gouvernements, les ministères,

Qu'est-ce que la réglementation?

La réglementation, dans son sens le plus vaste, s'apparente à la gouvernance. C'est un principe, une règle ou une condition qui gouverne le comportement des citoyens ou des entreprises. En ce sens, la réglementation est utilisée par les gouvernements, de concert avec d'autres instruments, tels que la taxation et la prestation de programmes et services, en vue d'atteindre des objectifs politiques publics. La réglementation est un outil important dont se servent les gouvernements pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être socioéconomique des Canadiens, ainsi que l'environnement naturel du Canada. Elle aide à garantir aux industries et aux consommateurs l'accès à un marché équitable et efficace. Elle joue aussi un rôle important dans l'établissement et le maintien d'un accès aux marchés et la création d'un contexte propice au commerce et à l'investissement.

La réglementation s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale, qui comprend la recherche scientifique et stratégique, l'élaboration de politiques, la création de lois et de règlements et l'exécution des réglementations. Un système de réglementation hautement performant exige des interrelations étroites entre ces quatre éléments.

Comme il est démontré dans ce rapport, la réglementation englobe une série d'instruments qui comprennent des règles officielles, comme des lois, une législation subordonnée (des règlements) et des décrets ministériels, ainsi que des instruments à caractère moins officiel, comme des normes, des lignes directrices, des codes et des campagnes d'information.

l'industrie, les citoyens, les consommateurs et les autres parties concernées – établissent entre eux des relations plus harmonieuses et plus étroites fondées sur l'amélioration de l'information, de la transparence et de la confiance.

Le Comité croit que le gouvernement fédéral devrait utiliser la réglementation de façon plus stratégique au XXI^e siècle, dans le but de promouvoir les intérêts et les priorités du Canada. L'approche du Canada sur le plan de la réglementation devrait être d'emblée considérée comme un soutien de ses orientations nationales. Comme en témoigne la partie II du rapport, il faut faire en sorte que notre système réglementaire permette l'atteinte des meilleurs résultats possibles en santé pour les Canadiens, qu'il favorise l'innovation, la durabilité et les occasions d'investissement dans les secteurs de la fabrication et des ressources naturelles, qu'il permette le développement économique des Premières nations et qu'il contribue à promouvoir de nouvelles industries d'importance, comme la biotechnologie.

Quelles sont les conséquences de l'inaction?

La réglementation est un outil puissant du gouvernement. Le Comité a toutefois observé qu'elle ne fait pas l'objet de la même attention que les dépenses de programmes et la fiscalité. Selon le Comité, la réglementation intelligente devrait devenir une priorité majeure du gouvernement, car le système réglementaire n'est pas viable au niveau souhaité par les Canadiens si des changements fondamentaux et systémiques ne lui sont pas apportés.

Si le système n'est pas axé sur les innovations et les pratiques du XXI^e siècle, il peut mettre la sécurité des Canadiens en péril et amoindrir la confiance des citoyens envers le gouvernement. Par ailleurs, si aucune modification ne lui est apportée, le système réglementaire limitera l'accès des Canadiens notamment à de nouveaux médicaments, à des carburants moins polluants et à de meilleurs emplois. Un système réglementaire désuet est un obstacle à l'innovation et au développement économique, car il freine la compétitivité, la productivité, les investissements et la croissance de secteurs clés. D'autres pays procèdent actuellement à la réforme de leur système réglementaire et le Canada doit absolument emboîter le pas.

La réglementation dans la vie quotidienne

Chaque jour, le Canadien moyen est touché par la réglementation de diverses façons. Santé Canada adopte des règlements visant à assurer la salubrité et la qualité nutritive des aliments, tandis que l'Agence canadienne d'inspection des aliments veille à leur application. Les articles de toilette, comme les déodorants et la pâte dentifrice, ainsi que les médicaments doivent répondre à des exigences strictes établies par Santé Canada avant d'être mis en marché au Canada. Transports Canada veille, par voie de réglementation, à assurer la sécurité des transports et des véhicules. Les règlements appliqués par Environnement Canada et par Pêches et Océans Canada aident à protéger notre faune et les habitats naturels.

La réglementation concourt à l'efficacité du marché. Les activités des entreprises sont assujetties à des règlements visant la qualité et la sécurité des produits, la gestion des déchets, l'importation des matières premières et l'exportation des produits vers d'autres provinces ou d'autres pays. Des règlements régissent aussi les activités des banques et des autres institutions financières, ainsi que les mouvements transfrontaliers des personnes, des produits et des capitaux.

D'où vient le besoin de changement?

Le Comité a conclu que certaines réalités du XXI^e siècle rendent nécessaire une réforme réglementaire. Il a constaté que la nécessité de modifier le système pour tenir compte de ces réalités fait l'objet d'un consensus général au sein du gouvernement. Cette reconnaissance ne s'est toutefois pas encore traduite dans la pratique quotidienne.

- Premièrement, le rythme accéléré de la vie moderne a entraîné une explosion des nouvelles technologies, le mouvement rapide du commerce et l'accès instantané à l'information. Les entreprises innovent continuellement pour répondre aux demandes en évolution constante des consommateurs, réduire leurs coûts de production et accroître leur part de marché. Dans une économie du savoir, les régimes réglementaires doivent s'adapter rapidement à l'innovation et à l'entrepreneuriat tout en maintenant une protection efficace.
- Deuxièmement, les questions stratégiques sont de plus en plus complexes et de portée internationale. Les frontières entre des régions et des disciplines qui étaient autrefois distinctes sont devenues floues (p. ex. les bioproduits). De plus, de nouvelles orientations politiques d'importance ont vu le jour, notamment en matière de développement durable, et auront des incidences profondes sur le travail des organismes de réglementation. Dans ce contexte en évolution, les ministères et les gouvernements doivent de plus en plus travailler de concert pour élaborer des stratégies réglementaires efficaces.
- Troisièmement, les attentes de la population à l'égard des gouvernements augmentent et sont parfois incompatibles, les citoyens désirant avoir une plus grande liberté de choix dans certains domaines et une réglementation plus sévère dans d'autres, ainsi que davantage d'imputabilité et de transparence.

Qu'est-ce qui doit être amélioré?

L'analyse et les recommandations d'amélioration du Comité sont décrites dans les chapitres qui suivent. Plusieurs messages clés ont émergé des délibérations du Comité et de ses discussions avec les parties intéressées et les représentants du gouvernement :

- **L'importance pour le gouvernement de mettre de l'ordre dans ses affaires.** La critique la plus virulente envers les pratiques actuelles de la réglementation porte sur le manque de coopération et de coordination entre les ministères fédéraux et entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Du consommateur moyen à la très grande entreprise multinationale, tous ont indiqué au Comité que les gouvernements doivent cesser de lutter pour défendre leurs champs de compétence et trouver des moyens de travailler ensemble au nom des citoyens et de l'industrie.
- **La nécessité d'adopter une approche réglementaire internationale plus stratégique.** Pour assurer des niveaux de protection élevés pour les consommateurs, la société et l'environnement, il faut de plus en plus recourir à la coopération internationale. Nous ne pouvons plus arriver seuls à protéger la santé et la sécurité des Canadiens et à donner accès à des produits innovateurs. À titre de nation commerçante, le Canada doit être plus stratégique dans ses relations en matière réglementaire avec ses partenaires commerciaux. Un des principaux sujets d'irritation pour l'industrie est lié à la prolifération de différences mineures entre les règlements canadiens et les règlements américains, surtout dans le contexte d'un marché nord-américain de plus en plus intégré. En réduisant le plus possible ces différences, on mettrait fin aux chevauchements inutiles et on réduirait les coûts pour les consommateurs, l'industrie et le gouvernement.
- **La valeur des autres points de vue.** La participation des consommateurs, de l'industrie, des Autochtones et des environnementalistes a enrichi les délibérations du Comité. Bien que la responsabilité centrale par rapport au système réglementaire incombe aux gouvernements, ceux-ci ont besoin des opinions et des commentaires des entreprises, des organisations non gouvernementales et des autres parties intéressées pour garantir la pertinence et l'efficacité du système.
- **La nécessité d'une efficacité et d'une rapidité d'action accrues par rapport aux processus.** Le Comité a entendu à maintes reprises que le gouvernement met trop de temps à élaborer les règlements et à les faire approuver. La lenteur du processus est parfois associée à un niveau de protection élevé. Or, dans un environnement où tout évolue très vite, cette lenteur risque d'avoir des incidences graves sur la santé des humains et des animaux. Elle peut

également être un facteur déterminant de la viabilité des petites entreprises et de la décision des investisseurs internationaux de quitter le Canada pour s'établir ailleurs, là où l'environnement réglementaire est moins lourd.

- **L'importance d'axer davantage la réglementation sur les résultats.** Les personnes et les organismes touchés par la réglementation ont de plus en plus les connaissances et les capacités requises pour atteindre les objectifs visés par la réglementation sans qu'il soit nécessaire de leur indiquer de manière détaillée comment ils doivent s'y prendre. Avec la mise en place de stratégies de surveillance et d'évaluation adéquates, le Canada pourrait et devrait être plus audacieux dans son recours à des règlements axés sur le rendement et à d'autres instruments.
- **L'amélioration des évaluations du rendement et de l'imputabilité.** Tous les intervenants souhaitent que l'on accorde dorénavant une plus grande importance au rendement et à l'imputabilité. Le Comité a constaté qu'on ne fait pas d'examen systématique périodique des règlements fédéraux pour vérifier s'ils continuent d'atteindre leurs objectifs, notamment s'ils reposent bien sur les percées scientifiques les plus récentes, et quels en sont les effets sur les citoyens et les entreprises. Le processus réglementaire devrait favoriser l'amélioration continue. Les organismes de réglementation doivent faire montre de clarté et de transparence envers les Canadiens en ce qui a trait aux résultats qu'ils veulent atteindre et à la manière dont ils les mesureront. Ils doivent également prévoir un processus faisant appel à une tierce partie indépendante lorsque le processus normal échoue.
- **La nécessité d'un changement de culture.** Il ne sera pas possible de donner suite aux recommandations de ce rapport et de répondre aux attentes des parties intéressées en n'apportant que des changements mineurs au système réglementaire actuel. Il faut adopter une façon de procéder fort différente qui s'appuiera sur la formation des responsables gouvernementaux de la réglementation, et l'engagement et la motivation des hauts fonctionnaires et des parlementaires.

Réglementer dans l'intérêt public

En règle générale, la réglementation a pour but de servir l'intérêt public. Le Comité a constaté que les divers ministères ne partagent pas une même définition de l'intérêt public. Par conséquent, il a consacré une partie de ses efforts à une meilleure compréhension globale de l'intérêt public canadien au XXI^e siècle¹ et à la recherche de moyens d'évaluer l'intérêt public en certaines circonstances (voir l'annexe II, Cadre d'imputabilité relatif à l'intérêt public).

De récentes études ont démontré que les opinions des Canadiens sur la réforme réglementaire avaient considérablement évolué depuis la fin des années 80. Les Canadiens sont plus pragmatiques qu'idéologiques. Leurs exigences en matière de protection ont augmenté avec le temps, surtout en ce qui concerne la santé, la sécurité et l'environnement. Cependant, leurs commentaires indiquent qu'un accroissement purement quantitatif des mesures réglementaires ne les satisferait pas pleinement.

Les Canadiens considèrent actuellement que les objectifs sociaux, environnementaux et économiques sont interdépendants. Ils pensent qu'un fardeau réglementaire excessif est imposé aux entreprises. Ils acceptent en outre que les marchés, le commerce et la concurrence servent à la fois l'intérêt public et l'intérêt privé. C'est un changement important. Les Canadiens pensent que le gouvernement assume la responsabilité ultime de leur santé et de leur sécurité, et celle de la protection de l'environnement, mais ils sont disposés à faire preuve de souplesse relativement aux approches adoptées à ces fins, pour autant que l'industrie et le gouvernement leur rendent des comptes et atteignent des résultats. Leur confiance dans le système dépendra de la qualité du processus; ils s'attendent à ce qu'il soit équitable, ouvert, transparent, et qu'il favorise l'imputabilité.

¹ Voir Judith Maxwell et Leslie A. Pal, *Le point sur l'intérêt public au XXI^e siècle : Un cadre de référence*; et Matthew Mendelson, *La réglementation vue par l'opinion publique*.

Les Canadiens ont peu de tolérance envers les conflits fédéraux-provinciaux et souhaitent que les divers ministères d'un même ordre de gouvernement coordonnent leurs activités. Dans une perspective internationale, ils sont généralement en faveur d'une coopération accrue, plus particulièrement par le biais d'organes internationaux multilatéraux, et ils appuient aussi la coopération bilatérale, dont celle entre le Canada et les États-Unis sur le plan de la réglementation, pour autant que celles-ci donnent lieu à un renforcement des normes réglementaires ou se révèlent un moyen plus rentable d'obtenir les résultats escomptés.

Qu'est-ce que la réglementation intelligente?

Après avoir examiné les pratiques actuelles de réglementation du Canada et d'autres pays de l'OCDE et avoir recueilli les commentaires des parties intéressées et d'autres gouvernements, le Comité a conclu que la réglementation intelligente comporte trois caractéristiques fondamentales :

La réglementation intelligente assure la protection et crée des conditions propices. Elle suppose le recours au système réglementaire pour générer des avantages sociaux et environnementaux tout en renforçant les conditions propices à une économie concurrentielle et innovatrice qui attirera l'investissement et les travailleurs qualifiés et permettra aux Canadiens de maintenir un niveau de vie élevé. La réglementation doit demeurer aussi efficace que possible et n'être jamais plus compliquée ou coûteuse que nécessaire.

La réglementation intelligente est une réglementation davantage adaptée aux réalités. Un système réglementaire efficace doit se renouveler constamment et suivre le rythme des progrès scientifiques et technologiques et du développement des marchés mondiaux. La réglementation intelligente intervient rapidement et délibérément pour limiter ou éliminer les risques et pour favoriser l'innovation et les débouchés afin de permettre aux Canadiens de tirer parti des nouvelles connaissances. Il s'agit également de donner aux personnes ou aux organisations touchées par la réglementation davantage de latitude en ce qui concerne la façon d'obtenir les résultats, pour autant qu'on maintienne des normes élevées et que des mesures de reddition de comptes appropriées soient en place.

La réglementation intelligente consiste à gouverner de façon coopérative dans l'intérêt public. Dans un système réglementaire moderne, la réglementation est une responsabilité partagée, c'est-à-dire que les gouvernements, les citoyens et le secteur industriel contribuent tous à rendre le système plus efficace. La réglementation intelligente tient compte des opinions des citoyens et est attentive aux besoins des entreprises et aux défis auxquels elles font face dans une économie d'envergure internationale. Elle suppose qu'on soit conscient du fait que le système réglementaire fait partie d'un système mondial complexe qui exige que les gouvernements et les ministères et organismes gouvernementaux unissent davantage leurs efforts pour atteindre des objectifs communs.

Quels sont les avantages et les possibilités pour le Canada?

En résumé, la réglementation intelligente offre au Canada la possibilité :

- de soutenir et de permettre la réalisation des priorités sociales, environnementales et économiques canadiennes;
- d'atteindre des normes élevées en matière de protection des citoyens;
- d'appuyer la transition vers le développement durable;
- d'accroître la confiance des entreprises et du public dans le système réglementaire canadien;
- de positionner le Canada à l'échelle internationale comme un pays propice aux affaires;
- d'aider les Canadiens à tirer parti des nouvelles connaissances;
- de faire un usage plus efficace des ressources gouvernementales.

Renouvellement de la réglementation dans divers pays

De nombreux pays à travers le monde ont entrepris un renouvellement de leur réglementation. Le pays qui pourra exploiter le mieux son système pour générer des avantages environnementaux et sociaux supplémentaires, tout en mettant l'accent sur des conditions propices à l'établissement d'une économie concurrentielle et novatrice, aura un avantage comparatif pour ce qui est d'attirer l'investissement et des travailleurs qualifiés.

Alors que de nombreux autres efforts de réforme étaient initialement axés sur l'accroissement de la productivité et de la compétitivité et sur d'autres considérations économiques, leur portée a été élargie récemment de façon à inclure la durabilité et les incidences environnementales. Par exemple, des analyses liées au développement durable ont été entreprises en Australie, en Finlande, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne. La pratique réglementaire internationale a eu pour effet de mettre davantage l'accent sur la rigueur des analyses d'impact engendrant des innovations telles que le système d'examen par les pairs des données scientifiques pertinentes (États-Unis) et l'accent mis sur les petites entreprises et le développement durable (Australie, Union européenne). Une proposition américaine récente suggère qu'il convient d'accorder une attention toute particulière à la qualité des règlements ayant des incidences financières de plus de 1 milliard \$ par an.

D'autres domaines de réforme réglementaire qui ont fait l'objet d'une attention accrue sont les consultations (Finlande, Union européenne, Australie), les améliorations au chapitre de la reddition de comptes (États-Unis, Royaume-Uni, Australie), la surveillance réglementaire par le biais de mécanismes comme les processus d'ombudsman et les services consultatifs indépendants (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Union européenne), ainsi que l'examen périodique des règlements en place (Australie). Aux États-Unis par exemple, l'Office of Information and Regulatory Affairs publie sur son site Web la liste des règlements en cours d'examen ainsi que des résumés mensuels de ses activités et des renseignements sur les réunions avec les parties concernées. En outre, le U.S. General Accounting Office joue un rôle dans la gestion du rendement, la gestion du risque, la reddition de comptes et la planification.





2

VISION ET PRINCIPES

Le Comité propose que la stratégie de réglementation intelligente du Canada repose sur la vision et les principes qui suivent.

Vision

Les gouvernements, les citoyens et les entreprises collaboreront à la mise en place d'un système national de réglementation qui maximise les avantages de la réglementation pour tous les Canadiens, qui leur permet de mettre à profit les nouvelles connaissances et qui favorise la participation du Canada à l'économie internationale. Cette vision comporte trois composantes :

CONFIANCE – Le système réglementaire doit, tant au pays qu'à l'étranger, être crédible et susciter la confiance à l'endroit des produits et services, des marchés et des institutions gouvernementales.

INNOVATION – Le système réglementaire doit rehausser la performance des marchés et faciliter l'innovation, la compétitivité, l'esprit d'entreprise et l'investissement dans l'économie canadienne.

PROTECTION – Le système réglementaire doit démontrer aux citoyens que l'intérêt public, par exemple en ce qui a trait à la santé et à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement, sera protégé au sein de marchés mondiaux dynamiques.

Principes

On peut concrétiser cette vision en faisant en sorte que notre système réglementaire, depuis la conception de la réglementation jusqu'à son application et son exécution, se conforme aux principes suivants :

- 1. EFFICACITÉ** – La réglementation doit atteindre les objectifs des politiques ayant présidé à sa mise en place et doit soutenir les priorités nationales. Elle devrait reposer principalement sur des normes et des objectifs de rendement plutôt que sur les façons d'atteindre ces objectifs, ce qui permettrait une plus grande flexibilité sans nuire à la poursuite de l'intérêt public. La réglementation devrait être appuyée sur des éléments probants et tenir compte des connaissances les plus récentes. Les mesures réglementaires doivent être régulièrement et systématiquement examinées, et supprimées ou modifiées au besoin; de nouvelles mesures doivent être créées pour tenir compte de l'évolution des préférences et des attentes des consommateurs, des progrès scientifiques et technologiques et des changements dans l'environnement commercial.
- 2. EFFICIENCE** – Les exigences en matière d'analyse, les mesures et l'application réglementaires devraient être proportionnelles aux problèmes et aux risques en cause. Le gouvernement devrait concevoir et mettre en œuvre la combinaison d'outils appropriée de la manière la moins coûteuse possible en vue d'atteindre les objectifs stratégiques visés. On devrait prévoir des guichets uniques entre les ministères et entre les gouvernements. Il faut que les organismes de réglementation comprennent l'impact cumulatif de la réglementation et tentent d'éviter les chevauchements, les doublons, les incohérences et les conséquences non voulues.

- 3. RAPIDITÉ D'ACTION** – Les décisions réglementaires et les services gouvernementaux doivent être rendus de manière à refléter le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent, les besoins des consommateurs évoluent et les entreprises exercent maintenant leurs activités. Des échéanciers et des normes devraient être élaborés et mis en œuvre pour la prise de décisions.
- 4. TRANSPARENCE** – L'accessibilité et la transparence du système réglementaire doivent être maximisées pour promouvoir l'apprentissage et la mise en commun de l'information, et pour renforcer la confiance du public envers la qualité de la réglementation canadienne et l'intégrité du processus, et ce, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Les objectifs des politiques devraient être clairement définis. Les organismes de réglementation doivent exposer leurs priorités, expliquer leurs décisions, montrer en quoi elles sont conformes à l'intérêt public et se soumettre à l'examen du public. L'information sur les programmes réglementaires et les exigences de conformité devrait être disponible facilement, en version imprimée aussi bien qu'électronique. Le système réglementaire devrait être davantage prévisible afin d'offrir une certaine certitude à ceux qui y sont assujettis. Il devrait faciliter la participation des citoyens et des entreprises au moyen de consultations et d'engagements actifs.
- 5. IMPUTABILITÉ ET PERFORMANCE** – Les organismes de réglementation doivent rendre compte des résultats de leurs activités. Ils doivent annoncer les résultats qu'ils prévoient obtenir et rendre compte des progrès accomplis en vue de les obtenir. La performance devrait faire l'objet d'une surveillance et être mesurée. Elle devrait aussi faire l'objet de rapports publics. Les résultats devraient être utilisés pour modifier les programmes réglementaires et être systématiquement mis à la disposition du public. Il faut que les systèmes réglementaires soient équitables et cohérents. Des procédures de dépôt de plaintes et d'appel devraient aussi être mises en place et être accessibles, équitables, efficaces et bien connues du public. 🍁

Introduction

Comme première partie de son mandat, le Comité s'est vu demander de fournir des conseils sur une nouvelle stratégie réglementaire pour le Canada. On lui a demandé d'étudier comment la réglementation peut mieux contribuer à l'atteinte des objectifs sociaux, environnementaux et économiques du Canada dans ce XXI^e siècle caractérisé par les avancées scientifiques et technologiques rapides, les risques transfrontaliers pour la santé et l'environnement, l'intégration accrue des marchés et des sociétés et les attentes de plus en plus grandes des citoyens envers le gouvernement. Le Comité reconnaît que cet environnement politique en évolution rapide pose des défis au système réglementaire, sur tous les fronts, et qu'il nécessite en même temps l'élaboration de normes de rendement de plus en plus élevées.

La stratégie que propose le Comité repose sur la vision et les principes de la réglementation intelligente définis au chapitre précédent. En fait, la stratégie décrit comment mettre les principes en pratique et réaliser la vision de la réglementation intelligente au Canada au cours des trois à cinq prochaines années. Elle propose des orientations et formule des recommandations relatives à la coopération internationale, à la coopération fédérale-provinciale-territoriale et à la coordination fédérale en matière de réglementation, à la gestion du risque, aux instruments d'action gouvernementale, au processus réglementaire et aux capacités gouvernementales. Les sept composantes de la stratégie répondent à des questions clés sur les pratiques réglementaires du Canada au XXI^e siècle :

- Comment devrions-nous interagir avec les autres pays?
- Comment pouvons-nous mettre de l'ordre « dans nos affaires »?
- Comment pouvons-nous améliorer la coordination au sein du gouvernement fédéral?
- Comment gérons-nous les risques et les dangers?
- Quels sont les outils ou les instruments les plus appropriés?
- Quel est le processus optimal d'élaboration et de mise en œuvre des règlements?
- Comment le gouvernement se dote-t-il des moyens lui permettant de mettre en œuvre une réglementation intelligente?

**Les défis auxquels font face
les autorités de réglementation**

« Les autorités de réglementation subissent une pression sans précédent. Elles sont confrontées à des demandes multiples et souvent contradictoires : réduisez l'ingérence – mais augmentez l'efficacité; soyez plus souples – mais ne laissez pas courir les salauds; concentrez vos énergies – mais soyez cohérentes; agissez rapidement – mais faites plus attention la prochaine fois; réglez les problèmes importants – mais ne vous ingérez pas à l'extérieur de votre champ d'autorité; soyez plus attentives à la communauté réglementée – mais ne soyez pas la proie de l'industrie. » (traduction libre)

Malcolm Sparrow, *The Regulatory Craft*, 2000

Le Comité constate que les éléments de la stratégie sont hautement interdépendants. Par exemple, l'adoption d'une approche plus stratégique à l'égard de la coopération internationale nécessitera une plus grande coordination entre les ministères fédéraux, une meilleure coopération fédérale-provinciale-territoriale et une utilisation plus souple des instruments. De même, la coopération accrue à l'échelle internationale devrait enrichir les pratiques nationales de gestion du risque et renforcer et accélérer le processus réglementaire.

Puisque l'environnement politique est en constante évolution, le Comité est d'avis qu'il est essentiel que le système réglementaire se renouvelle automatiquement, qu'il fasse continuellement l'objet d'une adaptation aux leçons tirées de l'expérience et aux résultats atteints, et qu'il soit mieux adapté aux nouvelles réalités scientifiques, commerciales et sociétales.

3.1 Coopération internationale en matière de réglementation

La coopération internationale en matière de réglementation suppose qu'on ne se limite pas à ses mécanismes nationaux pour satisfaire aux plus importants des objectifs canadiens, notamment assurer des niveaux de protection élevés pour les consommateurs, la société et l'environnement ainsi que promouvoir l'innovation, le commerce et l'investissement. La coopération peut permettre de mobiliser des ressources internationales dans le but de s'attaquer aux importants problèmes locaux, nationaux et internationaux. Nul pays ne peut aujourd'hui réglementer efficacement sans avoir recours à l'expertise des autres pays.

La coopération internationale peut prendre diverses formes : mise en place d'un réseau informel de responsables de haut niveau, collaboration aux activités d'un groupe de travail multilatéral chargé d'un dossier en particulier, ou participation aux activités d'un organisme international de normalisation.

Elle peut comprendre l'échange de renseignements, la réalisation de travaux scientifiques en collaboration, la détermination de méthodes communes de collecte de données et d'évaluation des risques, l'exécution d'examen conjoints et l'élaboration de normes communes ou internationales.

Le Canada et les autres pays sont actuellement liés par un véritable réseau de relations internationales qui mènent de nombreux aspects de nos vies. Les normes internationales offrent au Canada des balises ou des repères pour bon nombre de ses règlements. Il existe des normes pour la salubrité des aliments, la santé des plantes et des animaux, la biodiversité, le transport, le contrôle des émissions, la gestion des produits pharmaceutiques et des produits toxiques, et la sécurité des appareils électriques, médicaux et électroniques. Au fur et à mesure que de nouveaux produits apparaissent et que de nouveaux risques se révèlent, de nouvelles institutions mondiales sont créées pour gérer et atténuer les préjudices potentiels.

La coopération internationale est de plus en plus importante pour édifier une économie concurrentielle. Une réglementation inefficace entrave le commerce et l'innovation et détourne l'investissement. Des exigences réglementaires qui sont différentes d'un pays à un autre, au Canada et aux États-Unis par exemple, peuvent augmenter les coûts de conception, de production et d'administration d'une entreprise. Ces différences peuvent dissuader certaines entreprises étrangères de prendre de l'expansion sur notre marché ou d'y investir et les amener à plutôt axer leurs efforts sur les marchés américains, européens ou asiatiques plus vastes et plus lucratifs.

Aviation civile : Le rôle des normes dans la promotion de la sécurité et de la croissance économique

L'aviation civile joue un rôle économique et social vital dans de nombreux pays, y compris le Canada. Toutes les quelques secondes, un avion décolle quelque part dans le monde. Les vols sont traités de la même façon dans tous les pays du monde. Cette uniformité est nécessaire pour assurer la sécurité et l'efficacité de ce mode de transport utilisé par des millions de personnes. Sans normes internationales, les voyages aériens d'un pays vers un autre seraient impossibles.

Cette précision dans les procédures et les systèmes est rendue possible par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui est chargée de veiller à ce que l'aviation civile internationale évolue en toute sécurité, avec efficacité et de façon ordonnée. L'OACI collabore avec divers pays pour élaborer des normes reconnues à l'échelle planétaire en matière d'aviation civile, y compris des règlements sur l'espace aérien, sur l'exploitation technique des aéronefs, sur les services de circulation aérienne et sur la protection de l'environnement.

L'OACI est aussi la tribune au sein de laquelle de nouvelles normes sont étudiées et négociées.

3.1.1 Principaux enjeux

Depuis les années 50, le Canada joue un rôle dynamique et influent dans l'élaboration de normes internationales et la promotion de leur application. Notre présence sur la scène internationale s'affirme de plus en plus au fil des ans. Le Comité a constaté, toutefois, qu'une bonne partie de cette activité est menée au cas par cas et qu'elle n'est pas coordonnée. Dans ce contexte, toutes les initiatives sont traitées comme ayant une égale importance. Qui plus est, le gouvernement est incapable de déterminer avec précision dans quelle mesure ses initiatives internationales ont contribué à l'atteinte des objectifs canadiens. On peut dès lors se demander si l'activité réglementaire internationale du gouvernement est bien centrée sur nos priorités nationales et si les ressources sont utilisées de façon optimale.

Il importe aussi de signaler que le Canada, dans ses efforts de coopération à l'échelle internationale, doit composer avec d'importantes différences entre sa réglementation et celle de ses principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis. La circulation transfrontalière des produits est toujours régie par une foule d'exigences réglementaires différentes.

La coordination pose problème non seulement entre les ministères fédéraux, mais aussi entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. De nombreuses normes internationales touchent des domaines qui relèvent de la compétence exclusive ou partagée des gouvernements provinciaux et territoriaux. Il importe que les responsables fédéraux de la réglementation collaborent avec leurs homologues provinciaux et territoriaux pour s'assurer que les obligations et les exigences internationales sont respectées (voir à ce sujet la section 3.2, « Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation »).

3.1.2 Création d'un cadre stratégique pour la coopération internationale en matière de réglementation

Le Comité est d'avis que la coopération internationale en matière de réglementation devrait constituer un volet distinct de notre politique étrangère. Dans cette optique, le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre stratégique pour la coopération internationale en matière de réglementation indiquant aux ministères les objectifs que le Canada veut atteindre et comment il compte y arriver. Le but visé est d'assurer une protection élevée de l'environnement, de la santé et des consommateurs tout en préservant le dynamisme de l'économie. Le cadre devrait aussi préciser quelles sont les priorités et quels sont les principaux partenaires en cause.

Le Comité pense que ce cadre stratégique devrait, à court terme, être axé principalement sur les États-Unis et l'Amérique du Nord, mais qu'il devrait également toucher à d'autres mécanismes bilatéraux et multilatéraux de coopération en Amérique du Nord et à l'échelle internationale, et établir les paramètres d'un leadership canadien à l'étranger. Le cadre devrait reposer sur les principes suivants :

- défense de l'intérêt public canadien dans le cadre d'un engagement international;
- promotion simultanée de niveaux élevés de protection et de compétitivité économique;
- participation des provinces et des territoires aux enjeux faisant partie de leurs champs de compétence;
- transparence, imputabilité et participation du public.

Le Comité propose d'examiner en priorité les questions suivantes :

- gestion plus efficace des menaces pour la santé humaine et animale et pour l'environnement;
- suppression des petites différences réglementaires qui font obstacle au commerce international;

- soutien à l'investissement en recherche et développement de produits nouveaux au Canada;
- accroissement du rythme, de la prévisibilité et de l'uniformité de la réglementation à l'échelle internationale par la promotion de normes internationales;
- promotion de l'examen unique ou d'examens conjoints des nouveaux produits mis en marché dans plusieurs pays à la fois.

Au fur et à mesure qu'il élabore ce cadre, le gouvernement fédéral doit être en mesure de distinguer parmi ses activités de réglementation internationales celles qui ont donné de bons résultats et celles qui n'y sont pas parvenu. Il doit évaluer systématiquement ses activités de façon à tirer les leçons qui s'imposent et à apporter les améliorations nécessaires. L'évaluation des initiatives de coopération internationale du Canada aidera le gouvernement à respecter ses priorités dans les domaines qui sont les plus pertinents, principalement au titre de ses efforts pour supprimer les obstacles réglementaires et promouvoir les examens conjoints.

Recommandation 1 : Le gouvernement fédéral devrait faire de la coopération internationale en matière de réglementation un volet distinct de la politique étrangère canadienne. Dans cette optique, il devrait élaborer un cadre stratégique dans lequel seraient indiqués les domaines visés en priorité par une coordination des actions fédérales et nationales. Le cadre devrait constituer un guide dans les domaines suivants :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation au Canada;
- l'élaboration d'un plan d'action pour une coopération en matière de réglementation en Amérique du Nord;
- les relations bilatérales et multilatérales clés du Canada.

Élaboration d'une réglementation canadienne

En plus de déployer des efforts accrus au chapitre de la coopération internationale, le gouvernement devrait également, de l'avis du Comité, limiter le nombre des exigences particulières au Canada. Cela permettrait de réduire l'impact cumulatif des différents régimes sur le commerce international. Il n'est pas question, toutefois, de compromettre nos chances d'atteindre nos objectifs sociaux et environnementaux. La coopération internationale n'entraîne pas une diminution des normes. On remarque plutôt que l'apparition de nouveaux marchés mondiaux et la nécessité de collaborer à la gestion des problèmes internationaux font en sorte que les solutions particulières à chaque pays perdent de leur efficacité et constituent un pourcentage de plus en plus réduit du bassin de la réglementation.

Le Canada devrait élaborer des exigences réglementaires qui lui sont propres que lorsque l'atteinte de ses objectifs nationaux et le respect de ses valeurs le requièrent. Les normes internationales sont bien souvent assez élaborées pour que le Canada puisse atteindre ses objectifs stratégiques personnels sans ajouter d'exigences qui lui soient propres. Dans les quelques cas où une norme ne fait pas l'objet d'un consensus à l'échelle internationale, il conviendrait d'adopter l'approche de nos principaux partenaires commerciaux si elle correspond à nos normes de protection.

Divers facteurs propres au Canada, comme le climat et la topographie, pourraient rendre nécessaires des ajustements aux normes internationales ou aux approches de nos principaux partenaires commerciaux. Dans le secteur de l'automobile, par exemple, les besoins canadiens en matière de sécurité des véhicules sont déterminés à partir de facteurs locaux tels que les conditions climatiques nordiques, le réseau routier canadien et le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité.

Pour que le nombre des exigences réglementaires propres au Canada soit limité, les ministères devraient indiquer clairement comment ces exigences servent l'intérêt public. Ils pourraient notamment expliquer les résultats visés par un règlement en spécifiant pourquoi la meilleure façon de les atteindre passe par des instruments législatifs. Ils devraient aussi démontrer que ces résultats compensent largement l'impact du règlement sur la compétitivité économique canadienne et se traduisent par des avantages nets marqués.

Recommandation 2 : Au moment d'élaborer de nouveaux cadres réglementaires, le gouvernement fédéral devrait examiner et, autant que possible, adopter les normes internationales. Il devrait limiter le nombre des exigences réglementaires propres au Canada.

Recommandation 3 : Les exigences réglementaires propres au Canada peuvent être justifiées dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- **il n'existe aucune norme internationale ou nord-américaine généralement reconnue;**
- **des priorités nationales importantes, des facteurs propres au Canada ou des valeurs constitutionnelles exigent des approches différentes;**
- **le gouvernement n'a pas suffisamment confiance que le processus réglementaire, les pratiques, les résultats et/ou les décisions d'un partenaire commercial atteindront les objectifs des politiques canadiennes.**

Recommandation 4 : Au moment d'adopter des exigences réglementaires propres au Canada, le gouvernement fédéral devrait réduire le plus possible l'impact cumulatif des différents régimes sur le commerce et l'investissement :

- **en évaluant le recours à d'autres instruments pour atteindre les objectifs stratégiques (p. ex. mesures volontaires, stratégies d'information);**
- **en faisant la promotion d'approches axées sur le rendement lorsque c'est possible;**
- **en établissant les structures nécessaires à l'examen régulier des exigences pour s'assurer que les objectifs stratégiques sont atteints et en supprimant les règlements qui ne sont plus nécessaires.**

Engagement à l'échelle internationale

A) Coopération nord-américaine

Le libre-échange se situe au cœur de notre politique publique. Depuis la signature de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis, en 1989, la valeur des échanges bilatéraux de biens et de services a plus que doublé pour atteindre 644,6 milliards \$ (1,8 milliard \$ par jour). Aujourd'hui, 79,7 % des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis². L'ALE et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) mettaient tous deux l'accent sur la circulation des biens. Plus récemment, cet accent s'est déplacé du côté des services et des technologies, reflet des changements dans les économies nord-américaines. L'ALENA a marqué le début d'une nouvelle ère de coopération réglementaire entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Ces trois pays ont institué plusieurs groupes de travail techniques pour faciliter la collaboration. Cependant, le Canada devra encore franchir deux obstacles importants pour améliorer sa performance en matière de réglementation et accroître sa compétitivité économique.

² Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Cinquième rapport annuel sur le commerce international du Canada*, mars 2004.

Voir <http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/trade/state-of-trade-fr.asp>.

Premier obstacle : le Canada et les États-Unis maintiennent l'un et l'autre des processus et des structures parallèles dans pratiquement tous les secteurs de l'activité réglementaire. Malgré une convergence au niveau des objectifs poursuivis, l'existence de deux systèmes parallèles crée des chevauchements, étant donné surtout la nature intégrée du marché nord-américain. Cette situation risque de produire de piètres résultats sur les plans réglementaire et économique, et d'entraîner des coûts supplémentaires pour les gouvernements, les consommateurs et les entreprises, comme en témoigne l'encadré sur les pesticides.

Deuxième obstacle : la circulation transfrontalière des biens et services est toujours régie par une foule d'exigences réglementaires, un phénomène que le Forum des politiques publiques a nommé « la tyrannie des petites différences ». Des exemples à ce titre sont exposés dans la partie II du présent document, section 1.1, « Fabrication et approbation de produits. » Certaines de ces différences dans la réglementation sont dues à des objectifs stratégiques différents, mais la plupart d'entre elles sont liées à la classification des produits, aux exigences en matière de procédure et aux processus décisionnels qui sont sans rapport avec les résultats sur le fond. Les impacts cumulatifs de la prolifération de ces différences peuvent avoir des conséquences marquées sur la capacité commerciale d'une entreprise et peuvent dès lors entraver le commerce et l'investissement.

Le Comité pense que le Canada doit opter pour une approche méthodique et stratégique en ce qui concerne la coopération en matière de réglementation avec ses partenaires de l'ALENA, sans quoi nous devons nous contenter d'une performance sociale, environnementale et économique bien inférieure à ce qu'elle pourrait être.

L'objectif à court terme devrait être d'obtenir des normes et des règlements compatibles dans des secteurs qui accroîtraient l'efficacité de l'économie canadienne et assureraient un degré de protection élevé pour la santé humaine et l'environnement. À cette fin, il faut supprimer les obstacles réglementaires à un marché nord-américain intégré et mettre fin à la tyrannie des petites différences. À plus long terme, le Canada devrait, avec le concours de ses partenaires de l'ALENA, surtout des États-Unis, rehausser la compréhension et la confiance mutuelles par rapport aux

Réglementation des pesticides en Amérique du Nord

Le groupe de travail technique de l'ALENA sur les pesticides a élaboré un cadre de réglementation des pesticides qui permet de coordonner les activités du Canada, du Mexique et des États-Unis dans ce domaine. Les efforts de ce groupe de travail ont mené à l'élaboration d'une option d'approbation réglementaire conjointe des pesticides entre le Canada et les États-Unis. Dans le cadre de cette option, l'Environmental Agency des États-Unis et l'Agence canadienne de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada évaluent chacune une partie de la demande et prennent ensuite une décision commune. Cependant, le Canada procède à un essai « d'efficacité » plus rigoureux (pour s'assurer que le produit se comporte comme on le prétend) que les essais auxquels procèdent les États-Unis

Le Comité a entendu des commentaires à l'effet que le processus canadien et/ou le processus conjoint sont perçus comme étant plus lourds que le processus américain, ce qui incite certains fabricants à ne pas se prévaloir de cette option et à demander d'abord l'approbation de leurs produits aux États-Unis. Parfois, ils décident même de ne pas la demander au Canada.

Une partie du défi auquel font face l'industrie et les responsables de la réglementation semble découler de la faible envergure du marché canadien des pesticides qui ne représente que 2 % des ventes mondiales. Les fabricants ne veulent pas courir le risque que le processus canadien retarde leur accès au marché américain. Par ailleurs, étant donné les coûts d'obtention de l'approbation au Canada, le marché canadien risque de ne pas être rentable pour eux.

Par conséquent, les agriculteurs américains ont accès à de nouveaux pesticides parfois plus efficaces ou moins dangereux pour la santé humaine et l'environnement que les pesticides moins récents qui sont sur le marché alors que les agriculteurs canadiens n'y ont pas accès ou doivent attendre plus longtemps. Au bout du compte, cette situation compromet la performance réglementaire et diminue la compétitivité de l'agriculture canadienne.

mécanismes et aux décisions de chaque partenaire en matière de réglementation; il faudrait en outre créer des institutions ou des processus réglementaires communs ou conjoints dans certains secteurs clés.

Étant donné la multitude de règlements en Amérique du Nord, il est préférable de répartir la coopération en matière de réglementation en plusieurs segments axés sur des questions bien précises. Une telle approche facilite le rapprochement des principaux partenaires, y compris les gouvernements provinciaux et territoriaux, les Premières nations, les groupes de citoyens et les industriels.

Les parties concernées et les ministères fédéraux ont constaté qu'il est parfois difficile de faire participer les États-Unis à des initiatives de coopération en matière de réglementation. Dans les cas où les différences sont minimales et les risques faibles, il serait peut-être préférable, dans l'intérêt public, que le Canada soit pragmatique et adapte de son propre chef son approche à celle des États-Unis. Le Comité pense que l'approche intelligente, dans ces cas, consiste à éviter les chevauchements inutiles et à affecter les ressources consacrées à la réglementation aux situations qui exigent une solution propre au Canada.

Dans les domaines où les intérêts du Canada s'écartent de ceux des États-Unis et où la politique des deux pays comporte des différences importantes, il pourrait être impossible d'harmoniser les réglementations. Il sera alors nécessaire de prendre des mesures telles que des ententes d'échange d'information, la mise en œuvre d'un mécanisme commun de cueillette des données, de procédures d'évaluation des risques et de procédures décisionnelles, ainsi que des examens conjoints, pour réduire l'impact de ces différences. Un bon exemple à ce titre est l'entente Four Corners négociée en 1996 entre Environnement Canada, Santé Canada et l'Environmental Protection Agency des États-Unis (EPA) (voir l'encadré à ce sujet). Des mécanismes semblables sont en place pour l'examen conjoint des pesticides.

Des mesures d'échange d'information et des mesures décisionnelles devraient être élaborées de façon à accroître la confiance dans les processus réglementaires et décisionnels de l'autre partie. Ces mesures devraient également nous aider à prendre conscience du fait que les normes, les processus et les décisions des deux pays en matière de réglementation produisent des résultats semblables. Ce constat devrait permettre la mise en marché d'un même produit dans tous les pays d'Amérique du

L'entente Four Corners entre le Canada et les États-Unis

Bien que le Canada et les États-Unis aient des exigences différentes en matière d'examen des nouveaux produits chimiques, ils ont reconnu qu'il n'est pas dans l'intérêt public que les organismes nationaux prennent des mesures redondantes dans ce domaine. Environnement Canada, Santé Canada et l'Environmental Protection Agency des États-Unis coopèrent dans le but d'accroître l'efficacité pour la mise en marché de nouveaux produits chimiques tout en s'assurant que la santé publique et l'environnement sont protégés.

Cette relation de coopération est illustrée par l'entente Four Corners Canada-États-Unis. En vertu de cette entente, si un produit chimique est examiné aux États-Unis, l'entreprise concernée peut demander que l'Agence communique les données et les résultats de l'évaluation au Canada. En retour, le Canada fournit des données pour valider les outils de modélisation américains.

Four Corners est une tribune dans laquelle les entreprises et les gouvernements s'efforcent de supprimer les obstacles à la coopération en matière de réglementation. Les partenaires envisagent un avenir dans lequel l'un et l'autre pays peuvent comprendre et accepter les décisions de son partenaire visant à protéger la santé humaine et l'environnement, et dans lequel les entreprises peuvent présenter une seule demande et commercialiser leurs produits dans toute l'Amérique du Nord après l'examen national.

Nord après un seul examen et une seule approbation. Les pesticides, les vaccins à usage vétérinaire et les produits pharmaceutiques pourraient être des candidats de choix à la mise en application d'examens uniques pour le marché nord-américain. (Voir la section 1.1, partie II, « Fabrication et approbation de produits ».)

Les États-Unis pourraient être intéressés à collaborer avec le Canada pour atteindre leurs objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Le Comité pense que le Canada et les États-Unis ne devraient pas se contenter d'harmoniser les cadres réglementaires, mais qu'ils devraient aussi déterminer dans quels domaines ils pourraient mettre en place des institutions et processus réglementaires intégrés. Par exemple, l'intégration est particulièrement importante dans les domaines où les enjeux environnementaux, économiques et sanitaires convergent, comme la qualité de l'air, la santé des animaux et la sécurité alimentaire. Puisque les industries de transformation agricole et alimentaire nord-américaines sont intégrées, les Canadiens et les Américains auraient peut-être intérêt à mettre en place une politique commune de gestion du risque, des systèmes conjoints d'inspection et de surveillance et des mesures d'urgence conjointes. Les cas récents d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dans les deux pays le démontrent. De même, le Canada et les États-Unis pourraient collaborer pour instaurer dans tous les points d'entrée nord-américains un système de sécurité visant à enrayer la propagation des risques pour la santé humaine, la santé animale et l'environnement. La coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation devrait alors avoir pour objectif l'adoption de régimes de réglementation efficaces garantissant un degré élevé de protection de l'environnement, de la santé et des consommateurs.

Recommandation 5 : Le cadre stratégique de coopération internationale en matière de réglementation du gouvernement du Canada devrait être principalement et immédiatement axé sur l'Amérique du Nord. Le gouvernement fédéral devrait s'appliquer à :

- **établir des normes et des règlements compatibles dans les secteurs où cette compatibilité accroîtrait l'efficacité de l'économie canadienne et assurerait un degré de protection supérieur à la santé humaine et à l'environnement;**
- **éliminer les petites différences et réduire les obstacles réglementaires à un marché nord-américain intégré;**
- **instaurer un système unique d'examen et d'approbation des produits et des services pour l'ensemble de l'Amérique du Nord;**
- **mettre en place des processus réglementaires intégrés afin de soutenir les principaux secteurs intégrés nord-américains (p. ex. secteurs énergétique, agricole et alimentaire) et d'adopter des réponses plus efficaces aux menaces à la santé humaine, à la santé animale et à l'environnement.**

Recommandation 6 : Le gouvernement fédéral devrait s'appliquer, en collaboration avec ses homologues américains et, le cas échéant, mexicains, à acquérir une vision commune et à instaurer un climat de confiance réciproque dans les processus et les décisions de réglementation, grâce à un recours accru à des examens indépendants par des pairs, à l'échange d'information, à des mécanismes communs de collecte de données et d'évaluation des risques, ainsi qu'à des procédures décisionnelles communes et à des examens conjoints.

B) Relations bilatérales et multilatérales clés

Bien que la coopération avec les États-Unis en matière de réglementation soit d'une importance primordiale, le Canada ne saurait réduire sa collaboration de longue date au sein d'organismes de normalisation internationaux et avec d'autres instances. La collaboration avec plusieurs autres pays

est essentielle pour un grand nombre de questions environnementales et sanitaires actuelles, voire la plupart. Il est important aussi d'assurer aux biens et aux services canadiens un meilleur accès aux marchés internationaux. L'Europe aussi bien que les nouveaux marchés comme la Chine, l'Inde et le Brésil sont autant de cibles importantes pour le Canada.

Le Canada doit continuer à rechercher des possibilités ciblées de coopération bilatérale avec l'Union européenne qui s'offriront à lui. L'Union européenne est le plus important marché unique mondial. Sa population et ses exportations surpassent celles des États-Unis et son produit intérieur brut rivalise avec celui de cette nation. À la suite de l'adhésion de nouveaux pays en mai 2004, l'Union européenne a vu sa population de 377 millions d'habitants grimper à 450 millions. L'Europe vient au deuxième rang parmi les partenaires commerciaux du Canada puisque la valeur des exportations canadiennes sur ce marché s'élève à 33,6 milliards \$, soit environ 3,5 % du PIB du Canada.

Les relations du Canada avec l'Union européenne ne sont pas stratégiques que pour des motifs commerciaux. L'Union européenne est en voie de devenir un acteur important sur la scène internationale de la réglementation. Tant l'Union européenne que ses États membres ont entrepris plusieurs innovations et efforts de renouvellement en matière de réglementation ces dernières années (p. ex. le Better Regulation Task Force au Royaume-Uni). L'Union européenne peut être une alliée incontournable pour le Canada lorsqu'il est question des normes internationales. Lorsqu'il y a de l'intérêt général du Canada, celui-ci, avec le concours de ses homologues européens, devrait travailler à supprimer les différences entre l'Amérique du Nord et l'Union européenne.

Lors du Sommet Canada–Union européenne de décembre 2002, le Canada et la Commission européenne ont convenu « d'élaborer un nouveau type d'accord bilatéral axé sur l'avenir et de portée très vaste, visant à renforcer le commerce et l'investissement (ARCI) » et « d'intensifier le dialogue sur la réglementation et de s'efforcer d'adopter avec succès un nouveau cadre dans ce domaine ». Le cadre de coopération sur la réglementation constituera le point de départ de la mise en œuvre d'une coopération volontaire entre les organismes de réglementation de l'Union européenne et du Canada. Il y aurait lieu de finaliser ces deux ententes.

La collaboration du Canada avec des organismes internationaux permet également d'atteindre l'important objectif d'améliorer l'uniformité et la prévisibilité de la réglementation à l'échelle internationale en élaborant des normes internationales et des procédures décisionnelles communes. Les normes et procédures communes aident à réduire les obstacles au commerce et encouragent l'investissement.

En même temps, le Comité pense qu'il est essentiel que le gouvernement oriente ses activités sur les secteurs où les avantages qu'il pourrait en retirer sont les plus grands. Un secteur clé qui se prête bien à la coopération multilatérale est celui de l'approbation de technologies et de produits nouveaux et innovateurs (voir la section 1.2, « Biotechnologie/Sciences de la vie », dans la partie II). Pour des pays de taille moyenne comme le Canada, la capacité d'élaborer des cadres réglementaires et d'évaluer chaque produit nouveau pose de plus en plus problème. Le Canada devrait militer activement en faveur de l'élaboration de normes internationales pour la sécurité des produits et de l'adoption d'un concept d'examen unique pour des produits commercialisés à l'échelle mondiale.

Ce concept d'examen unique nécessite un degré de confiance élevé dans les procédures décisionnelles et les mécanismes de réglementation des autres pays. La confiance s'acquiert grâce à un processus fondé sur l'échange d'information et la collaboration scientifique, la mise en œuvre de mécanismes communs de collecte de données et d'évaluation des risques, la participation à des examens conjoints et l'évaluation de la performance par le biais, notamment, d'études de marché.

Dans certains cas, le Canada devrait accepter les décisions des autorités réglementaires d'autres pays, en particulier de l'Union européenne et des États-Unis, sans que soit entrepris un processus de mise en confiance mutuelle et que soient compromises ses normes élevées sur les plans de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Les meilleurs candidats sont les produits des secteurs dans lesquels des procédures d'évaluation de la conformité sont déjà bien établies et reconnues à l'échelle internationale. Dans ces cas-là, le Canada devrait conclure des ententes avec les autorités réglementaires étrangères pour examiner et surveiller leurs procédures décisionnelles et leur performance en matière de réglementation.

Un autre défi de taille qui se pose au gouvernement consiste à cerner le moment opportun pour jouer un rôle d'instigateur à l'échelle internationale. Il pourrait ne pas être avantageux pour le Canada d'être le premier pays à instaurer une norme ou un cadre réglementaire en l'absence d'un processus international ou de la participation de ses principaux partenaires. Certes, l'exercice d'un leadership est important, mais le gouvernement doit l'exercer de façon ciblée et faire un usage stratégique des ressources pour en tirer le maximum sur le plan de l'intérêt national. Plutôt que d'être le premier à élaborer un cadre réglementaire, le Canada devrait avoir recours à la collaboration bilatérale et multilatérale pour réduire les écarts entre les systèmes réglementaires nationaux en l'absence de consensus à l'échelle internationale. L'accroissement de l'uniformité et de la prévisibilité de la réglementation à l'échelle internationale peut aider à réduire les obstacles au commerce et à faire du Canada un pays plus attrayant pour l'investissement dans la recherche-développement. Le gouvernement devrait axer principalement ses efforts sur les secteurs où des normes sont nécessaires pour protéger la santé et la sécurité des Canadiens, où le Canada est un innovateur important et où des investissements de recherche-développement considérables ont été faits, ou bien dans des secteurs où il s'est fixé des objectifs stratégiques nationaux importants.

La promotion de la diversité culturelle est un domaine où le leadership du Canada a apporté une contribution à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale. À la suite de ses différends avec certains de ses partenaires, différends qui ne se sont pas toujours réglés en sa faveur, le Canada a milité activement à l'échelle internationale pour la mise en place de règles de base claires qui pourraient servir de guide au Canada et à d'autres pays pour mettre en place des cadres réglementaires, afin de préserver et d'encourager les cultures nationales tout en respectant les règles du système commercial international.

La culture et le leadership canadien

Dans les années 90, les politiques du gouvernement fédéral visant à protéger et à promouvoir la culture canadienne ont donné lieu à des désaccords et à des différends commerciaux officiels avec nos partenaires commerciaux. La fiabilité des exemptions culturelles au titre du libre-échange a été mise en question.

Le Canada a en conséquence milité activement sur la scène internationale pour susciter l'appui en faveur de l'élaboration d'une convention multilatérale. Cette convention énoncerait des règles de base claires qui pourraient servir de guide au Canada et à d'autres pays pour maintenir des politiques visant à préserver et à encourager les cultures nationales tout en respectant les règles du système commercial international. Elle servirait aussi de point de référence et de guide aux pays qui établiraient des politiques culturelles et des cadres réglementaires pour préserver et promouvoir les cultures nationales et locales.

Pour établir une coalition de soutien, le Canada a institué le Réseau international sur la politique culturelle et a travaillé de concert avec des états et des partenaires des ONG clés (p. ex. la Coalition pour la diversité culturelle) dans des forums comme l'Organisation des États américains et l'Organisation de la Francophonie. En octobre 2003, la Conférence générale de l'UNESCO a convenu par consensus d'amorcer le processus menant à l'élaboration d'une convention sur la protection de la diversité culturelle et de l'expression artistique.

Le leadership du Canada dans ce domaine a bien servi les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux et ceux des groupes culturels. Le Canada ne cherchait pas à créer une approche de réglementation nationale unique, mais bien à favoriser la cohérence et la prévisibilité à l'échelle internationale. Le Canada devrait maintenant concentrer ses efforts sur les secteurs qu'il considère comme des priorités nationales et dans lesquels le potentiel d'innovation est considérable, comme la biotechnologie.

Recommandation 7 : Le Canada devrait promouvoir le concept d'un examen unique et conjoint pour des marchés multiples et s'appliquer à accepter les approbations et les examens de produits effectués par ses partenaires commerciaux des États-Unis et de l'Union européenne, dans les secteurs où des procédures d'évaluation de la conformité bien établies et reconnues à l'échelle internationale sont déjà en place.

Recommandation 8 : Le Canada devrait cerner les domaines où il souhaite faire figure de chef de file mondial, en mettant l'accent sur ceux qui offrent aux citoyens et aux entreprises du pays les avantages les plus grands, par exemple la biotechnologie, l'exploitation des ressources naturelles et la diversité culturelle. 🍁

3.2 Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation

Au Canada, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent des responsabilités réglementaires dans divers domaines, tels que l'agriculture, l'environnement, la sécurité alimentaire, les médicaments et les transports³. Ainsi, dans le domaine des médicaments, il incombe au gouvernement fédéral d'approuver les produits qui seront mis sur le marché, tandis que les gouvernements provinciaux réglementent ceux qui sont couverts par le régime de soins médicaux qu'ils administrent. La responsabilité partagée dans une gamme de domaines est enchâssée dans la Constitution. Sans une coordination minutieuse entre les deux ordres de gouvernement, toutefois, il y a risque élevé de double emploi et d'inefficacité, ce qui pose problème.

Des examens du système réglementaire canadien ont révélé des problèmes de chevauchement des compétences et de double emploi depuis au moins les années 80. Les principes directeurs en matière de réglementation publiés en 1986 promettaient que le gouvernement fédéral allait coopérer davantage avec les provinces pour alléger le fardeau général de la réglementation en éliminant les chevauchements coûteux. Après cet examen, on a ajouté à l'Étude d'impact de la réglementation fédérale l'exigence de tenir des consultations auprès des provinces. Dans les années 90, les gouvernements fédéral et des provinces et territoires ont déployé des efforts considérables pour harmoniser leurs processus réglementaires; dans cette optique, ils ont conclu l'Accord sur le commerce intérieur et l'Accord sur l'harmonisation environnementale. Au cours de cette même décennie, la plupart des provinces et des territoires ont réformé leurs processus réglementaires et ont supprimé des milliers de règlements désuets et inutiles.

Pourtant, la coordination entre les gouvernements en matière réglementaire demeure un problème sérieux au Canada. Les parties consultées pour les besoins du présent rapport ont toutes souligné la nécessité d'améliorer grandement la coopération entre les autorités fédérales et provinciales/territoriales à cet égard. Bon nombre d'entre elles ont souligné que l'absence de coopération – entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux et entre les provinces et les territoires – entraîne des coûts importants pour l'économie canadienne. D'après le commentaire entendu le plus fréquemment, le Canada « doit mettre de l'ordre dans ses affaires » s'il veut créer un système plus vigoureux et plus uniforme à l'échelon national, et contribuer aux efforts internationaux.

3.2.1 Principaux enjeux

L'absence de coordination entre les gouvernements peut hypothéquer sérieusement l'efficacité et l'efficacité globale d'un système réglementaire. S'il faut en croire les consultations menées par le Comité et de récents sondages, les Canadiens sont de plus en plus frustrés et manifestent une impatience croissante au vu

de la stagnation dans ce domaine. On estime que l'absence de coopération fait grimper les coûts et limite les possibilités tant pour les consommateurs que pour les entreprises. Les représentants de l'industrie ont souligné que les sociétés canadiennes avaient besoin d'un système réglementaire national qui soit plus prévisible et plus efficace et comporte des délais raisonnables; selon eux, il y

D'après les Canadiens...

Selon *Portraits du Canada 2003*, 70 % des Canadiens classent l'amélioration de la coopération fédérale-provinciale-territoriale au deuxième rang des priorités gouvernementales, tout de suite après les soins de santé. *Portraits du Canada* est un sondage annuel effectué par le Centre de recherche et d'information sur le Canada.

³ Les administrations municipales et certains gouvernements et institutions des Premières nations ont également des responsabilités en matière de réglementation. Le Comité n'a toutefois pas examiné les enjeux de la coopération avec les municipalités. Les questions afférentes à la réglementation qui touchent les Premières nations sont détaillées dans la partie II du présent document.

va de leur compétitivité sur le marché international. Les dirigeants d'entreprise s'inquiètent de l'opinion tenace qui prévaut, à l'étranger, quant à la nature exagérément complexe du contexte réglementaire du Canada, élément qui peut nuire à l'expansion des affaires et aux investissements au pays.

Des études récentes confirment ces préoccupations et étayent la nécessité d'un changement. Dans l'examen de la réforme réglementaire au Canada qu'elle a effectué en 2002, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), tout en émettant un jugement globalement positif, a souligné que la coopération fédérale-provinciale-territoriale devait figurer parmi les priorités absolues. Dans la Stratégie d'innovation fédérale de 2002, on relevait que l'existence de plusieurs mécanismes de réglementation entraîne des coûts de conformité élevés pour les entreprises et freine notre potentiel d'innovation. Un rapport publié par les Partenaires pour l'investissement au Canada en 2003 et portant sur les opinions des chefs de grandes sociétés internationales et des principaux investisseurs étrangers établissait que l'absence de coordination intergouvernementale est, au Canada, un obstacle majeur à l'investissement.

L'inexistence d'un processus ou d'un mécanisme officiel de coopération représente un des principaux défis de la coordination intergouvernementale. Des conseils ministériels fédéraux-provinciaux-territoriaux ont été établis dans la plupart des grands secteurs de dépenses (marché du travail, santé, environnement et transports), mais les représentants des gouvernements se réunissent rarement pour discuter des politiques réglementaires. Selon des fonctionnaires fédéraux, on ne peut espérer rectifier le tir en créant simplement un autre processus fédéral-provincial; à leurs yeux, on ne réussira à s'écarter du statu quo que s'il y a volonté de le faire aux plus hauts échelons et si on se dote d'un mandat clair assorti de priorités en matière de réforme.

À ce problème s'ajoute – comme il est mentionné à plusieurs reprises dans le présent document – le manque de coordination entre les ministères fédéraux. Les autorités provinciales et territoriales consultées à propos de la coopération intergouvernementale ont plusieurs fois souligné ce problème. On a soutenu que la coopération avec un ministère fédéral pouvait souvent être minée par les actions d'une autre entité ministérielle.

Enfin, le Comité relève un thème récurrent dans les discussions avec les parties concernées : le besoin pressant d'accélérer la mise en œuvre immédiate de l'Accord sur le commerce intérieur. Les questions provinciales-territoriales comme le commerce intérieur débordaient du mandat du Comité. Ce dernier reconnaît toutefois l'importance que revêt ce dossier pour le Canada et voit d'un bon œil le fait que le commerce intérieur figure à l'ordre du jour du nouveau Conseil de la fédération.

3.2.2 Renforcement de la coopération

Le Comité a la ferme conviction qu'une coopération intergouvernementale accrue est un élément essentiel à l'instauration, au Canada, d'un régime de réglementation intelligente. La vision et les principes du Comité ne sont guère reflétés dans les accords actuels entre les gouvernements intéressés. Comme il a été souligné lors des consultations menées par le Comité, les intervenants gouvernementaux pourraient participer au processus de renforcement de la coopération, puisqu'ils ont de l'expérience et connaissent les obstacles à surmonter, et qu'ils savent dans quels domaines il existe des chevauchements.

En outre, le Comité estime que l'uniformité de la réglementation au Canada est un facteur important de l'élaboration d'une approche plus stratégique en matière de réglementation internationale. Comme il est suggéré dans la section 3.1, il faudrait faire participer les gouvernements provinciaux et territoriaux à l'élaboration de nouvelles approches internationales dans les domaines qui les touchent. En fait, selon les résultats de la Table ronde de recherche-action

sur les relations canado-américaines, dirigée par l'École de la fonction publique du Canada, la plupart des provinces ont établi d'étroites relations avec certains états américains au cours des dernières années, et ce, dans de nombreux domaines.

Le Comité est en faveur d'une approche plus systématique de la coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation, une approche qui, en même temps, tiendrait compte des compétences respectives en la matière. Cela dit, le statu quo n'est pas une solution acceptable. Le Comité est d'accord avec les parties concernées qui font valoir la nécessité d'adopter des solutions pragmatiques et concrètes qui vont au-delà des questions d'autorité. Certains intervenants ont même suggéré d'envisager sérieusement la substitution et la délégation des responsabilités réglementaires aux divers gouvernements et agences. L'idée mérite d'être analysée attentivement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Une approche novatrice de la coopération

À l'automne 2003, Environnement Canada et l'Association des produits forestiers du Canada ont amorcé un projet de réglementation intelligente axé sur l'exploration de voies pouvant se prêter à une coopération accrue en matière de gestion des émissions des usines de pâtes et papiers du Canada. Ils ont créé une équipe de projet comptant des experts de l'industrie et des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de la communauté écologiste et des Autochtones. Ce projet devrait faciliter la création et le maintien d'un secteur canadien des produits forestiers vigoureux, compétitif et propre. Ses initiateurs élaboreront un cadre de réglementation national qui prend appui sur l'architecture de la gestion des émissions dans les provinces, concorde avec le cycle de planification opérationnelle de l'industrie, offre plus de prévisibilité et de clarté et incite à recourir à des approches novatrices au regard de l'amélioration de la performance environnementale.

Le Comité est d'avis que les gouvernements devraient échanger davantage l'information dont ils disposent et tirer parti des innovations et des pratiques exemplaires des provinces et des territoires en matière réglementaire. Le gouvernement fédéral pourrait par exemple tirer d'importantes leçons de deux initiatives provinciales : le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis en place un processus d'approbation de projets (p. ex. développement d'un centre de ski) en régime accéléré, qui vise à rationaliser les processus réglementaires; le gouvernement de l'Alberta, pour sa part, collabore actuellement à la rationalisation et à l'amélioration des systèmes de réglementation touchant la gestion de l'énergie, de l'environnement et des ressources, de manière à protéger efficacement la qualité de l'environnement.

Réalisations prometteuses

Le Comité prend acte de certaines réalisations récentes prometteuses à l'égard de la coopération en matière réglementaire. En mars 2003, après la publication du rapport de consultation de la Stratégie d'innovation, les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'innovation et du commerce ont mis sur pied un groupe de travail sur la réforme réglementaire. Coprésidé par Industrie Canada et par la Colombie-Britannique, ce groupe a cerné les pratiques exemplaires et les principes directeurs de la réforme et isolé des priorités en vue de la coopération future. Il a transmis son rapport au Comité, pour examen, en janvier 2004.

Dans ce rapport, on juge prioritaires deux domaines exigeant la collaboration des gouvernements : les évaluations environnementales d'une part, la biotechnologie et les nouvelles technologies de l'autre. Même si le gouvernement fédéral a signé avec plusieurs provinces et territoires des accords de coopération sur les évaluations environnementales, les consultations menées auprès de porte-parole de l'industrie, des autorités provinciales et territoriales et d'autres parties intéressées donnent à entendre que des difficultés non négligeables perdurent. Il faudrait d'une part permettre une participation accrue des communautés autochtones à ces évaluations. D'autre part, il y aurait lieu,

pour améliorer les décisions réglementaires et la mise en application des règlements sur le plan de la biotechnologie, de consulter les autorités provinciales et territoriales dès le début du processus. La biotechnologie est en effet considérée comme une technologie naissante dont l'impact pour les gouvernements provinciaux et territoriaux est important. Ces deux domaines prioritaires font l'objet d'un examen plus détaillé dans la partie II du présent document.

Le groupe de travail a également mentionné qu'il serait sans doute utile d'effectuer une étude conjointe de la gouvernance réglementaire. Au Canada, la réforme de la réglementation a donné naissance à de nouvelles pratiques de gestion axées sur la qualité : l'élaboration de politiques et d'outils, et la mise en place d'institutions visant l'amélioration continue de la qualité dans le milieu de la réglementation. Ce phénomène est commun aux pays membres de l'OCDE et de l'APEC. Les travaux de l'OCDE à cet égard font valoir d'importantes retombées, dont une meilleure performance économique, des activités gouvernementales plus efficaces et efficientes, et un plus grand respect de principes démocratiques comme la transparence, la participation de la population et la réactivité.

Dès le début des travaux du Comité, le président de celui-ci a écrit aux plus hauts fonctionnaires de chacun des gouvernements des provinces et territoires, et a rencontré leurs représentants. Ces échanges ont confirmé que les provinces et les territoires étaient fortement intéressés à collaborer pour régler des questions de réglementation communes. En se fondant sur les résultats de ces consultations et d'entretiens avec, entre autres, des représentants des Premières nations et du secteur industriel, le Comité estime que les conditions et le moment sont favorables à l'élaboration d'un plan d'action qui viserait à élargir et à renforcer la coopération en matière de réglementation au Canada.

Le SRAS et la collaboration gouvernementale

Dans le rapport *Leçons de la crise du SRAS : Renouveau de la santé publique au Canada*, publié en octobre 2003, le Comité consultatif national sur le SRAS et la santé publique a écrit : «...l'absence d'un cadre de collaboration et d'une communauté de pensée entre les divers paliers de gouvernement représente le plus grand obstacle à une intervention efficace en cas de crise de santé publique...Il faut établir les règles et les normes d'un système intégré avant les crises de santé dans un esprit de partenariat et d'engagement partagé à l'égard de la santé des citoyens, plutôt que de façon ponctuelle en pleine bataille contre une flambée virale. »

Recommandation 9 : Le gouvernement fédéral devrait considérer comme une priorité la création d'un contexte de réglementation plus uniforme au Canada. La collaboration fédérale-provinciale-territoriale devrait être reconnue officiellement dans une entente intergouvernementale qui serait conclue à l'issue d'une discussion au niveau des premiers ministres. Le nouveau processus devrait être axé sur les priorités clés, telles que les évaluations environnementales, et devrait permettre de reconnaître et d'éliminer les obstacles à la coopération, d'élaborer un cadre d'orientation pour guider la prise de décisions et de publier régulièrement des comptes rendus de l'état de la réglementation au Canada.

Recommandation 10 : Le gouvernement fédéral devrait s'assurer de la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux dès les premières étapes de l'élaboration de la position canadienne sur les questions de réglementation internationale qui les touchent. Les deux ordres de gouvernement devraient s'employer de concert à faire respecter ces obligations internationales.

Recommandation 11 : Pour donner suite au rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la réforme réglementaire, le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre de deux priorités :

- définir une approche de réglementation commune et cohérente en ce qui concerne les évaluations environnementales. Étant donné que les évaluations environnementales ont souvent des incidences sur les collectivités autochtones, les autorités fédérales, provinciales et territoriales devraient, le cas échéant, s’assurer de la collaboration des Autochtones⁴;**
- étudier comment il serait possible de coordonner la réglementation dans le secteur de la biotechnologie et des technologies nouvelles. 🍁**

⁴ Par Autochtones, on entend ici les personnes qui s’identifient comme Indien de l’Amérique du Nord, Inuit ou Métis.

3.3 Coordination fédérale en matière de réglementation

Très peu de questions réglementaires relèvent du mandat d'un seul ministère fédéral. Dans le secteur de la transformation des aliments, par exemple, jusqu'à trois ministères et agences fédéraux distincts peuvent assumer des responsabilités réglementaires – Santé Canada, Environnement Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments – sans compter Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui détient la responsabilité générale de la politique de ce secteur.

Des personnes et organismes touchés par la réglementation et d'autres parties intéressées ont exprimé à maintes reprises leur frustration d'avoir à traiter simultanément avec différentes autorités réglementaires fédérales qui ont parfois des exigences contradictoires. Ce manque de coordination en matière réglementaire a des incidences réelles sur l'augmentation des coûts de production de l'industrie. De plus, il donne l'impression que le Canada et la réglementation canadienne sont trop complexes, ce qui peut freiner l'investissement au Canada. Enfin, une telle multiplicité d'organismes de réglementation fédéraux crée un obstacle à la participation des citoyens au processus réglementaire.

Les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral reconnaissent que le manque de coordination est un enjeu important, non seulement à l'égard de la réglementation, mais aussi en ce qui concerne d'autres aspects des activités gouvernementales. Ils le désignent comme le défi de la « gestion horizontale » et y ont consacré d'importantes discussions et études⁵. Malgré ces efforts, les progrès réalisés s'avèrent insuffisants et – pour emprunter le titre d'une des études portant sur le sujet – la coordination efficace entre les ministères fédéraux représente toujours un « effort héroïque ».

La promotion de la croissance économique et l'atteinte d'objectifs réglementaires visant à protéger la santé, la sécurité et l'environnement et à assurer un marché équitable et efficient doivent reposer sur un environnement constructif qui soutient une plus grande coordination en matière de réglementation. Le Comité croit que si les actions du gouvernement fédéral étaient mieux coordonnées et que le gouvernement parlait d'une seule voix sur les questions réglementaires, il serait mieux en mesure de nouer le dialogue avec des partenaires internationaux et d'accroître sa collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les gouvernements des Premières nations. De plus, en démontrant sa détermination à mieux coordonner son approche réglementaire, le gouvernement fédéral augmenterait sa crédibilité lorsqu'il prône la coopération et le recours accru aux partenariats avec l'industrie et d'autres parties intéressées pour soutenir les objectifs des politiques d'intérêt public.

Fondamentalement, le Comité plaide en faveur d'un changement de culture au sein de la fonction publique fédérale, changement qui mènera à une réforme gouvernementale du processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'application de la réglementation. Le Comité considère que le défi posé par la coordination fédérale est un élément central de l'initiative de réglementation intelligente et pense que si des progrès peuvent être réalisés à ce chapitre, le paysage réglementaire au Canada en sera grandement amélioré.

⁵ Plusieurs études ont été réalisées sur ce sujet au cours des dernières années. Veuillez consulter : Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada, 2004; Jacques Bourgault et René Lapierre, *Horizontalité et gestion publique*, Centre canadien de gestion (CCG), 2000; Mark Hopkins, Chantal Couture et Elizabeth Moore, *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Table ronde de recherche-action en gestion horizontale du CCG, James Lahey (président), 2001.

3.3.1 Principaux enjeux

Une des principales constatations initiales du Comité sur la question de la coordination fédérale en matière de réglementation était à l'effet que les ministères fédéraux travaillent toujours principalement en « silos », c'est-à-dire à l'intérieur des monopoles que leur confèrent leur mandat et leur expertise juridiques. Cette approche fait en sorte que la réglementation est utilisée pour soutenir un mandat restreint d'un ministère plutôt que comme outil permettant de soutenir les priorités sociales, environnementales et économiques de l'ensemble du gouvernement. Le Comité pense qu'il s'agit là d'un obstacle crucial et qu'il faudra le surmonter. Il ne faut pas que les agents de la réglementation aient l'impression de compromettre le mandat réglementaire de leur ministère s'ils visent parallèlement l'atteinte d'objectifs nationaux plus généraux.

Un deuxième défi important posé par la coordination découle de l'infrastructure même du gouvernement. Le Comité a remarqué qu'il manquait de mécanismes gouvernementaux pouvant favoriser et faciliter la coordination interministérielle en matière de réglementation. Aucun centre gouvernemental n'a pour mandat d'assurer une telle coordination – même lorsque divers ministères peuvent avoir des points de vue contradictoires sur une même question – et de voir à ce que la réglementation soit harmonisée de manière à soutenir les priorités du gouvernement. Comme il a été signalé dans un rapport de 2004 publié par l'École de la fonction publique du Canada, il y a une « incapacité à se rendre compte que les ministères ne disposaient que de compétences limitées pour surmonter les divergences interministérielles » et à réaliser que les agences centrales auraient un rôle à jouer « dans le lancement, le maintien, le ressourcement, la coordination et la surveillance des initiatives horizontales⁶ ».

La troisième observation principale faite par le Comité est l'absence d'une politique claire et d'orientations stratégiques sur de nombreux fronts. Le Comité énonce nombre de recommandations à ce sujet tout au long de son rapport, et surtout à la section 3.1, partie I, « Coopération internationale en matière de réglementation » et à la section 1.5, partie II, « Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières ». On a souvent associé la gestion horizontale à un processus (c.-à-d. à la création d'un comité interministériel) plutôt qu'à un moyen d'atteindre des objectifs collectifs. Sans orientation concrète, ce processus engendre une grande frustration chez les participants et les observateurs, mais aussi chez ceux qu'il est supposé servir.

3.3.2 Mécanismes de coordination

Étant donné la diversité de leurs mandats respectifs, les ministères fédéraux ont parfois des vues différentes ou même contradictoires sur une même question réglementaire. Cela fait en sorte que le gouvernement ne s'exprime pas d'une seule voix lorsqu'il traite avec l'industrie ou avec d'autres parties intéressées. Le Comité a été en mesure d'observer directement ce phénomène, car divers ministères lui ont présenté des points de vue différents sur certaines questions réglementaires tout au long du processus ayant mené à la préparation du présent rapport.

Les mémoires au Cabinet prévoient la tenue d'une consultation interministérielle visant l'atteinte d'un consensus sur une politique donnée. Cependant, rien n'assure que la coordination établie à cette étape se prolongera tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des règlements. Tel que mentionné précédemment, la « gestion horizontale » dans la fonction publique « en est encore à ses premiers balbutiements... Trop souvent aussi, les gestionnaires semblent contraints de surmonter des obstacles que le 'système' pourrait réduire ou lever⁷ ». À ce titre, le Comité reconnaît

⁶ Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, p. 3.

⁷ Mark Hopkins, Chantal Couture et Elizabeth Moore, *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, p. v.

que les ministères ont besoin d'un forum où ils peuvent débattre de questions réglementaires particulières et élaborer des positions communes.

Le Comité constate que les normes de gestion du processus de réglementation du gouvernement du Canada prévoient une certaine coordination interministérielle à l'étape de l'élaboration des nouveaux règlements afin de « chercher à savoir s'il existe déjà une réglementation dans ce domaine ». Par ailleurs, ces normes prévoient également que les organismes de réglementation « doivent ensuite s'efforcer d'harmoniser la nouvelle réglementation avec la réglementation existante afin d'en accroître le plus possible l'efficacité et d'éviter les doublons⁸ ». Malgré ces exigences, on a souligné au Comité que, dans les faits, le ministère qui détient l'autorité réglementaire a la discrétion de consulter les autres ministères sur des questions de nature réglementaire et qu'il n'y recourt pas systématiquement.

Le Comité est d'avis qu'une telle approche n'est pas satisfaisante et ne va pas assez loin. Il envisage plutôt la mise en place d'un processus ou d'un mécanisme qui garantirait que tous les ministères qui ont un intérêt dans une question de nature réglementaire soient présents, s'il y a lieu, que ce soit à l'étape de l'élaboration de la politique, de l'élaboration des règlements, de l'administration des programmes réglementaires ou de l'application et de l'évaluation de ces règlements. Il est nécessaire de mettre en place un processus ou un mécanisme qui permettra aux ministères d'examiner ensemble les questions réglementaires et d'en discuter, en ce qui concerne notamment les questions qui relèvent des incidences ou de la pertinence de la réglementation actuelle et de la création de nouvelles réglementations. Le Comité est d'avis que ce rôle de coordination devrait être assumé par le Bureau du Conseil privé (BCP), car il est l'agence centrale responsable de la réglementation.

Recommandation 12 : Le Bureau du Conseil privé devrait mettre en place un mécanisme pour étayer la discussion interministérielle et favoriser l'élaboration de positions pangouvernementales au regard des dossiers relatifs à la réglementation. Il devrait aussi s'assurer que les ministères prennent les mesures appropriées pour harmoniser les réglementations avec les priorités nationales.

3.3.3 Cadres stratégiques

La coordination en matière réglementaire serait grandement facilitée par la détermination d'orientations politiques claires, appliquées de façon régulière, pour permettre la prise de décisions cohérentes dans l'ensemble du gouvernement. Des cadres stratégiques pourraient servir à coordonner la réglementation de plusieurs ministères œuvrant dans certaines activités ou certains secteurs. Ils pourraient couvrir un domaine réglementaire général, comme la participation d'un ministère à une initiative de coopération internationale en matière de réglementation, ou un secteur spécifique, comme une activité réglementaire liée au développement des ressources naturelles dans le Nord du Canada. En exposant clairement les objectifs politiques généraux du gouvernement, les cadres stratégiques fourniraient des directives aux organismes de réglementation – avec des objectifs concrets et des normes servant à mesurer les résultats – et assureraient une cohérence à long terme à la gouvernance dans un secteur donné.

Les cadres stratégiques pourraient également accorder une grande importance à la reddition de comptes et prévoir que les ministères assurent un suivi tout au long de la mise en œuvre de leur réglementation, y compris à l'échelon régional. On a mentionné au Comité que la mise en place de tels cadres stratégiques permettrait de réduire l'incohérence dont font montre les bureaux fédéraux régionaux du pays lorsqu'ils appliquent les politiques et les règlements (l'atteinte d'un tel résultat

⁸ Bureau du Conseil privé, *Gouvernement du Canada - Politique de réglementation*, novembre 1999, p. 11.

serait particulièrement utile au regard de l'application du processus d'évaluation environnementale). Le Comité pense également qu'à l'échelon régional, les orientations stratégiques doivent être accompagnées d'une forte responsabilisation régionale et d'un solide leadership central.

Recommandation 13 : Des cadres généraux régissant la politique réglementaire devraient être établis. Ils décriraient les grands objectifs du gouvernement dans un secteur ou un domaine de réglementation. Ces cadres donneraient une orientation générale aux divers organismes de réglementation et feraient en sorte que les activités réglementaires soient cohérentes et intégrées. Par exemple, il faudrait établir des cadres stratégiques pour certains secteurs, comme la biotechnologie, et pour certaines questions, comme la coopération internationale en matière de réglementation.

3.3.4 Guichets uniques et coordonnateurs fédéraux

L'industrie et les ONG ont fait mention du manque de guichets uniques permettant de nouer le dialogue avec le gouvernement fédéral sur la réglementation d'un domaine ou d'un secteur donné. Comme le démontre le secteur de la transformation des aliments, les parties intéressées doivent parfois traiter avec une multitude d'organisations fédérales – et parfois même un certain nombre de points de liaison au sein de chaque ministère. Cette situation est particulièrement démotivante pour les citoyens ou les petites et moyennes entreprises qui souhaitent participer au processus réglementaire, mais ne possèdent pas les ressources juridiques ou financières leur permettant de naviguer dans le système pour s'assurer du respect des règlements fédéraux.

L'utilisation de guichets uniques sur des questions réglementaires spécifiques (les évaluations environnementales, par exemple) ou à l'échelle d'un secteur industriel (l'industrie automobile, par exemple) constituerait une étape importante et nécessaire menant à l'amélioration de la coordination. Par l'expression « guichet unique », le Comité entend un point de liaison unique au sein du gouvernement fédéral, pour assurer la liaison avec un secteur de l'industrie. L'adoption d'une telle approche devrait aller de pair avec l'utilisation du cybergouvernement pour s'assurer que toute la documentation réglementaire nécessaire est disponible en direct et facile à utiliser.

Le Comité croit en outre que l'utilisation de guichets uniques à l'échelon fédéral pourrait éventuellement amener le gouvernement fédéral à assumer un rôle prépondérant lorsqu'il collabore avec d'autres ordres de gouvernement pour créer un service de guichet unique sur des questions spécifiques dans l'ensemble du Canada.

À la mise en place de ces guichets uniques devrait s'ajouter la nomination de coordonnateurs fédéraux responsables de projets d'investissement spécifiques de grande envergure, tels que le projet de gazoduc de la vallée du Mackenzie. Un coordonnateur fédéral serait doté de pouvoirs décisionnels clairs et aurait l'obligation de rendre compte aux ministères fédéraux concernés en vue de mettre en place un mécanisme de prise de décision en matière réglementaire qui soit efficient et transparent pour chaque projet. Ce coordonnateur fédéral garantirait également que le gouvernement fédéral n'a qu'un porte-parole lorsqu'il prend part à un projet auquel participent aussi d'autres instances, parties intéressées et intervenants. La création de guichets uniques et la nomination de coordonnateurs fédéraux sont deux mesures qui permettraient de réduire considérablement les coûts des transactions des parties intéressées et des gouvernements. Certaines de ces questions sont traitées plus à fond dans la partie II du rapport.

Recommandation 14 : Le gouvernement fédéral devrait fournir un guichet unique aux parties intéressées et au grand public. Il devrait également jouer un rôle prépondérant lorsqu'il collabore avec d'autres ordres de gouvernement dans le but de créer un service de guichet unique.

Recommandation 15 : Dans le cas de projets mettant en cause des investissements importants, le gouvernement fédéral devrait nommer des coordonnateurs ayant les pouvoirs décisionnels nécessaires pour superviser la participation des divers ministères fédéraux aux activités réglementaires. 🍁

3.4 Gestion du risque

Les responsables de la réglementation doivent agir en dépit des incertitudes et de l'information incomplète dont ils disposent par rapport aux problèmes ou aux risques susceptibles de se poser. Étant donné que leurs ressources sont limitées et que les risques potentiels sont pratiquement infinis, ils doivent faire des choix difficiles quant aux priorités, à la nature des interventions et à l'attribution des ressources. En même temps, les citoyens exigent des niveaux de protection de plus en plus élevés contre un nombre toujours croissant de risques et les industries entendent se livrer à leurs activités dans un environnement prévisible. Les responsables de la réglementation doivent pouvoir recourir à un processus décisionnel et de résolution de problèmes fondé sur des principes, cohérent et transparent.

La gestion du risque est centrée sur l'idée qu'une démarche rationnelle, délibérative et fondée sur des faits donnera, avec le temps, des résultats plus satisfaisants. Elle reconnaît que tous les risques ne peuvent être totalement éliminés, mais qu'ils peuvent être gérés de manière à atténuer ou réduire les préjudices dans la mesure la plus large et pratique possible.

Compte tenu de l'élargissement des connaissances et des compétences techniques, allié à une diffusion large et rapide de renseignements sur des risques concrets ou perçus, les tâches liées à la gestion du risque sont devenues plus importantes pour les responsables de la réglementation, surtout pour ceux dont le travail est lié à des régimes fondés sur des études scientifiques. Le Comité est donc d'avis que l'application des principes de gestion du risque à l'élaboration ainsi qu'à l'administration et à la mise en œuvre des programmes réglementaires doit faire partie intégrante d'une stratégie de réglementation intelligente.

Qu'est-ce que la gestion du risque?

La gestion du risque est une approche systématique visant à élaborer une ligne de conduite qui soit la plus efficace possible en dépit des incertitudes en cernant les menaces pour la santé, l'environnement, le bien-être social, financier ou économique de la population afin de pouvoir les comprendre, les évaluer, établir des priorités d'intervention, intervenir et communiquer l'information pertinente. La gestion du risque corrélatif comporte l'affectation de ressources nationales, limitées, où elles seront les plus utiles pour le plus grand nombre de personnes possible. Elle s'effectue selon les étapes suivantes : définition du problème, évaluation du niveau et de la gravité du risque, élaboration de solutions, prise d'une décision, mise en application de la décision, évaluation et réexamen de la décision. Pour être efficaces, les stratégies de gestion du risque doivent tenir compte, à chacune des étapes du processus, des activités de communication et de consultation, des aspects légaux et des activités opérationnelles en cours.

Les exemples utilisés dans la présente section concernent essentiellement les règlements fondés sur des données scientifiques (p. ex., ceux liés à la santé, à la sécurité et à l'environnement). La gestion du risque s'avère appropriée pour tous les programmes de réglementation, et l'approche proposée pourrait donc s'appliquer à d'autres domaines.

3.4.1 Principaux enjeux

L'environnement dans lequel les responsables de la réglementation doivent prendre des décisions est caractérisé par la complexité, l'incertitude et la fragmentation des renseignements (voir le tableau 3.1). Les questions dont ils sont saisis sont de plus en plus interdépendants et d'envergure internationale. Par exemple, pour assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire en Amérique du Nord, il est essentiel de tenir compte de plusieurs facteurs, notamment des incidences des produits chimiques et de la biotechnologie sur la santé humaine et sur l'environnement, des échanges commerciaux internationaux et des pratiques en matière de fabrication et d'étiquetage. Ce défi est également accentué par le fait que les risques peuvent souvent avoir simultanément des conséquences bénéfiques et négatives. Prenons, par exemple, la mise au point d'un nouveau produit thérapeutique.

Tableau 3.1 Questions liées au risque et environnement réglementaire

	Questions liées au risque	Exemples contemporains	
Perceptions du risque	Nouvelles technologies	Risques liés à des secteurs nouveaux ou émergents	Aquaculture, organismes génétiquement modifiés (OGM)
		Risques liés à des produits déjà sur le marché	Effets indésirables des médicaments
		Risques liés à des processus nouveaux	Impact de la réfrigération et de l'utilisation des CFC sur l'environnement
	Sources internationales de risques	La propagation rapide à l'échelle internationale des menaces pour la santé humaine et l'environnement	Syndrome respiratoire aigu sévère, propagation d'espèces invasives, virus du Nil occidental
		Incidences à l'échelle internationale des activités industrielles et agricoles et du commerce	Changement climatique, appauvrissement de la couche d'ozone, niveaux de toxicité élevés dans l'Arctique canadien, contrôle de la circulation aérienne
	Meilleure compréhension des conséquences corrélatives du risque	Une meilleure compréhension de la façon dont la diminution d'un risque peut accroître d'autres risques	Le chlore dans l'eau potable réduit les risques biologiques, mais peut augmenter légèrement les risques de cancer.
			Les normes visant la réduction de la consommation d'essence diminuent les dommages à l'environnement causés par les émissions, mais augmentent les risques de décès et de blessures sur les routes, les fabricants construisant des véhicules plus légers.
			Le processus d'approbation de médicaments et de matériels médicaux réduit les risques de mise en marché de produits dangereux, mais ralentit le développement et la vente de produits qui sauvent des vies.
	Nouvelles façons de gérer les risques	Nouveaux cadres législatifs signalant les risques qui doivent être gérés par une réglementation	<i>Loi sur les espèces en péril, Loi sur les océans, Loi canadienne sur la protection de l'environnement, Loi sur les produits antiparasitaires.</i>
		Assurer la gestion du risque par le truchement de partenariats	L'accent est davantage mis sur la protection des consommateurs que sur l'interventionnisme direct.
		Recours accru par le gouvernement à un type de réglementation axé sur des considérations d'ordre social plutôt qu'économique	
	Percées scientifiques et progrès technologiques	La découverte scientifique de nouveaux risques modifie les perceptions du risque et impose de nouvelles exigences au gouvernement	La découverte de mercure dans les produits du poisson, l'établissement d'un lien entre l'encéphalopathie spongiforme bovine et la maladie de Creutzfeldt Jakob
De meilleures techniques de détection et de mesure mettent en évidence de nouveaux risques		La découverte de la présence de perturbateurs endocriniens dans l'eau potable, due à l'utilisation de produits pharmaceutiques	
Progrès scientifiques qui peuvent aboutir à l'émergence de nouvelles industries		Recherche sur les cellules souches, techniques génésiques, nanotechnologie	

Sa disponibilité peut améliorer considérablement la santé et la qualité de vie de nombreuses personnes. Toutefois, sa fabrication et son élimination peuvent avoir des répercussions néfastes qu'il est nécessaire de gérer et de réglementer.

Par ailleurs, le fait que le risque ne connaisse pas les frontières entre les ministères constitue un autre élément important dont doivent tenir compte les responsables de la réglementation. Par conséquent, il faut adopter une approche intégrée pour véritablement protéger l'intérêt public. La coordination des efforts est particulièrement cruciale lorsque les responsabilités politiques et réglementaires dans un certain domaine relèvent de plusieurs ministères à la fois (p. ex., les questions de l'agriculture et de l'alimentation relèvent à la fois d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, de Santé Canada et d'Environnement Canada). Dans de tels cas, le gouvernement doit mettre en place des approches coordonnées en matière de détection, d'évaluation et de comparaison des risques en plus de mettre en œuvre et d'évaluer des politiques et des programmes réglementaires connexes.

Certaines questions peuvent également nécessiter la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux. Par exemple, l'amélioration de la qualité et de la salubrité de l'eau au Canada nécessite la coordination des efforts d'au moins cinq ministères fédéraux ainsi que des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Un autre enjeu vise l'adoption d'un processus transparent de prise de décisions et la façon dont le public perçoit le risque et qui, précisons-le, diffère de celle des gouvernements. En effet, les citoyens ont tendance à s'intéresser surtout à des facteurs plus personnels, comme les conséquences possibles d'un préjudice qui les touche eux-mêmes ou encore des membres de leur famille ou des amis. Par ailleurs, les citoyens veulent pouvoir prendre leurs propres décisions par rapport à nombre de risques, comme ceux liés au transport et aux aliments, et les responsables de la réglementation doivent s'assurer que la population a accès à l'information relative aux risques inhérents à certaines décisions. Ces mêmes responsables ne peuvent décider à huis clos en quoi consiste le meilleur intérêt des citoyens. Il incombe donc aux responsables de la réglementation de faire preuve de transparence dans leurs prises de décisions et de faire participer les citoyens de façon constructive. La capacité du responsable de la réglementation à communiquer efficacement et à engager les citoyens, et toute autre partie, constitue un facteur de réussite crucial pour effectuer une gestion du risque efficace et continuer de susciter de la confiance à l'égard du système de réglementation.

Initiatives récentes de gestion du risque au Canada

Le gouvernement du Canada a reconnu le rôle de la gestion du risque au sein d'un système réglementaire moderne. Depuis la publication du rapport intitulé *Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens*, en 2000, le gouvernement a accompli d'importants progrès dans ce domaine. Il a pris plusieurs initiatives au titre de questions précises liées au risque, dont la précaution, l'affectation des ressources, l'évaluation des risques et la communication du risque, ainsi que les risques juridiques. Ces initiatives ont suscité une importante prise de conscience en plus d'inciter le gouvernement fédéral à recourir à la pratique de la gestion du risque. Les efforts ultérieurs devront tenir compte de ces initiatives et s'y appuyer. En voici quelques-unes :

- le *Cadre de gestion intégrée du risque* du Secrétariat du Conseil du Trésor (2001);
- le *Cadre de gestion intégrée du risque – Guide de mise en œuvre* du Secrétariat du Conseil du Trésor (2004);
- le *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque* du Bureau du Conseil privé (2003);
- le *Cadre décisionnel pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé* (2000) de Santé Canada;
- l'Initiative de gestion des risques juridiques (GRJ) du ministère de la Justice et du Conseil du Trésor (lancée au début de 2000);
- *La communication des risques et le gouvernement : Théorie et application à l'Agence canadienne d'inspection des aliments* de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (2001).

3.4.2 Cadre de gestion du risque pour la réglementation

Le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral doit élaborer un cadre de gestion du risque pour la réglementation qui servirait de guide aux ministères dans la préparation d'approches de gestion du risque spécifiques. Il importe que les agents de réglementation puissent recourir à un cadre d'orientation qui les aide à prendre leurs décisions en toute transparence, celles-ci ne devant pas être assujetties à leur propre évaluation du risque. L'élaboration d'un tel cadre de gestion permettrait d'aider les responsables de la réglementation à effectuer une analyse approfondie, à agir avec discernement et à prendre des décisions judicieuses dans des situations incertaines.

Le Comité estime qu'il faudrait plus d'uniformité dans les approches de gestion du risque des divers ministères et est conscient que des risques différents nécessiteront des stratégies de gestion différentes. Par exemple, pour chaque programme de réglementation, il faudrait procéder à la classification des risques selon leur gravité et l'intervention nécessaire (p. ex., le recours à différents outils), et notamment établir des seuils en deçà desquels le gouvernement n'interviendra pas par le biais d'un règlement. Il y aurait lieu d'accorder plus d'attention et d'affecter davantage de ressources, proportionnellement, aux risques considérés comme d'importantes priorités ministérielles ou gouvernementales. En ce qui concerne les risques les plus faibles, il conviendrait d'avoir recours à des mécanismes de conformité nécessitant moins de ressources (p. ex., des programmes d'information). Cette classification devrait être systématiquement tenue à jour à la lumière des nouvelles données scientifiques, des changements de comportement et des résultats obtenus au moyen des programmes.

L'élaboration et l'adoption par les ministères d'une norme de gestion du risque, comme la norme Q-850 de l'Association canadienne de normalisation (voir l'encadré), faciliteraient l'adoption d'une approche uniforme à l'échelle des divers ministères. Pêches et Océans Canada a établi une excellente matrice de la priorité du risque qui fixe des seuils pour divers types de mesures réglementaires. Un tel cadre peut s'appliquer à une très vaste gamme de risques (voir la section 1.4, partie II, « Processus d'évaluation environnementale »).

Le cadre de gestion du risque pour la réglementation devrait donc s'appuyer sur trois éléments de base : le classement des risques par priorités, l'évaluation des risques ainsi que la communication et la consultation sur le risque.

Les principaux objectifs de ce cadre sont les suivants :

- réduire le risque de préjudice à l'aide d'une réglementation efficace et judicieuse;
- affecter des ressources ministérielles en fonction de priorités, pour obtenir les meilleurs résultats au moindre coût possible;

Normes de gestion du risque – la norme Q-850

Les entreprises s'appuient sur un environnement réglementaire prévisible et transparent, et les citoyens peuvent prendre des décisions personnelles plus judicieuses s'ils comprennent bien la gestion du risque. L'influence des principes et des cadres appliqués à cet égard dans le secteur privé commence seulement à se faire ressentir dans la fonction publique, notamment à Transports Canada.

La norme Q-850 de l'Association canadienne de normalisation établit un processus en six étapes, à savoir l'identification d'un problème ou d'un avantage initial, l'analyse préliminaire, l'estimation du risque, l'évaluation du risque, le contrôle du risque et l'intervention-surveillance. Les modèles déjà utilisés par les entreprises, comme la norme Q-850, constituent un excellent levier de partage des responsabilités de gestion du risque entre le gouvernement, le secteur privé et les citoyens.

Santé Canada applique le *Cadre décisionnel pour l'identification, l'évaluation et la gestion du risque pour la santé* (2000), alors que l'ACIA a élaboré le *Cadre d'analyse du risque pour faire face aux risques en matière de santé des animaux, de protection des végétaux et de salubrité des aliments au sein de l'Agence canadienne d'inspection des aliments* (2003). Les deux modèles s'inspirent des principes de la norme Q-850.

- s'assurer que le processus de gestion du risque devienne plus transparent, plus uniforme entre les ministères et plus prévisible;
- améliorer les attentes, la compréhension et la confiance entre le secteur privé, le gouvernement et les citoyens;
- veiller à ce que les évaluations du risque soient fondées sur des faits;
- adopter à l'échelle du gouvernement des pratiques de gestion du risque qui soient uniformes, qui préconisent le classement stratégique des risques par priorités ainsi que la prévision stratégique du risque, qui veillent à ce que les mesures de réglementation tiennent compte du risque en cause et qui ont recours à plusieurs outils (y compris des outils visant la mise en œuvre et le respect des stratégies);
- élaborer des possibilités novatrices de participation de la population à l'établissement des priorités en matière de risques et des niveaux de protection;
- mieux réagir aux problèmes de gestion du risque concernant plus d'un ministère.

Recommandation 16 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre de gestion du risque pour la réglementation s'appuyant sur trois éléments de base : le classement des risques par priorités, l'évaluation des risques ainsi que la communication et la consultation sur le risque.

Classement des risques par priorités

Le Canada dispose de ressources limitées pour réaliser un nombre croissant d'objectifs stratégiques; par ailleurs, l'environnement réglementaire doit faire face aux exigences croissantes de la population à l'égard de la reddition de comptes et de la gestion responsable des finances publiques. Il est par conséquent essentiel que le gouvernement applique les principes de gestion du risque lorsqu'il prend

Une approche axée sur le risque en matière de planification, d'activités et de mesure du rendement : l'Agence canadienne d'inspection des aliments

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est le plus gros organisme de réglementation fédéral à vocation scientifique. Elle est responsable des services fédéraux d'inspection, d'homologation et de quarantaine pour le secteur des aliments, des animaux et des végétaux. L'ACIA réglemente plus de 4 000 établissements canadiens de transformation des aliments, des centaines de milliers d'expéditions d'animaux vivants, de plantes et de produits forestiers à l'échelle nationale et des activités d'import-export représentant environ 70 milliards \$ par année.

Au cours des dernières années, l'ACIA a décidé de s'appliquer à accroître l'efficacité de ses activités réglementaires en intégrant les principes de la gestion du risque à sa planification stratégique et opérationnelle et à ses systèmes de contrôle. Les principes de la gestion du risque fondée sur des données scientifiques qui étaient appliqués à chaque secteur de façon ponctuelle sont maintenant appliqués stratégiquement à l'ensemble des programmes, par le biais d'un système intégré de planification, de fonctionnement et de présentation de rapports axés sur le risque.

Le pivot du système est un profil de risque de l'organisation qui quantifie le risque (les probabilités et les conséquences), évalue la stratégie d'atténuation qui est en place pour gérer le risque et identifie le risque résiduel et la tolérance au risque associés aux résultats stratégiques de l'ACIA. Des plans de travail stratégiques sont créés en se basant sur les résultats de ce processus et un système de gestion du rendement permet aux cadres d'être au courant des résultats obtenus.

L'application des principes de la gestion du risque au niveau de la planification stratégique et au niveau opérationnel donne à la direction de l'ACIA un degré accru d'assurance que les risques sont connus, qu'ils sont évalués et qu'ils sont examinés de façon exhaustive et préventive.

des décisions concernant l'affectation des ressources consacrées à la réglementation. Il devrait affecter les ressources à des priorités qui permettraient d'en tirer le meilleur parti sur les plans social et environnemental, au moindre coût.

Certains ministères ont décidé d'élaborer des profils de risque en tenant compte de divers facteurs politiques, sociaux, juridiques et financiers liés à l'utilisation efficace des ressources pour la gestion du risque. L'identification du risque et l'évaluation des priorités devraient être exécutées de manière cohérente, en tenant compte non seulement du mandat d'un ministère, mais aussi de celui de l'ensemble de la fonction publique, étant donné qu'un même risque doit souvent être géré par plus d'un ministère et que les activités d'atténuation du risque dans un secteur donné sont de plus en plus susceptibles d'accroître un risque dans un autre secteur.

Les exercices de détection du risque devraient être pluridisciplinaires afin d'utiliser comme levier et de mettre en commun les connaissances et la capacité de réglementation. Outre les fonctionnaires, on pourrait faire participer des scientifiques canadiens et étrangers de divers établissements de recherche et d'enseignement universitaire, des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, des agents de réglementation étrangers, des représentants de l'industrie, des organisations non gouvernementales, des groupes de citoyens ainsi que des groupes de réflexion.

Les responsables de la réglementation doivent donc établir leurs priorités en matière de risque, les rendre publiques ainsi que les raisons qui justifient leurs décisions. Les rapports annuels des ministères sur les plans et les priorités doivent présenter l'affectation corrélative des ressources et les rapports sur le rendement des ministères doivent faire valoir les progrès réalisés afin de minimiser le nombre de risques classés par priorités.

Recommandation 17 : Le gouvernement fédéral devrait procéder à des exercices réguliers de détection des risques et faire en sorte que les programmes réglementaires et les ressources soient affectés en fonction des priorités du Canada en matière de risques.

Évaluation du risque

Les responsables de la réglementation doivent bien comprendre la nature du problème ou du danger sur lequel ils doivent se pencher. Cette démarche signifie en fait d'entamer les travaux de recherche et d'analyse requis et d'évaluer et de quantifier le risque en jeu. Les travaux scientifiques sont essentiels à l'élaboration d'options et à la prise de décisions liées à la réglementation, tant pour ce qui est des stratégies que de la mise en application. Ils doivent être effectués par un service indépendant et examinés par les pairs au besoin. Il s'agit là d'une étape cruciale du processus de gestion du risque qui fournit une excellente base fondée sur des faits à l'évaluation du risque.

En ce qui a trait à la réglementation fondée sur des données scientifiques, il importe que les évaluateurs du risque puissent avoir accès aux plus fiables et aux plus récentes données scientifiques afin que la réglementation puisse refléter en tout temps les connaissances à la fine pointe. Précisons qu'à une époque où les connaissances évoluent à un rythme effréné, cela n'est pas une mince tâche. De toute évidence, le gouvernement doit pouvoir compter sur suffisamment de connaissances et d'expertise à l'interne de la part de scientifiques et d'autres professionnels afin que les évaluations du risque reposent sur des données adéquates et des études indépendantes. Les compétences scientifiques du gouvernement doivent donc être évaluées régulièrement pour s'assurer que l'assise scientifique est adéquate. À cet égard, l'option de faire appel, périodiquement, aux services d'une institution scientifique indépendante afin qu'elle puisse procéder à une évaluation rigoureuse ne doit

pas être exclue. Attirer et garder des scientifiques de renom au sein du gouvernement constitue un impératif constant, étant donné la concurrence féroce qui prévaut entre les employeurs potentiels pour mettre la main sur des scientifiques hautement qualifiés.

Comme cela a été discuté à la section consacrée à la coopération internationale en matière de réglementation, les responsables de la réglementation devront également entretenir de plus en plus de liens et échanger des renseignements avec leurs collègues en poste dans d'autres pays, en plus de tâcher d'avoir accès à des réseaux scientifiques internationaux. Il importe aussi d'intensifier la collaboration avec la communauté scientifique canadienne (p. ex., le Conseil national de recherches du Canada, l'Institut de recherche en santé du Canada et les nombreuses universités) en vue d'une réglementation générale et d'une évaluation du risque en particulier.

En plus des données scientifiques, les responsables de la réglementation doivent également comprendre l'environnement public. En élaborant une intervention réglementaire, ils doivent tenir compte des questions liées notamment aux valeurs, au seuil de tolérance du public face au risque, aux priorités stratégiques et à l'environnement social, culturel, politique et financier qui ne cesse d'évoluer.

Actuellement, nous n'avons toujours pas mis en place de normes ou de lignes directrices fédérales établissant des exigences minimales en ce qui concerne l'évaluation des risques et les interventions réglementaires. Par conséquent, les évaluations effectuées dans l'ensemble du gouvernement, qui indiquent de façon explicite et transparente comment les données empiriques et l'environnement public éclairent et influencent les décisions, manquent encore d'uniformité. Le problème est d'autant plus grave que, comme nous l'avons mentionné précédemment, le risque doit constamment faire l'objet d'une évaluation interministérielle. En outre, les ministères n'ont toujours pas adopté de stratégie coordonnée pour les évaluations du risque qui leur permettrait d'atténuer de nouvelles sources de risque pour la santé, la sécurité et l'environnement et d'établir des priorités, surtout lorsque les risques touchent bon nombre de ministères. L'adoption de mesures visant à accroître l'uniformité et la coordination au sein des divers ministères serait donc souhaitable.

Précaution

Il est important que les décisions en matière de réglementation soient fondées sur des données scientifiques. Cependant, lorsque les responsables de la réglementation ne peuvent pas compter sur des données scientifiques entièrement fiables alors qu'ils doivent prendre une décision parce qu'il y a un risque de préjudice grave ou irréversible, ils peuvent recourir au principe de « précaution ». Le recours à la précaution est d'ailleurs prescrit dans plusieurs lois canadiennes importantes, notamment dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, aussi connue sous l'appellation LCPE (1999), la *Loi sur les espèces en péril* et la *Loi sur les océans*.

Sur une base quotidienne, les agents ou les inspecteurs de la réglementation ont recours à la précaution en prenant leurs décisions. Il incombe aux responsables de la réglementation d'anticiper les problèmes et de les prévenir. Le fait d'appliquer le principe de précaution peut être dans l'intérêt du public et correspond en tous points avec l'approche de réglementation intelligente. Toutefois, la façon dont le principe de précaution est intégré dans le processus décisionnel est cruciale. Si le concept est utilisé de manière abusive, il peut y avoir augmentation des risques et imposition de coûts inutiles à tous ceux qui entrent en ligne de compte dans le système réglementaire, y compris les gouvernements. Le *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque*, récemment publié par le Bureau du Conseil privé, constitue un excellent moyen d'aider le gouvernement à utiliser adéquatement le concept de précaution. Il convient que les ministères puissent expliquer la manière dont ils entendent mettre en œuvre cette nouvelle politique.

Le Comité ne voit aucune raison de donner un caractère officiel au principe de précaution dans la vaste majorité des circonstances quotidiennes où il n'existe qu'une petite part d'incertitude quant aux données scientifiques. Néanmoins, il existe des situations (voir l'encadré sur le New Directions Group) qui nécessitent l'élaboration et l'établissement de processus spécifiques pour l'application du principe de précaution.

Ces situations spéciales requièrent souvent une participation accrue de la part des parties concernées, y compris les entreprises et les organismes non gouvernementaux. Certains croient qu'un tel processus retarde la prise de décisions. Le Comité est d'avis que la participation de nombreuses parties, lorsqu'elle repose sur la coopération et une volonté de trouver des solutions, peut accélérer le processus décisionnel, contribuer à maintenir la confiance à l'égard du système réglementaire et faire en sorte que les objectifs visant la protection puissent être atteints sans étouffer l'innovation. Pareils processus doivent être guidés par le principe de la transparence et celui de l'imputabilité.

Les décisions prises à la lumière du principe de précaution doivent reposer sur les connaissances scientifiques les plus récentes. Ces situations particulières nécessitent souvent d'être documentées et révisées davantage. Bien des pays font appel à une institution scientifique nationale afin que leur gouvernement puisse obtenir des conseils d'ordre scientifique. En raison de l'absence d'une telle institution au Canada, il serait souhaitable de soumettre à un examen par les pairs, à la fois des experts canadiens et étrangers, les cas où le principe de précaution est utilisé pour justifier une mesure réglementaire importante.

Les décisions émanant de ces processus doivent être reconsidérées périodiquement en tenant compte des progrès scientifiques, de l'acquisition de nouvelles connaissances et du changement constant de l'environnement public.

Rapport du New Directions Group

Le New Directions Group, lequel regroupe des chefs de file canadiens en matière d'environnement en poste dans des entreprises et des organismes non gouvernementaux, a publié, en mars 2004, un document intitulé *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel en gestion du risque environnemental au Canada*. Ce rapport propose une ligne directrice visant l'application du principe de précaution dans le cadre de processus décisionnels fondés sur le risque qui varient selon le niveau d'incertitude scientifique, le risque potentiel et la capacité de la politique et du régime de réglementation à traiter certaines questions. Selon ce rapport, la plupart des décisions devraient être guidées par un processus régulier d'évaluation/de gestion du risque incluant le principe de précaution. Lorsque les risques ou les avantages potentiels à l'égard de la société sont importants et que le degré d'incertitude des données scientifiques est élevé, le groupe recommande de recourir à un processus qui permet une participation accrue des divers intervenants. Lorsqu'il y a un manque considérable de consensus au sein de la société, sans doute attribuable à un conflit fondamental des valeurs, lorsque le degré d'incertitude des données scientifiques, les risques de controverse et les menaces sont élevés et lorsque la politique ou le cadre de réglementation ne sont pas suffisamment clairs ou qu'ils sont inadéquats ou qu'aucun responsable de la réglementation ne veut être chargé du processus, le groupe estime qu'il est préférable d'élaborer un autre processus décisionnel.

Recommandation 18 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer une norme ou des lignes directrices fédérales sur l'évaluation du risque en matière de réglementation qui comprendrait :

- **une stratégie fédérale afin d'avoir accès de façon systématique et stratégique aux données et aux connaissances scientifiques les plus avancées sur lesquelles il peut s'appuyer pour prendre des décisions en matière de réglementation;**
- **la coordination des évaluations du risque au sein des divers ministères;**
- **le classement des risques par priorités, y compris l'établissement et la publication des priorités relatives au risque pour chaque ministère responsable de la réglementation;**
- **une analyse périodique de l'environnement des politiques gouvernementales;**
- **une réévaluation systématique de ce classement des risques par priorités afin de justifier les progrès réalisés dans les domaines de l'information et des sciences, les résultats obtenus grâce aux programmes réglementaires et aux changements notés dans l'environnement public et afin d'atténuer les nouvelles sources de risque;**
- **un examen régulier des capacités scientifiques du gouvernement.**

Recommandation 19 : Les ministères fédéraux devraient élaborer et établir des processus visant le recours à la précaution dans des situations spécifiques, comme lorsque les risques ou les avantages potentiels à l'égard de la société sont hautement prioritaires; lorsque le degré d'incertitude des données scientifiques est élevé; lorsqu'il y a un manque considérable de consensus au sein de la société attribuable à un conflit fondamental des valeurs; et lorsque le cadre de réglementation est imprécis ou inadéquat eu égard à de nouveaux risques en émergence. En pareils cas, ils devraient :

- **élaborer des protocoles et des processus régissant la prise de décisions et le recours à la précaution dans la prise de décisions;**
- **rendre publiques les raisons du recours au principe de précaution;**
- **recourir à des pairs indépendants pour effectuer l'évaluation des raisons qui les incitent à agir au lieu d'attendre d'avoir obtenu plus de preuves;**
- **s'engager à soumettre régulièrement à un examen les décisions importantes fondées sur le principe de précaution pour déterminer s'il existe de nouvelles données pertinentes à leur effet.**

Communication et consultation sur le risque

Le gouvernement ne peut protéger les citoyens contre tous les types de préjudices. Les pesticides, par exemple, améliorent la qualité des fruits et des légumes et les rendent accessibles à des prix raisonnables. Ces aliments, quant à eux, diminuent de nombreux risques pour la santé dont celui de certains types de cancer. Par contre, les pesticides peuvent accroître les risques de contracter d'autres types de cancers. Un des principaux défis qui se pose aux responsables de la réglementation dans le contexte de la mise en œuvre des régimes de gestion du risque est lié à la difficulté des citoyens et des parlementaires à comprendre ou accepter le fait que le risque puisse avoir des incidences bénéfiques et néfastes à la fois. C'est particulièrement le cas dans une situation qui pourrait être interprétée à tort comme un échec (p. ex., le retrait d'un médicament du marché). Cette attitude entraîne un accroissement de la demande d'intervention réglementaire traditionnelle qui n'est pas toujours rationnel.

Le Comité est d'avis que la gestion du risque doit être considérée comme une tâche devant être exécutée conjointement par le gouvernement, l'industrie et les citoyens afin que nous puissions atteindre des niveaux de risque acceptables et gérables. La capacité du gouvernement à transmettre efficacement de l'information sur les risques et à inciter les citoyens, les médias et les parlementaires à collaborer au processus de gestion du risque constitue un des principaux éléments d'une réglementation intelligente efficace. La communication dans ce domaine est primordiale pour établir la confiance à l'égard du marché canadien et de ses institutions. Il est intéressant de signaler que l'augmentation de la consommation de bœuf après l'incident de l'ESB, à l'été 2003, démontre qu'une stratégie axée sur la prévention et sur la coopération en matière de communication peut contribuer à maintenir la confiance des Canadiens.

Il suffit d'un bon jugement professionnel et de la mise en œuvre de certaines mesures de la part des responsables de la réglementation pour dissiper l'incertitude quant aux sources de préjudice. Par ailleurs, la confiance du public peut être maintenue et intensifiée en jetant la lumière sur certaines incertitudes. En outre, la transparence du processus décisionnel contribue à la prévisibilité de l'environnement commercial, ce que l'industrie apprécie beaucoup. Il est par conséquent important que les responsables de la réglementation expliquent clairement leurs décisions, les facteurs qui ont été analysés et les options qui ont été examinées.

Les consultations publiques sont essentielles, car la gestion du risque est plus efficace lorsque le gouvernement collabore avec les citoyens et l'industrie. Le gouvernement ne peut assurer seul la gestion du risque. La participation du public complète les analyses scientifiques, économiques et sociales. Les citoyens et l'industrie ont un rôle important à jouer dans l'identification et l'évaluation des priorités, des niveaux de tolérance au risque et de la façon dont le gouvernement et l'industrie devraient réagir. Il est essentiel que les responsables de la réglementation trouvent des façons novatrices de faire participer les citoyens pour mieux comprendre leur tolérance au risque, et pour obtenir leur opinion sur les priorités en matière de risque et sur les options en ce qui concerne sa gestion, ainsi que sur l'affectation des ressources nécessaires.

La confusion des citoyens lorsqu'il s'agit de faire un choix comportant un risque peut être accentuée par la rapidité des progrès scientifiques et par un accès accru à l'information. Par exemple, pendant des années, les médecins ont considéré que le cholestérol était mauvais et ils recommandaient à leurs patients de l'exclure de leur régime alimentaire. À présent, ils disent qu'il y a aussi du « bon cholestérol », ce qui rend les choix en matière d'alimentation plus complexes. Les citoyens ne savent pas toujours qui croire ni où trouver de l'information précise et objective. Un des rôles du gouvernement, à titre de gestionnaire du risque, est de veiller à ce que les citoyens aient accès à de l'information pertinente pour les aider à faire des choix éclairés.

Recommandation 20 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer et publier des lignes directrices concernant la communication sur le risque qui :

- **expliquent clairement et de manière transparente les raisons des décisions et la façon dont elles ont été prises, y compris l'importance attribuée aux divers facteurs pris en compte;**
- **renforcent le rôle du gouvernement fédéral à titre de fournisseur fiable d'information scientifique ou de toute autre information pertinente aux consommateurs, aux parlementaires et aux médias.**

Recommandation 21 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer des lignes directrices sur la façon de faire participer le public pour mieux connaître sa tolérance au risque, obtenir ses opinions sur les enjeux, et mieux cerner les options en matière de gestion du risque. ✦

3.5 Instruments d'action gouvernementale

Les gouvernements ont à leur disposition un large éventail d'instruments et d'outils pour les aider à atteindre leurs objectifs stratégiques. Parmi ces outils, mentionnons, outre les instruments législatifs traditionnels, les règlements fondés sur le rendement, les instruments économiques, les programmes d'information et d'éducation, les initiatives volontaires et les normes. Chacun exige la collaboration des parties concernées à divers degrés, comme celle de l'industrie dans le cas des codes de pratiques volontaires, et chacun a aussi ses mérites et ses limites.

Le Comité reconnaît les bénéfices liés à l'utilisation d'une combinaison d'instruments. Cette approche permet à l'organisme de réglementation d'adapter son intervention selon les circonstances de manière à tirer parti des avantages des instruments les plus appropriés à la situation.

Dans certains cas, une approche réglementaire traditionnelle, bien conçue, peut être plus efficace et efficiente, surtout si elle est accompagnée de programmes de surveillance et de promotion, et de programmes de soutien. Dans d'autres cas cependant, il peut y avoir des avantages à utiliser d'autres instruments, soit comme initiative indépendante, soit comme complément à l'approche traditionnelle. À titre d'exemple, une étude menée par le ministère de la Justice portant sur la conduite avec facultés affaiblies a démontré que, bien que des dispositions législatives soient nécessaires, l'approche complémentaire qui consiste à modifier les attitudes sociales grâce à des programmes efficaces d'éducation et de sensibilisation (comme dans le cas du programme Les mères contre l'alcool au volant) joue un rôle dissuasif essentiel dans la diminution de l'incidence de la conduite avec facultés affaiblies.

Programme d'étiquetage ÉnerGuide

L'Office de l'efficacité énergétique administre le programme d'étiquetage ÉnerGuide, dont le but est de protéger les acheteurs contre des affirmations exagérées d'efficacité énergétique faites par les fabricants de produits consommateurs d'énergie. Le fondement juridique de ce programme se trouve dans la *Loi sur l'efficacité énergétique* et ses règlements, qui établissent des normes de rendement énergétique minimales pour une gamme de produits consommateurs d'énergie et impose des essais obligatoires et des vérifications de ces produits par des tiers. L'étiquette ÉnerGuide est obligatoire pour les électroménagers, mais c'est une initiative dirigée par l'industrie pour l'équipement lourd de chauffage et de climatisation. L'industrie dirige le processus d'étiquetage et engage ses membres à inscrire une cote d'efficacité ÉnerGuide dans les brochures et à fournir à Ressources naturelles Canada des études de marché. La promotion est faite par le ministère et par l'industrie.

3.5.1 Principaux enjeux

Durant la majeure partie du siècle dernier, on avait largement recours à des mesures réglementaires d'injonction et de contrôle de l'exécution qui reposaient principalement sur des règles visant à définir le comportement dans l'espoir de produire les résultats escomptés. Malgré les efforts du gouvernement fédéral pour encourager les ministères à examiner et à utiliser une plus grande variété d'instruments non législatifs, dans le cadre notamment d'ateliers de formation offerts aux fonctionnaires fédéraux, il n'y a pas eu beaucoup de progrès dans ce domaine. Les ministères ont encore trop souvent recours aux lois comme instruments de premier choix et ne prennent pas suffisamment en considération d'autres instruments. Cela est particulièrement vrai dans le cas des instruments économiques, dont il est question à la fin de la présente section. Le Comité aimerait aussi qu'on ait davantage recours à la réglementation axée sur le rendement.

À l'heure actuelle, le manque de sensibilisation et d'expérience fait obstacle à l'utilisation accrue d'une variété d'instruments non législatifs. Par ailleurs, le fait que le gouvernement fédéral n'ait pas encore encadré l'utilisation d'instruments pour aider les responsables de la réglementation, en particulier ceux qui conçoivent et mettent en œuvre des stratégies d'application et de contrôle, représente un défi

supplémentaire. Il n'y a donc pas de cadre qui pourrait servir de feuille de route et les décisions relatives au choix d'instruments sont peu débattues et ne sont pas soumises à un processus permanent de remise en question, y compris la décision initiale de réglementer ou non. Sans directives claires de la part du gouvernement, les fonctionnaires qui participent à la mise en place de la réglementation (par ex. les avocats, les analystes de politiques, les agents de réglementation) doivent se fier à leur expérience et à leur expertise pour prendre des décisions par rapport aux instruments. Peu de choses les incitent à innover. En outre, il a été soulevé que des contraintes législatives à l'égard de la création et de la mise en œuvre de combinaisons d'instruments seraient parmi les principaux obstacles à l'utilisation accrue d'instruments non législatifs.

Par ailleurs, l'absence de politiques claires dans certains cas rend difficile la prise en considération et l'utilisation judicieuse d'instruments non législatifs. Le Comité reconnaît que sans objectifs clairs il est beaucoup plus difficile de prendre en considération et d'évaluer de façon efficace des instruments potentiels et de concevoir la combinaison d'instruments la plus appropriée. Cet objectif est également entravé par la possibilité que les discussions sur le choix des instruments se transforment en discussions sur les politiques.

Le Comité a aussi remarqué que des préoccupations par rapport à l'efficacité faisaient aussi obstacle à la conception et à la mise en application d'instruments non législatifs novateurs. Il s'est rendu compte, au cours des consultations, que des organisations non gouvernementales (ONG) et des citoyens perçoivent encore le gouvernement comme le « gardien » de leur santé, de leur sécurité et de l'environnement, et comptent sur lui à ce titre. Plusieurs d'entre eux, tout comme certains fonctionnaires, considèrent donc que les mesures réglementaires normatives traditionnelles d'injonction et de contrôle de l'exécution sont les plus efficaces et les plus fiables pour atteindre ces objectifs, malgré qu'on ait de plus en plus de preuves à l'effet que d'autres formes de réglementation puissent, si elles sont bien conçues, produire de meilleurs résultats. Ce point de vue est même partagé, à l'occasion, par certains parlementaires. Au cours des consultations, les ONG ont à plusieurs reprises indiqué qu'ils doutaient que les codes volontaires au sein de l'industrie puissent par exemple permettre la protection des consommateurs ou l'atteinte d'objectifs de sécurité. Le Comité reconnaît que, et c'est le cas pour toutes les mesures, les instruments non législatifs, dont les codes volontaires, comportent des limites. Celles-ci ne devraient cependant pas empêcher l'étude minutieuse de ces instruments, ni leur utilisation judicieuse.

Le Comité croit qu'il est essentiel de renforcer les mécanismes de reddition de comptes pour accroître la confiance de la population. Tel que mentionné à la section 3.6.3 « Nouvelles approches réglementaires », le gouvernement devrait expliquer de quelle façon les instruments proposés aideront à atteindre les résultats escomptés. Il devrait procéder à l'évaluation continue des stratégies réglementaires, présenter des rapports sur le rendement au public, tirer les conclusions qui s'imposent des résultats et modifier son approche au besoin.

3.5.2 Encadrer le choix des instruments

À l'heure actuelle, il n'y a aucun cadre pour aider les décideurs dans leur analyse des politiques et leur examen de différents instruments. Le Comité reconnaît qu'il n'y a pas une seule méthode valable pour créer la combinaison optimale d'instruments. Il n'y a pas non plus d'outil universel qui permette la sélection d'instruments d'intervention. Il faut évaluer chaque situation en tenant compte des risques inhérents, du cadre législatif ainsi que du rôle, des responsabilités, des besoins et des obligations de toutes les parties concernées. Or, le Comité estime qu'un cadre de travail analytique pourrait aider les décideurs à prendre en considération un éventail varié d'instruments et à trouver la combinaison d'instruments la plus appropriée en regard des objectifs visés, dès la prise de décision initiale de réglementer ou non et tout au long de l'examen de diverses stratégies de contrôle et d'application.

Un tel cadre de travail pourrait comporter de l'information relativement aux caractéristiques de chaque instrument et décrire les liens entre ceux-ci. Il pourrait aussi énoncer des critères et un ensemble de facteurs méthodologiques qui constitueraient une feuille de route pour les décideurs dans leur évaluation de la pertinence des instruments et de leur compatibilité avec les objectifs visés. Les fonctionnaires pourraient par exemple être tenus de prendre en considération des éléments tels que le risque pour la société, la structure de l'industrie, son homogénéité ou sa diversité, ses antécédents par rapport au respect des exigences, la pression exercée par les parties intéressées ou le public en faveur de la résolution du problème, la compétence administrative du gouvernement, etc.

Le Comité croit également qu'il faut débattre de façon plus exhaustive du choix des instruments dès le début du processus d'élaboration des politiques. En ce qui concerne la conception des programmes de réglementation et le choix des instruments, le gouvernement devrait coopérer avec l'industrie et les citoyens et instaurer un climat de confiance dès le début du processus d'élaboration des politiques. En outre, pour éviter que les décisions relatives au choix des instruments ne soient prises isolément, le gouvernement devrait mettre en place des mécanismes qui garantiraient la participation à la conception des stratégies réglementaires de tous les membres pertinents de la collectivité de la réglementation fédérale, y compris les avocats des services juridiques ministériels.

Enfin, le Comité est d'avis que les ministères utiliseraient un plus large éventail d'outils si le choix des instruments risquait d'être davantage remis en question tout au long du cycle d'élaboration des politiques. Selon le Comité, il faudrait consolider les mécanismes qui permettent la remise en question des décisions et la suggestion de modifications dans les cas où il a été décidé de recourir à la loi pour résoudre une question de politique publique.

À cet effet, on pourrait renforcer les fonctions d'analyse et de remise en question du Bureau du Conseil privé, notamment en exigeant que ces fonctions soient exercées plus tôt dans le processus. Dans le nouveau modèle de mémoire au Cabinet, on suggère de discuter « des instruments qui sont disponibles pour atteindre les objectifs en matière de politiques ». Cela dénote qu'on commence à reconnaître l'importance d'évaluer les instruments au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. En outre, lors du dépôt d'un projet de loi au Parlement, le gouvernement devrait fournir une description des principaux instruments d'intervention à utiliser et un exposé des projets de règlements de fond dont l'adoption est prévue au cours de l'année suivant l'adoption de la loi, de même que des résultats escomptés. Ces renseignements permettraient au Parlement de mieux comprendre toute l'importance d'un projet de législation.

Recommandation 22 : Le gouvernement devrait élaborer un cadre de travail pour la conception et l'utilisation d'une combinaison d'instruments, comprenant des stratégies de contrôle et d'application. Il devrait aussi mettre en place des mécanismes faisant en sorte que les décisions relatives au choix des instruments soient débattues de façon plus exhaustive tout au long du processus d'élaboration des politiques, et notamment exiger que la fonction de remise en question du Bureau du Conseil privé soit exercée plus tôt dans le processus.

3.5.3 Accroître les efforts de sensibilisation

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a offert de la formation et de l'information sur le choix d'instruments afin d'encourager les fonctionnaires (p. ex. les avocats, les analystes de politiques, les agents de réglementation) à utiliser un plus large éventail d'instruments. Certains ministères ont réussi à créer des combinaisons d'instruments novatrices et à travailler de concert avec l'industrie et les citoyens. Ainsi, au titre de la prévention de la pollution et de la protection de l'environnement et de la santé humaine, Environnement Canada n'a pas uniquement recours à la

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) et ses règlements, mais aussi à une gamme d'autres outils non législatifs comme les Recommandations canadiennes pour la qualité de l'environnement, des codes de pratique ainsi que des plans de prévention de la pollution conçus par l'industrie.

Le Comité constate cependant que, malgré tous ces efforts, l'utilisation d'instruments non législatifs n'a pas beaucoup progressé. Cela semble attribuable à des habitudes ancrées au sein de la collectivité de la réglementation et au fait qu'on soit pris dans un « cercle vicieux » au Canada alors qu'on demeure réticent à s'éloigner des méthodes de réglementation plus traditionnelles compte tenu du manque d'expérience pratique et de sensibilisation.

Le gouvernement fédéral devrait poursuivre ses efforts pour aider les fonctionnaires qui participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'application des règlements à se familiariser avec les avantages potentiels de l'utilisation d'instruments non législatifs. Selon le Comité, le gouvernement devrait s'efforcer de mettre à leur disposition des renseignements et des ateliers de formation pratiques et ciblés. L'intégration, dans les évaluations du rendement des fonctionnaires, d'un critère d'innovation en matière de réglementation pourrait aussi inciter les responsables de la réglementation à prendre en considération des instruments ou combinaisons d'instruments novateurs.

De plus, afin de sensibiliser davantage la collectivité de la réglementation par rapport aux divers instruments, il faudra davantage souligner les pratiques exemplaires dans le choix des instruments et veiller à leur mise en commun entre les ministères. En complément, on pourrait effectuer des études de cas concernant différents instruments non législatifs. Les résultats de ces études pourraient ensuite être mis en parallèle avec ceux d'autres pays.

Recommandation 23 : Le gouvernement fédéral devrait intensifier ses efforts pour sensibiliser la collectivité de la réglementation aux divers instruments disponibles et aux avantages d'utiliser une combinaison d'outils pour répondre aux préoccupations en matière de politiques.

3.5.4 Supprimer les obstacles législatifs

Les instruments sont souvent sélectionnés en fonction de leur disponibilité. Selon la conception traditionnelle du rôle du gouvernement et de la réglementation, on favorise l'utilisation des lois et des règlements comme principaux outils d'intervention. Par conséquent, les lois fédérales assurent souvent l'application des régimes législatifs par voie de règlements conventionnels plutôt que d'autres outils qui pourraient mieux répondre aux objectifs en matière de politiques. Les lois les plus anciennes, surtout, exigent souvent que les détails des régimes législatifs soient prescrits par règlements.

Le problème réside dans le fait que lorsqu'une loi exige que le gouverneur en conseil établisse des règlements pour régir des questions ou des activités précises, il n'est pas possible d'avoir recours à d'autres instruments pour ce faire, notamment des codes volontaires. Ce principe est illustré dans l'affaire *Aucoin c. Canada* (Ministre des Pêches et des Océans)⁹, dans laquelle la Cour d'appel fédérale a déclaré illégal un accord de partenariat avec des pêcheurs de crabe des neiges parce qu'il n'était pas autorisé par la *Loi sur les pêches*. En concluant cet accord, le ministre des Pêches et des Océans avait outrepassé ses pouvoirs légaux.

⁹ Cour fédérale, Section de première instance, 2001, 800.

Le même problème existe en ce qui concerne les règlements axés sur le rendement, un type de règlement que favorisent grandement les plus grandes entreprises, mais au titre duquel les plus petites entreprises ont besoin d'encadrement. Ce type de règlement définit une norme de performance visée et laisse aux parties réglementées le soin de déterminer comment l'atteindre. Par exemple, un règlement environnemental peut définir le niveau maximal de rejet d'effluents, mais chaque entreprise peut choisir la méthode qu'elle préfère pour atteindre les objectifs visés. Lorsqu'une loi exige que le gouverneur en conseil établisse les méthodes ou les moyens à utiliser par les parties réglementées pour atteindre certains résultats, les règlements doivent indiquer quelle méthode sera utilisée. Les organismes de réglementation n'ont donc pas le droit d'avoir recours à des règlements axés sur le rendement.

La Loi sur les explosifs et ses règlements

La réécriture récente des règlements sur les explosifs en texte clair a démontré que la *Loi sur les explosifs* est désuète sous plusieurs aspects par rapport aux besoins de l'industrie des explosifs, une industrie moderne, diversifiée et en pleine croissance. Parmi les lacunes, notons :

- une approche très prescriptive qui ne permet pas d'autre moyen de conformité;
- aucune provision pour interjeter appel à la suite de la suspension ou de l'annulation d'une licence, d'un permis ou d'un certificat;
- aucun mécanisme d'exécution de rechange (par exemple, des amendes ou une autre méthode de résolution de conflits) – la Loi ne prévoit que le recours à des poursuites judiciaires en cas d'infraction;
- des restrictions à la mesure selon laquelle les exigences du Canada peuvent être harmonisées à celles des États-Unis et de l'Europe, par exemple, au moyen de l'incorporation par renvoi de normes avec leurs modifications successives;
- l'imprécision du rapport entre la Loi et les règlements.

Le Comité estime que si les fonctionnaires fédéraux avaient plus de latitude dans l'élaboration de stratégies réglementaires et que les lois existantes ne restreignaient pas les choix, ils prendraient en considération des instruments non législatifs et y auraient recours plus souvent.

Par conséquent, on devrait demander aux organismes de réglementation d'identifier les obstacles législatifs auxquels ils font face lorsqu'ils envisagent le recours à des instruments non législatifs ou à des règlements axés sur le rendement, et les éliminer dès que possible au moyen de projets de loi autonomes ou omnibus.

On devrait aussi exiger des ministères qui désirent présenter de nouvelles lois qu'ils déterminent la combinaison d'instruments à utiliser au tout début du processus (c'est-à-dire avant la rédaction du mémoire au Cabinet), afin que les pouvoirs appropriés soient enchâssés dans la loi et que les outils nécessaires soient à leur disposition pour usage ultérieur.

Recommandation 24 : Il faudrait éliminer les obstacles législatifs à la création de combinaisons d'instruments d'intervention et à l'utilisation de règlements axés sur le rendement.

3.5.5 Accroître la visibilité et l'utilisation des instruments économiques

Après avoir étudié globalement la question des instruments, le Comité s'est penché sur l'utilisation d'instruments économiques pour atteindre des objectifs environnementaux. Les ambitieux objectifs environnementaux du Canada, son expérience restreinte de l'utilisation des instruments économiques et le retard qu'il accuse par rapport à la majorité des pays de l'OCDE, qui ont bien davantage recours aux instruments économiques pour atteindre des objectifs environnementaux, ont incité le Comité à pousser sa réflexion à ce chapitre. Dans son *Étude économique du Canada 2000*, l'OCDE a conclu qu'il faut accroître le recours aux instruments économiques afin de renforcer le principe du pollueur payeur.

Le Comité estime que le gouvernement du Canada devrait adopter une approche plus novatrice dans l'exercice des pouvoirs réglementaires qui comporterait l'élaboration et la mise en œuvre des politiques à l'échelle de l'administration fédérale dans son ensemble.

Les instruments économiques sont des compléments, non pas des solutions de rechange, aux instruments législatifs. Ils utilisent des signaux axés sur le marché pour inciter à la prise de décisions selon des modes voulus. L'adoption du comportement visé donne lieu à une récompense, celle d'un comportement indésirable à une sanction. Les instruments économiques favorisent le recours accru à la méthode de la capitalisation du coût entier, selon laquelle tous les coûts d'un projet sont capitalisés (p. ex. le principe du pollueur payeur). Ils comprennent l'attribution de droits de propriété, des mesures à base de redevances, des régimes de responsabilité et d'assurance ainsi que des permis échangeables. Le gouvernement pourrait notamment envisager le recours à des mesures de consignation ou de taxes avec remise pour encourager la gestion du cycle de vie des biens de consommation recyclables; à une redevance pour pollution qui pénaliserait ceux qui créent ou émettent des polluants; à une restructuration des taxes d'accise sur le carburant (par exemple, étendre l'application de cette taxe au-delà des carburants de transport, au charbon, et aux autres carburants pour véhicules routiers et tous terrains), des dépenses et de la conditionnalité du programme d'infrastructure; et à des crédits d'impôt et des subventions pour l'utilisation de sources et de technologies d'énergies renouvelables.

Les instruments économiques sont un élément clé de l'écologisation de la fiscalité (EF), qui suppose la réorientation des programmes d'imposition et de dépenses de manière à créer un ensemble intégré de mesures incitatives pour atteindre des objectifs environnementaux. Bien qu'un grand nombre de pays européens aient réussi à mettre en œuvre divers volets de l'EF au cours de la dernière décennie, le Canada possède très peu d'expérience dans ce domaine.

Les instruments économiques peuvent présenter d'importants avantages par rapport aux autres outils. Certaines études¹⁰ révèlent en effet qu'ils peuvent donner lieu à des coûts de conformité sensiblement inférieurs à ceux d'autres outils. Ils peuvent aussi récompenser l'amélioration continue et favoriser l'innovation environnementale et technologique.

Les réussites internationales obtenues au moyen des instruments économiques montrent clairement ces avantages. Par exemple, les États-Unis ont mis en œuvre avec succès un programme d'échange de droits d'émission visant les émissions de dioxyde de soufre des services publics d'électricité. Aux termes de ce programme, la limite annuelle sur les émissions de dioxyde de soufre sert de norme de rendement, tandis que la négociabilité des droits d'émission permet aux entreprises de décider comment elles souhaitent s'y conformer. Pendant la phase 1 du programme – qui a eu lieu entre 1995 et 1999 – le coût pour les participants de la réduction d'émissions au niveau souhaité était de 1/7 à 1/3 du coût anticipé notamment par l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis. Plusieurs études ont évalué le coût annuel de la phase 1 pour les participants à environ 1,2 milliard \$, ce qui est de beaucoup inférieur à l'estimation initiale de 5 milliards \$¹¹. Les émissions ont été réduites de quatre millions de tonnes par année pendant cette période. On s'attend à ce que ce chiffre double au cours de la phase 2 qui a commencé en 2000.

¹⁰ *Instruments économiques pour la protection et la conservation de l'environnement : Leçons pour le Canada*, Stratos, décembre 2003.

¹¹ Voir le chapitre 6 du document de l'EPA des États-Unis intitulé *The U.S. Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment*, 2001.

Comme dans le cas d'autres instruments non législatifs, les principaux obstacles à l'utilisation des instruments économiques au Canada semblent provenir de deux sources : le manque de sensibilisation et d'expérience de la collectivité de la réglementation et, dans le cas des frais et des taxes, la résistance face à ce qui est perçu dans la population comme des mesures fiscales additionnelles.

Le Comité constate que le règlement des questions de politique environnementale entraîne des coûts plus élevés qu'il ne devrait au Canada, compte tenu de l'utilisation restreinte d'instruments économiques et de l'EF. Selon le Comité, le Canada devrait sérieusement envisager le recours à des instruments économiques, combinés à d'autres instruments, pour atteindre ses objectifs environnementaux. Une des étapes clés en ce sens pourrait être de procéder à un examen approfondi à la fois l'EF et des instruments économiques. Pour que leur utilisation soit fructueuse au Canada, il faudra que tous les ministères fédéraux collaborent, y compris Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et Finances Canada.

Le Comité reconnaît que certaines préoccupations concernant l'utilisation d'instruments économiques et de l'EF sont fondées. Il est possible, par exemple, que les écosystèmes régionaux, les contextes politiques ou les principes fiscaux variés du Canada rendent difficile l'établissement d'une approche « universelle ». Il semble y avoir aussi un manque de connaissances approfondies chez les décideurs, les parties concernées et le public sur la portée et le fonctionnement de l'EF et des instruments économiques. Ces facteurs ne devraient cependant pas empêcher l'examen de ces instruments au cas par cas.

Recommandation 25 : Le gouvernement devrait envisager d'accroître l'utilisation judicieuse d'instruments économiques au Canada. Il pourrait à cette fin prendre notamment les mesures suivantes :

- examiner les possibilités qu'offre l'EF au Canada et les défis qu'elle présente, et établir si elle pourrait être mise en œuvre pour appuyer des objectifs de la politique environnementale et, le cas échéant, comment procéder;**
- identifier plusieurs instruments économiques qui pourraient être utilisés pour atteindre des objectifs de la politique environnementale et évaluer leur efficacité lorsqu'ils sont utilisés soit seuls, soit avec d'autres instruments;**
- définir les domaines où les mesures fiscales agissent comme des facteurs dissuasifs par rapport à la réalisation d'objectifs de la politique environnementale et trouver des moyens de remédier à la situation;**
- lancer un certain nombre de projets pilotes pour étudier l'efficacité d'instruments économiques par rapport à l'atteinte d'objectifs stratégiques. Par exemple, le gouvernement pourrait créer et imposer des taxes ou des frais relatifs aux polluants, ainsi que mettre en place des mesures incitatives qui permettraient d'accélérer l'adoption de technologies environnementales novatrices. ✱**

3.6 Processus réglementaire

La présente section porte sur la manière dont la réglementation, dans son sens le plus large, est élaborée, mise en œuvre et évaluée. Le Comité croit que le gouvernement fédéral doit améliorer le processus d'élaboration des règles qui influent sur la vie et les intérêts des Canadiens. La réforme du processus effectuée selon les valeurs et les principes d'une réglementation intelligente renforcera la confiance qu'a le public dans le système réglementaire canadien et permettra aux citoyens et aux entreprises d'en retirer les avantages.

Le processus réglementaire est à la base de toutes les activités d'un gouvernement moderne. Élaborer une politique réglementaire, mettre en application les lois à caractère réglementaire, veiller au respect des lois par le public et évaluer l'efficacité des mesures de réglementation, toutes ces fonctions font partie des rôles premiers du gouvernement dans sa poursuite de l'intérêt public.

Le Comité a élaboré un ensemble de recommandations qui, selon lui, rendent compte de l'interdépendance de toutes les composantes du système réglementaire. Améliorer une seule partie d'un système risque de dégrader plutôt que d'accroître la performance générale du système. Comme dans tous les régimes, l'amélioration du système repose sur la notion d'équilibre. Il est inévitable que la conception et l'application du processus réglementaire reflètent des objectifs et des intérêts contradictoires. Il importe, d'une part, que les décisions soient prises en temps opportun et que les coûts du processus soient raisonnables, et d'autre part, que les parties concernées soient consultées et que l'analyse soit rigoureuse. Un rôle accru du public et du Parlement est souhaitable, mais le processus devrait éviter que l'accroissement de leur rôle entraîne des délais et ralentisse la résolution d'importantes questions d'intérêt général. La souplesse est un autre attribut souhaitable, mais la prévisibilité et l'équité le sont également. Le Comité propose des mécanismes qui permettent d'établir un juste équilibre entre ces objectifs contradictoires, équilibre qui est essentiel à la concrétisation d'un processus de réglementation intelligente.

3.6.1 Principaux enjeux

Le Comité a entendu les commentaires suivants au sujet du processus réglementaire :

- Le cadre politique du système actuel est trop restreint : la Politique fédérale de réglementation ne porte que sur l'élaboration et l'approbation des règlements, l'élaboration et l'approbation des projets de loi sont régies par un autre cadre politique et les règles quasi législatives ne sont pas soumises à un processus formel et uniforme d'analyse ou d'approbation.
- Dans plusieurs cas, les lois actuelles nuisent à l'application des principes de la réglementation intelligente. Un exemple évident est la confusion qui entoure la définition du mot « règlement » dans la *Loi sur les textes réglementaires*.
- La qualité de l'information et de l'analyse dont disposent les décideurs et les parties concernées est variable. Le système actuel n'offre pas la discipline requise pour exprimer clairement les objectifs d'une réglementation et ses résultats escomptés, d'une manière qui puisse être mesurée et évaluée.
- On ne porte pas suffisamment attention aux questions de conformité et d'application à l'étape de l'élaboration des stratégies réglementaires. Les ministères sont limités dans leurs choix quand ils élaborent les stratégies de conformité.
- Le système n'est ni clair ni transparent pour de nombreuses parties qui, souvent, ne comprennent pas la raison pour laquelle un règlement est élaboré ni la manière dont il l'est, ne savent pas à quel moment et comment elles peuvent intervenir ou exercer un recours et ont du mal à se renseigner sur un projet de règlement ou un règlement existant.

- La lenteur du processus de réglementation est source de frustrations considérables. Plus exactement, les délais d'élaboration et d'approbation de certains règlements dont la portée est négligeable sont inacceptables. Les délais liés au traitement des demandes d'approbation, de permis et d'autres types de services gouvernementaux, ainsi que la transparence et la prévisibilité entourant ces processus sont aussi sources de mécontentement général.
- Un nombre important de règlements existants échappent à un examen périodique qui permettrait de déterminer s'ils concourent aux objectifs de la réglementation intelligente. De plus, le processus de réglementation lui-même n'est pas évalué pour déterminer s'il favorise la réglementation intelligente.

3.6.2 Cadres stratégique et juridique des activités réglementaires

Politique de réglementation intelligente

La principale politique gouvernementale en matière de réglementation est la Politique fédérale de réglementation, dont la première version a été conçue en 1986, à une époque où la réglementation connaissait une croissance à tous les niveaux. Cette politique est surtout axée sur l'élaboration et l'approbation de règlements (législation déléguée). Elle ne s'applique pas à l'élaboration des lois (qui est régie par la Directive du Cabinet sur l'activité législative) ni aux autres phases du cycle de vie des mesures réglementaires, par exemple l'évaluation et l'abolition de programmes réglementaires. De plus, dans le système fédéral de gestion de la réglementation, les fonctionnaires qui élaborent et évaluent des options politiques pour leur ministre doivent consulter une multitude d'énoncés de politiques pour y trouver les directives à suivre.

Le Comité croit qu'une approche intelligente pour le système de gestion de la réglementation consisterait à relier les différentes composantes du système entre elles et à les intégrer au sein d'une politique commune régissant l'ensemble des modes d'intervention gouvernementale. De plus, une nouvelle politique réglementaire, plus apte à réagir aux changements, donnerait clairement le signal que la priorité est donnée aux principes de la réglementation intelligente et insufflerait un nouveau souffle et une nouvelle direction au système de gestion de la réglementation.

Le gouvernement devrait adopter une nouvelle politique fédérale de réglementation qui s'appliquerait d'une manière générale à toute la législation, qu'il s'agisse de lois ou de règlements (voir l'annexe III, Projet de politique de réglementation intelligente pour le Canada). Certains instruments de nature quasi législative devraient être soumis à de meilleurs contrôles lorsqu'ils ont une incidence importante sur les parties réglementées. Par ailleurs, on devrait évaluer, sous l'angle des objectifs d'une réglementation intelligente, les positions de négociation à adopter pour les traités, les conventions, les accords internationaux et les normes internationales qui obligeront le Canada à prendre des mesures réglementaires. Le Comité reconnaît qu'on assujettirait ainsi la définition des positions de négociation à de nouvelles exigences, mais les accords internationaux jouent un rôle tel dans la forme et le contenu des règlements qu'il faut prêter une attention accrue aux conséquences et impacts possibles des positions de négociation.

La nouvelle politique devrait aussi inclure l'obligation de fournir une explication claire quant à la notion « d'intérêt public » lors des interventions réglementaires. Le but ultime de la réglementation intelligente est de bien servir l'intérêt public et, par conséquent, une justification en ce sens devrait être un élément clé de toute décision réglementaire importante. Un cadre de travail unique qui encouragerait les organismes de réglementation à expliquer les considérations liées à l'intérêt public qui sous-tendent leurs décisions contribuerait à une meilleure compréhension et à une confiance accrue du part du public à l'endroit des activités de réglementation. L'annexe II du rapport en propose un modèle.

Le Comité croit aussi que la notion de proportionnalité en matière d'exigences procédurales est un élément essentiel du succès d'un nouveau cadre stratégique. Actuellement, la Politique de réglementation et les exigences procédurales qui en découlent s'appliquent généralement à tous les règlements (voir le diagramme à la dernière page de la présente section qui illustre le processus réglementaire actuel). La politique et les exigences ne tiennent pas compte des niveaux de risque qui entrent en jeu, des impacts économiques ou sociaux des projets, de l'étendue de la consultation nécessaire ou du niveau de controverse entourant les projets. Dans le système actuel, les ressources ne sont pas utilisées de façon aussi « intelligente » qu'elles pourraient l'être. Il en résulte que des projets sans impact ou de peu d'importance sont soumis à des exigences analytiques beaucoup trop complexes, tandis que des projets ayant d'importantes répercussions sur les parties concernées font l'objet d'une analyse insuffisante.

Selon les principes de la réglementation intelligente, les exigences du processus devraient être proportionnelles à l'impact prévu du règlement, ce qui permettrait au gouvernement et aux parties concernées qui souhaitent participer aux décisions en matière de réglementation de cibler leurs ressources en conséquence. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre d'une part les risques que le règlement prévoit contrôler, ou l'impact du règlement, et d'autre part le temps et les ressources que le gouvernement et les parties concernées consacrent au processus réglementaire. L'application des exigences prévues par la Politique fédérale de réglementation devrait être ciblée, c'est-à-dire que l'analyse, les consultations ou la prépublication de projets de règlement devraient varier ou être modulée en fonction des impacts, des niveaux de risque des projets, du niveau de controverse les entourant, ainsi que du besoin d'information des parties concernées.

Le Comité reconnaît que le Bureau du Conseil privé et les ministères travaillent déjà ensemble à faire en sorte que le niveau d'effort et d'analyse qui est requis pour les projets de règlements soit proportionnel à leur portée et à leur impact. Par exemple, le Guide de l'analyse avantages-coûts pour les programmes réglementaires classe les projets de réglementation d'après leur coût et le degré d'acceptation par le public. De la même façon, un Test de l'impact sur les entreprises est exigé pour les projets de réglementation « importants ». Cependant, le Comité croit que le ciblage devrait viser davantage d'exigences procédurales. Par ailleurs, le Comité croit que des « niveaux » et des critères plus clairement définis amélioreraient le système.

Il sera particulièrement important de rationaliser le processus pour les règlements dont l'impact est négligeable ou qui portent sur des domaines présentant un faible risque, encore que le processus ainsi rationalisé doive demeurer transparent et favoriser l'imputabilité. Parallèlement, les règlements « importants » et « très importants » doivent être définis et traités comme tels en ce qui concerne leur élaboration et le processus qu'ils doivent suivre.

Des lignes directrices définissant « moins important », « important » et « très important » devront être élaborées, à l'aide de critères tels que le niveau de risque, le coût prévu pour les entreprises, l'incidence sur les citoyens, les répercussions sur l'économie, la concurrence, le commerce, les investissements, l'innovation, l'emploi ou la durabilité, le degré de controverse et d'incertitude concernant le risque ou les méthodes de réduction du risque. D'autres pays, comme les États-Unis et la Corée, utilisent déjà des critères tels que les incidences des projets sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité et l'innovation.

Le Comité croit aussi que l'importance stratégique de règlements « très importants » devrait être reconnue et qu'ils devraient être soumis à un processus réglementaire comparable à celui qui est suivi pour l'élaboration des projets de loi. Dans ce cas, le comité du Cabinet compétent approuve la politique législative et les directives de rédaction. Les règlements « très importants » ne sont pas fréquents, mais le Comité croit qu'une véritable intervention politique est indiquée pour ces règlements dont la substance, à une autre époque, se serait probablement retrouvée dans la loi.

Recommandation 26 : Le gouvernement du Canada devrait accorder la priorité à l'élaboration d'une nouvelle Politique fédérale de réglementation qui :

- refléterait la vision, les principes et la stratégie réglementaire proposés et décrits dans le présent rapport;
- s'appliquerait à d'autres modes d'intervention réglementaire, notamment les lois, les règlements, certains textes quasi législatifs et la négociation des positions internationales;
- ciblerait ou modulerait les exigences procédurales de manière à tenir compte d'aspects tels que le degré de risque ou les effets.

Législation intelligente

Toute mesure de réglementation repose sur une loi. Or, les lois peuvent contenir des obstacles à l'application des principes de réglementation intelligente. Le gouvernement devrait cerner ces obstacles et étudier divers moyens de les éliminer de façon à ce que le Canada dispose d'une législation moderne, souple et efficace lui permettant d'atteindre ses objectifs en matière de réglementation intelligente.

L'un des obstacles à la réglementation intelligente vient de la confusion entourant la portée de la *Loi sur les textes réglementaires*. Le gouvernement devrait adopter une loi qui en clarifierait la portée afin de dissiper toute confusion à cet égard et de réduire les ressources et le temps consacrés à cette question.

Comme il est expliqué à la section 3.5, il existe d'autres obstacles à la réglementation intelligente, notamment les contraintes auxquelles les ministères et agences font face lorsqu'ils envisagent d'utiliser des instruments non législatifs ou des règlements axés sur le rendement. Le Comité a déjà suggéré dans cette section d'éliminer ces obstacles par voie législative.

Un accès à la réglementation plus opportun pour la population

Le ministère de la Justice a mis de l'avant un projet en trois étapes qui permettra à la population d'avoir accès plus rapidement à l'ensemble des lois et règlements dans les deux langues officielles, l'Architecture de gestion de l'information législative (AGIL). La deuxième étape du projet AGIL (2003-2004) bénéficiera aux rédacteurs, à la population en général et aux parties concernées, puisqu'elle offrira :

- une source en ligne fiable pour toute la réglementation grâce à une mise à niveau du site Web de Justice Canada;
- une mise à jour plus régulière et rapide des règlements, la consolidation étant effectuée en moins d'une semaine après leur enregistrement plutôt que selon le cycle habituel de huit mois;
- un lien constant et stable à la documentation connexe.

Les lois et règlements devraient être clairement rédigés et être accessibles. À cette fin, le gouvernement devrait s'assurer que les fonctionnaires qui préparent les textes législatifs, y compris les chargés de projet, reçoivent une formation adéquate quant à la conception et à la rédaction de textes législatifs et documents connexes qui soient clairs. Plus le libellé des textes législatifs sera clair, plus on accroîtra la transparence et la conformité et plus les parties réglementées et le gouvernement épargneront de temps et d'argent.

Les lois et règlements devraient aussi être rédigés de manière à favoriser l'emploi de techniques de réglementation modernes, comme l'incorporation par renvoi de normes établies par des organismes non gouvernementaux ou internationaux, ou encore d'autres gouvernements, avec leurs modifications successives. La technique de l'incorporation par renvoi permet d'avoir une réglementation à jour, surtout dans les domaines où les normes techniques changent souvent, et d'harmoniser les normes canadiennes avec les normes établies par d'autres instances.

Le gouvernement devrait se doter d'une politique claire en ce qui a trait à l'incorporation par renvoi dans la réglementation canadienne de normes et de codes établis par d'autres autorités, avec leurs modifications successives, et confirmer par voie législative la légalité de cette technique.

Recommandation 27 : Les lois actuelles devraient être révisées afin de déterminer et d'éliminer les obstacles à la réglementation intelligente. Les lois et les règlements devraient être clairement rédigés et favoriser l'emploi de techniques de réglementation modernes.

3.6.3 Nouvelles approches réglementaires

Le Comité croit qu'il faudrait améliorer le cadre initial d'élaboration de la réglementation et qu'il faudrait tenir compte de certains facteurs au tout début du processus d'analyse et de planification. Tel qu'il est expliqué ci-dessous, les analyses de politiques fondées sur les risques, les plans de mesure du rendement et les plans de conformité favorisent la réflexion sur la réglementation. En ce sens, ils peuvent tous être considérés comme des outils permettant d'améliorer le processus d'élaboration de la réglementation.

La réglementation fondée sur l'analyse des risques

Le Comité suggère une révision importante des exigences analytiques et d'information applicables aux projets d'intervention réglementaire, qu'il s'agisse de projets de loi ou de règlements « importants » ou « très importants », et recommande que tous les projets soient axés sur le concept de la gestion du risque. Le principe de l'examen des risques élargirait et complèterait les exigences analytiques existantes (qui se fondent principalement sur l'analyse économique des coûts et des avantages) pour fournir aux décideurs l'information dont le Comité pense qu'ils ont besoin. L'analyse de politiques fondée sur les risques, telle que recommandée, devrait fournir, pour chaque projet de réglementation, des projections explicites, et quantifiables de préférence, des avantages du point de vue de la réduction des risques et des retombées économiques (en précisant clairement le degré d'incertitude), en particulier :

- pourquoi et comment les risques devraient évoluer dans l'avenir (le problème);
- comment divers instruments pourraient être utilisés pour infléchir l'évolution des risques (choix d'instruments);
- comment les risques changeraient avec le temps au fur et à mesure de la mise en œuvre du règlement (résultats attendus);
- comment les impacts économiques (particulièrement sur la productivité et l'innovation) devraient évoluer en réponse à l'intervention gouvernementale;
- comment la conformité devrait évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre du règlement selon les stratégies de conformité proposées.

Les analyses préliminaires axées sur les risques et les analyses des autres incidences (y compris les coûts de conformité, l'incidence prévue sur la dynamique de la concurrence, la capacité d'investir dans l'innovation et d'autres conséquences dynamiques) peuvent constituer un fondement utile au processus de consultation. Des analyses secondaires pourront avoir lieu compte tenu des connaissances acquises lors du processus de consultation.

Le Comité reconnaît que l'analyse des risques n'est pas uniquement un processus mathématique, mais qu'elle fait appel à la faculté de jugement. Il est en outre conscient qu'une approche axée sur les risques en matière d'élaboration des politiques réglementaires implique une plus grande clarté et une plus grande transparence en ce qui concerne les hypothèses, les limites de nos

connaissances, les incertitudes inhérentes à l'élaboration de la politique gouvernementale et les contraintes exercées sur notre capacité de préparer l'avenir. Cependant, le Comité estime qu'en adoptant une discipline qui met l'accent sur le pourquoi et le comment de l'évolution des risques et sur les moyens par lesquels l'action gouvernementale peut influencer sur l'évolution des risques, on améliorera la transparence, la communication et l'imputabilité de la gestion du processus réglementaire. De l'avis du Comité, cette façon de procéder fournira aux décideurs le type de renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions judicieuses dans l'intérêt public – des décisions qui se traduiront par une amélioration des résultats de l'intervention réglementaire et de la performance économique. Or, toutes ces caractéristiques sont justement celles d'une « réglementation intelligente ».

Recommandation 28 : Le gouvernement devrait adopter une approche de l'intervention réglementaire fondée sur l'examen des risques pour améliorer l'analyse et la prise de décisions en exigeant que tous les projets de loi à caractère réglementaire et les projets de règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'une analyse des politiques axée sur les risques qui est proportionnelle à l'importance du projet. Cette analyse des politiques axée sur les risques pourrait être mise à la disposition du public pour être commentée et être soumise à des spécialistes des domaines pertinents.

Meilleure planification de la mesure du rendement

La mesure du rendement est essentielle à la mise en œuvre d'une stratégie de réglementation intelligente. Les responsables de la réglementation devraient annoncer dès le début d'un processus réglementaire, quels sont les résultats qu'ils souhaitent obtenir, de quelle façon et à quelle fréquence ils entendent en rendre compte. Ils doivent démontrer les progrès accomplis au regard de l'atteinte de ces résultats et rectifier le tir, le cas échéant. Il est essentiel de démontrer le rendement des mesures adoptées pour maintenir la confiance du public.

La recommandation relative à la mesure du rendement vise à améliorer le cadre initial d'évaluation du rendement réglementaire, de sorte que le gouvernement et les parties concernées soient mieux informés des objectifs de la réglementation. Elle vise par ailleurs à assurer que les objectifs soient mesurés de façon plus précise et qu'on puisse continuellement améliorer la législation et les programmes réglementaires, ce qui est tout aussi important. La recommandation relative à la mesure du rendement est intimement liée à la recommandation 28 sur l'analyse des politiques axées sur les risques, de même qu'à la recommandation 36 concernant l'évaluation de la réglementation actuelle.

Le Comité recommande que les projets de loi à caractère réglementaire et les règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'un plan de mesure du rendement public prévoyant une réduction des risques mesurables, des mesures du rendement, des exigences en matière de collecte des données, une stratégie de contrôle permanent du rendement et une ébauche de programme d'évaluation. Ces plans pourraient être utilisés pour toute évaluation future de la législation et des programmes.

Recommandation 29 : Le gouvernement devrait améliorer les mécanismes d'évaluation du rendement de la réglementation en exigeant que tous les projets de loi à caractère réglementaire et tous les règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'un plan de mesure du rendement public.

Plus d'attention à la conformité et à la mise en application

La crédibilité de la loi et la confiance des citoyens diminuent quand le gouvernement adopte des lois qui ne peuvent être mises en application. Des évaluations réalistes doivent être faites sur le potentiel de mise en application de nouvelles lois et les effets de leur mise en application sur les lois existantes, selon les ressources disponibles. La Politique de réglementation fédérale exige déjà que les organismes de réglementation présente dès l'élaboration des projets réglementaires leurs politiques de conformité et de mise en application. Mais les résumés d'études d'impact de la réglementation préparés par les ministères relativement aux projets de réglementation manquent souvent de détails sur les stratégies de conformité et de mise en application, surtout quant aux ressources qui seront dévolues au programme.

La mise en œuvre, la conformité et le contrôle d'application doivent recevoir plus d'attention au début de l'élaboration des politiques de manière à générer une réglementation intelligente. Pour ce faire, le Comité recommande que chaque projet de règlement « important » et « très important » soit accompagné d'un plan de conformité décrivant les mécanismes de conformité et de contrôle d'application qu'il est prévu de mettre en place, y compris les nouveaux types de sanctions qu'il est prévu d'utiliser. Le plan de conformité devrait souligner les exigences du nouveau programme réglementaire, en termes de ressources, et les impacts de ces exigences sur les programmes existants.

La conformité devrait être basée sur une approche de gestion du risque. Puisque le gouvernement n'a pas les ressources pour inspecter ou mettre en application tous les règlements, une relation de confiance devrait se bâtir entre le gouvernement, les citoyens et les entreprises, relation qui pourrait permettre, par exemple, d'offrir des incitatifs aux entreprises et aux citoyens qui se conforment volontairement. Les sanctions devraient aussi être suffisamment sévères pour empêcher, notamment, que la non-conformité devienne plus rentable que la conformité.

Le Continuum d'observation de la loi du Bureau de la concurrence

Le Continuum d'observation de la loi du Bureau de la concurrence a réussi à faire le meilleur usage possible de ressources limitées en misant sur la collaboration avec différents partenaires. Dans le cadre du Continuum, le Bureau a mis en œuvre les initiatives suivantes : une campagne de sensibilisation publique antifraude, des codes de conformité volontaire en collaboration avec le secteur privé, des partenariats avec les forces policières fédérale et provinciales, des ententes de collaboration avec des organismes de la concurrence étrangers, ainsi que la participation à des organisations internationales dont le Réseau international de la concurrence.

De plus, le Comité croit que la conformité serait améliorée si les fonctionnaires avaient un choix plus vaste de réponses possibles à la non-conformité; ils pourraient ainsi élaborer une « pyramide d'exécution » qui leur fournirait des réponses plus rigoureuses au fur et à mesure que la non-conformité devient plus grave. Les lois devraient plus souvent inclure des mesures de redressement, comme les mesures de rechange prévues à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), ou la *Loi sur les espèces en péril*.

Le gouvernement pourrait aussi déposer un projet de loi qui donnerait plus de souplesse à tous les ministères lorsqu'ils élaborent les stratégies de conformité, en autorisant une gamme d'outils de conformité et de contrôle d'application, y compris des modes alternatifs de poursuites réglementaires, qui pourraient être utilisés par tous les ministères. Une telle loi permettrait à tous les ministères de profiter de nouveautés administratives, de solutions de rechange au titre de la conformité et de pénalités additionnelles ou de rechange (sanctions administratives pécuniaires, mesures correctives volontaires ou obligatoires, suspension ou révocation de permis, règlement des différends, etc.) au fur et à mesure qu'elles évoluent, que ces outils soient ou non expressément prévus dans les lois qu'ils administrent.

Les questions de conformité et d'application méritent une attention plus importante que celle que le Comité a pu leur accorder, compte tenu de son mandat. D'ailleurs, le Comité suggère au gouvernement de poursuivre le travail et d'entreprendre des analyses plus poussées sur ce qui pourrait être amélioré.

Recommandation 30 : Le gouvernement devrait s'assurer qu'on porte davantage attention à la mise en œuvre et à la conformité dès le début du processus d'élaboration des programmes réglementaires, en exigeant que tous les règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'un plan de conformité.

Recommandation 31 : Le ministère de la Justice, le Bureau du Conseil privé et les ministères fédéraux devraient travailler en collaboration afin de déposer une loi qui mettrait à la disposition de tous les ministères une gamme d'outils pour assurer l'observation de leurs programmes réglementaires.

3.6.4 Transparence et consultation

Le Comité estime que la transparence est un élément clé pour un environnement de réglementation intelligente. La transparence doit être portée à son maximum, tant au sein du gouvernement que dans l'industrie, pour favoriser l'apprentissage et l'échange d'information et pour bâtir la confiance du public à l'égard de l'intégrité du système. Les recommandations suivantes complètent celles faites ailleurs dans ce rapport afin d'accroître les niveaux de transparence du système réglementaire.

La consultation en tant que dialogue d'apprentissage

L'OCDE et d'autres commentateurs ont reconnu le rendement élevé du Canada en matière de consultation sur les questions de réglementation. La consultation fait maintenant partie intégrante de la culture réglementaire canadienne et a considérablement modifié la façon de procéder du gouvernement au cours des 25 dernières années. Pourtant, le Comité a souvent entendu des cas d'insatisfaction à ce sujet. Ainsi, on s'est plaint du fait que la consultation a lieu trop tard dans le processus d'élaboration des politiques, que les efforts de consultation du gouvernement ne sont pas coordonnés, et que certaines parties sont désavantagées lorsqu'il s'agit de faire face aux exigences de la consultation. On a aussi soulevé le fait que certains intervenants considèrent le processus de consultation comme un processus contradictoire, ce qui n'est pas propice à la résolution des problèmes. Le gouvernement doit améliorer sa capacité d'aborder la consultation comme un dialogue et faciliter l'apprentissage collectif en ce qui concerne les risques, les options en matière d'instruments, les stratégies de conformité efficaces et les incidences possibles de l'intervention réglementaire.

Le gouvernement devrait adopter un cadre précis pour tous les processus de consultation. Ce cadre devrait comprendre les objectifs de la consultation, le type de commentaires qu'il souhaite obtenir et par quels moyens, ainsi qu'un calendrier de consultation. Un tel document devrait comporter des règles claires d'engagement pour les parties intéressées et les aider à décider si elles participeront et, le cas échéant, de quelle manière.

Afin de faciliter l'engagement des citoyens, le Comité croit que le public devrait avoir toute l'information pertinente dont il a besoin au cours du processus de consultation, notamment les motifs à l'appui des décisions, l'information technique ou scientifique, les résultats d'analyses, les coûts et avantages, les options envisagées, l'évaluation des risques, les effets et les conséquences potentiels et les autres solutions étudiées. Le public a besoin de savoir sur quels problèmes se penche le gouvernement et ce qui le pousse à y chercher des solutions.

Pourtant, il arrive souvent que les parties intéressées n'aient pas accès à cette information sous prétexte qu'elle est sous la protection de la confidentialité du Cabinet. Le Comité reconnaît que la confidentialité du Cabinet est un volet essentiel du système de gouvernement responsable du Canada. Toutefois, l'étendue du secret accordé aux documents confidentiels du Cabinet est limitée à l'information qui fait partie du conseil donné à un ministre ou à tout autre document énuméré à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le gouvernement devrait élaborer des principes directeurs rigoureux définissant l'information qui peut être divulguée dans le contexte d'une consultation et celle qui doit être protégée à titre de document confidentiel du Cabinet.

L'un des objectifs des consultations publiques relatives à des questions de réglementation consiste à s'assurer que les autorités de réglementation ont un éventail de perspectives et d'idées à considérer. À cet effet, les organisations de consommateurs demeurent sous-représentées dans les processus de consultation et ne possèdent pas les ressources nécessaires pour effectuer de la recherche et développer l'expertise appropriée pour contribuer aux consultations relatives à des questions réglementaires. On pourrait, par exemple, leur accorder une aide financière sélective pour qu'elles améliorent leur capacité de dialogue constructif. Afin de s'assurer que l'aide financière aux participants ne fausse pas le niveau d'intérêt suscité par une proposition en créant un incitatif financier à l'intervention, l'allocation de fonds devrait être conditionnelle à l'exécution d'une recherche et d'une analyse de qualité. De plus, les critères quant à l'admissibilité et au montant maximal disponible devraient être clairement énoncés. Comme solution à court terme, des fonds supplémentaires pourraient être ajoutés au Programme des contributions pour les organismes sans but lucratif et les bénévoles d'Industrie Canada, lequel jouissait d'un montant de 1,69 million \$ en 2003–2004. Les sommes additionnelles pourraient être attribuées directement à des projets relatifs à des questions de réglementation ayant des répercussions importantes sur les consommateurs.

Un des modèles de financement des participants intéressant est celui du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Selon ce modèle, le Conseil peut rembourser une partie ou toutes les dépenses d'un intervenant prenant part à une cause concernant les télécommunications. Le CRTC peut autoriser le remboursement de ces frais lorsque les intervenants représentent un groupe de consommateurs qui sont touchés par les résultats de la cause; qu'ils y ont participé de façon responsable; et qu'ils ont contribué à une meilleure compréhension des questions à l'étude. Il n'existe pas de fonds comme tel; ce sont plutôt les compagnies de télécommunications concernées qui dédommagent les intervenants. Le CRTC fixe le montant maximal des dédommagements, désigne les compagnies de télécommunications responsables de même que le montant (ou pourcentage) que chacune doit verser.

Comme les citoyens s'attendent de plus en plus à être entendus et à participer au processus d'élaboration de politiques, le gouvernement devra trouver de nouvelles techniques de consultations et des façons innovatrices pour rehausser, en nombre et en qualité, la participation des citoyens. Le Comité reconnaît qu'il s'agit là d'un défi important et difficile – un défi qu'affrontent tous les gouvernements de sociétés pluralistes. Le gouvernement devra se pencher sur cette question d'importance qui fait désormais partie du développement de politiques. Dans ce domaine, il nous sera nécessaire de tenter des expériences et d'apprendre. Il serait enfin sage de surveiller les expériences en cours dans d'autres organisations (p. ex. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques), d'autres gouvernements (p. ex. gouvernement de l'Ontario) ou d'autres pays.

Recommandation 32 : Le gouvernement devrait améliorer sa capacité d'aborder la consultation comme un dialogue et faciliter l'apprentissage collectif en ce qui concerne les risques, les options en matière d'instruments, les stratégies de conformité efficaces et les incidences possibles de l'intervention réglementaire. À cet effet, il pourrait améliorer la coordination, accroître le soutien financier aux groupes de consommateurs, explorer de nouvelles techniques ou de nouveaux mécanismes de consultation, et élaborer et diffuser des principes directeurs visant à encadrer plus précisément les consultations.

Exploiter les possibilités du cybergouvernement

Le cybergouvernement est, de l'avis du Comité, un outil fort utile pour faire participer les citoyens à la vie publique, puisqu'il permet la communication, la consultation et la collaboration et parce qu'il met à leur disposition un guichet unique pour l'accès aux programmes réglementaires du gouvernement. Par la suite, cette approche pourrait être étendue au-delà du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Le Comité recommande que le gouvernement crée une passerelle Internet de la réglementation intelligente qui permettrait au public d'avoir plus facilement accès à l'information par secteur, par sujet ou par ministère. Cette passerelle devrait fournir des renseignements sur les consultations en cours et comporter des liens menant aux sites Web des ministères concernés. Elle pourrait servir à promouvoir la coordination des activités de consultation de différents ministères sur divers projets de réglementation touchant des secteurs ou des groupes particuliers.

Les sites Web des ministères devraient fournir de l'information sur les programmes réglementaires, les politiques de conformité et les analyses d'impacts, ainsi que les documents de base sous-tendant les analyses. De plus, tous les ministères et organismes devraient publier sur leur site Web un programme réglementaire virtuel annuel qui contiendrait des renseignements comme des préavis concernant leur intention d'élaborer des projets de règlement, le détail des processus de consultation en cours ou à venir et leurs calendriers, les examens législatifs en cours, les plans d'évaluation et les plans de mesure du rendement. Le programme contiendrait en outre les plans et calendriers relatifs aux projets d'élaboration de lois et de règlements « très importants » et « importants ».

Recommandation 33 : Le gouvernement devrait tirer profit du potentiel que présente le cybergouvernement en tant qu'outil d'engagement du public et en tant que guichet unique d'accès aux divers programmes réglementaires. Le gouvernement devrait plus particulièrement créer une passerelle Internet de la réglementation intelligente et un programme réglementaire virtuel pour chaque ministère.

3.6.5 Rapidité et efficacité

La rapidité et l'efficacité sont des principes clés de la réglementation intelligente. Les organismes de réglementation doivent tout faire pour que l'élaboration de la réglementation et l'application de programmes de réglementation reflètent la vitesse à laquelle les nouvelles entreprises travaillent et le savoir nouveau se développe.

Tout au long de l'exécution de son mandat, le Comité a pris connaissance d'un grand nombre de plaintes concernant des délais déraisonnables et inexpliqués dans la prise de décisions de la part des organismes de réglementation. Le Comité comprend très bien que, dans notre monde en perpétuel bouillonnement, les organismes de réglementation doivent souvent prendre des décisions difficiles basées sur de l'information incomplète et parfois contradictoires. Dans ces circonstances, il est dans l'intérêt public de prendre le temps de mener une analyse plus poussée.

Afin de maintenir la crédibilité et la confiance du public dans le système de réglementation, les organismes de réglementation se doivent d'être transparents. Ils devraient expliquer clairement les raisons pour lesquelles ils ont besoin de plus de temps pour rendre leurs décisions. On saurait ainsi que le retard dans la prise de décisions n'est pas causé par une mauvaise gestion des programmes ou l'absence de normes de service, mais bien par la complexité des questions que les organismes de réglementation examinent en vue de prendre la meilleure décision possible.

Accélérer l'élaboration des règlements

En général, on s'accorde pour dire que le processus réglementaire doit être rationalisé. La rationalisation est étroitement liée à la recommandation 26, qui concerne le ciblage ou la modulation des exigences de la Politique fédérale de réglementation.

Tel qu'il est expliqué précédemment, l'un des moyens de rationaliser le processus est de réduire les exigences procédurales pour les règlements « moins importants ». Une autre méthode consiste à transférer, du gouverneur en conseil au ministre responsable, le pouvoir de faire des règlements de nature plutôt administrative et certains règlements « moins importants ». Ce transfert donnerait aux ministères et aux ministres davantage de flexibilité dans l'accomplissement de leurs activités et allégerait le processus réglementaire de questions qui devraient être réglées au niveau administratif. La transparence et l'imputabilité devraient cependant être préservées, en accord avec les principes de la réglementation intelligente.

Instance unique pour les désinfectants et les assainisseurs

Les organismes de réglementation ont la plupart du temps toute la latitude voulue pour donner suite aux demandes d'approbation ou pour modifier ou établir un règlement. Cela peut engendrer un problème particulier pour les questions de faible priorité quand des moyens restreints empêchent d'agir et qu'aucun délai précis n'est fixé pour passer à l'action.

Par exemple, il y a 10 ans, à la suite d'un discours du Trône dans lequel le gouvernement avait mis en relief la nécessité d'une « réglementation plus performante », Santé Canada avait vu la nécessité de fusionner le traitement administratif des dossiers portant sur les désinfectants et les assainisseurs. Il existait deux ensembles de règlements et, en 1997, deux ensemble de droits de gestion pour les mêmes produits parce que ceux-ci pouvaient être affectés à plusieurs usages. La fusion envisagée allait mettre fin aux chevauchements et faire épargner temps et argent au gouvernement comme à l'industrie. Santé Canada a bien consenti certains efforts pour rationaliser le processus réglementaire ces dernières années, mais l'objectif de fusionner deux ensembles de règlements n'est pas encore atteint. L'industrie attend encore la modification législative qui permettra de consolider la responsabilité au titre des produits thérapeutiques et de rehausser l'efficacité de la réglementation.

Pour rationaliser davantage le processus d'élaboration des règlements, le gouvernement devrait envisager des dispenses générales de prépublication dans la *Gazette du Canada*, partie I, notamment lorsque les normes établies en matière de consultation sont respectées. Ces normes devront être élaborées, mais elles pourraient porter sur des aspects tels que la capacité d'identifier et de faire intervenir les parties concernées, la participation continue des parties concernées à la réglementation au moyen de groupes consultatifs et de mécanismes officiels de consultation, ainsi que la qualité et l'accessibilité de l'information. Cependant, lorsque des lois internes ou des accords internationaux comportent des exigences de publication préalable, les règlements pris en vertu de ces lois ou de ces accords devraient continuer d'être prépubliés.

Le gouvernement pourrait aussi envisager de rationaliser le processus de prépublication en donnant aux ministres, plutôt qu'au Cabinet, le pouvoir d'autoriser la prépublication dans la *Gazette du Canada*, partie I.

La planification et la gestion de projets devraient être soumises à une discipline lorsque les projets en cause sont « importants » ou « très importants ». Le Comité croit qu'en précisant les objectifs à atteindre, en établissant des échéanciers et en élaborant des normes de performance pour certaines parties du processus de gestion de la réglementation, par exemple les approbations intraministérielles, on accélérerait le processus d'élaboration des règlements, on améliorerait le service au public, on augmenterait la transparence des fonctions de gouvernance et on favoriserait l'imputabilité en ce qui a trait à la performance du processus de gestion de la réglementation.

Potentiel de rationalisation

L'Agence du revenu du Canada a indiqué des domaines où elle pourrait accélérer le processus en habilitant son ministre à prendre les décisions lorsqu'il s'agit de règlements courants ou répétitifs et dont l'importance ou la portée sont minimales. Par exemple, les règlements en vertu de la *Loi sur l'accise* qui énumèrent les marques de cigarettes ou autres produits du tabac qui sont dispensés de la taxe spéciale d'exportation pourraient être rapidement mis à jour si le pouvoir de modification était dévolu au ministre. De même, le ministre pourrait être investi du pouvoir de modifier (par ajout ou suppression) la liste des universités étrangères, énumérées dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*, qui ont le droit de délivrer des reçus aux fins d'impôt.

Recommandation 34 : Le gouvernement devrait établir de nouvelles approches pour accélérer l'élaboration et l'approbation des règlements, notamment en envisageant de nouvelles dispenses de prépublication, en améliorant la discipline de la planification des tâches et en élaborant des normes de performance pour certaines étapes du processus réglementaire.

Efficacité et rapidité dans l'application des programmes réglementaires

Le Comité estime qu'il importe, lors de la conception et la mise en œuvre des règlements et des programmes réglementaires, d'être très attentifs aux préoccupations des parties concernées en ce qui a trait à l'efficacité, la prévisibilité et la rapidité de la prestation des services gouvernementaux.

Le Comité a entendu de nombreuses compagnies qui ont tenté de faire approuver un produit par le gouvernement se plaindre des délais de traitement de leur demande et du manque de transparence et de prévisibilité entourant le processus d'approbation. Par exemple, une petite entreprise a attendu plus d'un an qu'un ministère fédéral finisse de traiter une demande d'homologation d'un nouveau produit qui avait été approuvé en seulement trois mois aux États-Unis. La charge de travail et les autres priorités figuraient au nombre des raisons fournies par le ministère, mais le seul recours dont disposait l'entreprise fut d'écrire au ministre et de demander l'aide du député. Le Comité se préoccupe du fait que de tels retards dans la prestation de services gouvernementaux puissent empêcher les consommateurs d'avoir accès à des produits innovateurs, occasionner des pertes financières considérables aux entreprises et, dans certains cas, compromettre leur position sur le marché.

Devant des cas comme celui-là, on pourrait demander aux ministères et aux organismes chargés d'approuver des produits d'élaborer des normes de service en ce qui a trait aux programmes réglementaires, en particulier lorsqu'il s'agit d'accorder des approbations, des licences, des permis ou d'autres types d'autorisations réglementaires.

Le Parlement a récemment reconnu, par l'adoption de la *Loi concernant les frais d'utilisation* (projet de loi C-212), l'importance des normes de service dans le maintien de la qualité des services, en particulier dans un contexte où des frais d'utilisation sont exigés pour ces services. Ce projet de

loi établit les exigences à suivre par les organismes de réglementation lorsqu'ils établissent ou augmentent les frais d'utilisation des services. Ils sont notamment tenus « [d']établir pour l'évaluation du rendement de l'organisme de réglementation des normes comparables à celles des principaux partenaires commerciaux du Canada » en ce qui a trait aux services pour lesquels des frais sont exigés.

Le Comité est d'accord avec l'idée d'établir des normes de service et considère que celles-ci devraient être appliquées largement. Ce principe est fortement appuyé par des intervenants de l'industrie car, disent-ils, il n'y a souvent aucun échéancier précis pour le processus d'évaluation réglementaire ou, s'il y en a, ils ne sont pas respectés par toutes les parties. Le Comité a notamment appris que les échéances relatives aux processus d'évaluation environnementale stipulées dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne sont pas toujours respectées par les parties concernées.

Le gouvernement devrait également explorer d'autres moyens d'accélérer la prestation des services gouvernementaux aux parties concernées. Une idée serait d'inverser la situation de telle sorte qu'une demande serait réputée approuvée et que le produit pourrait être commercialisé lorsque le gouvernement n'a pas répondu dans un délai donné; une autre serait d'exiger des ministères qu'ils fournissent des explications motivées en cas de non-respect des normes de service. La rapidité du service resterait ainsi au premier plan des préoccupations du gouvernement. À titre d'exemple, c'est essentiellement la manière dont fonctionne le processus de déclaration des substances nouvelles dans le cadre de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999).

Comme il est proposé dans la recommandation 33, le gouvernement devrait utiliser le cybergouvernement pour offrir un guichet unique donnant accès aux divers programmes réglementaires. Ce faisant, il aiderait à améliorer et à coordonner la prestation des services gouvernementaux.

Le service BizPal d'Industrie Canada à l'intention des petites entreprises

La conformité aux règlements impose des frais aux entreprises dans leur fonctionnement quotidien. Les petites entreprises sont touchées d'une façon disproportionnée, car elles sont moins susceptibles de posséder les ressources financières et humaines et l'expertise voulues pour faire face aux exigences réglementaires.

Pour aider les petites entreprises à devenir plus productives et plus compétitives, Industrie Canada a constitué un partenariat multilatéral afin de fournir des services d'information relatifs aux licences et aux permis commerciaux en direct. BizPal constitue un guichet unique permettant aux entreprises de déterminer les licences et les permis dont elles ont besoin pour exercer leurs activités aux niveaux municipal, provincial/territorial et fédéral. Il s'agit d'une façon pratique, souple et expéditive d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements. Il contribue en outre à l'efficacité du processus de délivrance des permis en permettant aux entreprises et au gouvernement de faire des économies substantielles grâce à l'utilisation de la technologie, et en offrant un moyen de reconnaître et d'éliminer le chevauchement et le double emploi en matière d'exigences de permis entre les administrations et les ministères.

Recommandation 35 : Le gouvernement devrait améliorer l'efficacité, la rapidité et la prévisibilité de la prestation des services gouvernementaux, et en accroître la transparence. À ces fins, il devrait notamment élaborer des normes de service et utiliser le cybergouvernement comme moyen d'offrir un guichet unique pour l'accès à ses programmes réglementaires.

3.6.6 Imputabilité, rendement et surveillance

L'imputabilité et la démonstration du rendement des programmes réglementaires sont essentielles au maintien de la confiance du public. Le Comité a déjà suggéré dans la recommandation 29 que le gouvernement améliore les mécanismes d'évaluation du rendement de la réglementation en s'assurant que les règlements « importants » et « très importants », ainsi que les projets de loi à caractère réglementaire, soient accompagnés d'un plan de mesure du rendement mis à la disposition du public. Cette recommandation ne s'appliquerait qu'aux nouveaux projets de réglementation. Les recommandations ci-dessous traitent plutôt de la revue du rendement de la réglementation existante, de la surveillance du rendement du processus réglementaire et de la surveillance de la mise en place de la stratégie de réglementation intelligente.

Examen de la réglementation en place

Le Comité pense que le gouvernement devrait accorder une plus grande priorité à la mise à jour et à la modernisation de la réglementation en place. Il faut veiller plus attentivement à ce que l'imposante réglementation n'empêche pas le Canada d'être un pays innovateur et concurrentiel, doté d'une réglementation moderne qui soit protectrice, à jour, souple et adaptée aux besoins. Un système de réglementation intelligente devrait pouvoir se renouveler et être amélioré constamment. Une approche basée sur l'apprentissage continu devrait y être intégrée.

Tous les ministères ou organismes gouvernementaux pourraient par exemple préparer un plan annuel qui indiquerait les évaluations à achever au cours des années ultérieures. Chaque plan devrait être associé aux plans de mesure du rendement du programme ou de la législation faisant l'objet d'une évaluation. La priorité devrait être accordée aux domaines où les risques sont plus élevés, à ceux où l'évolution scientifique ou technologique est rapide, et à ceux à l'égard desquels prévalait un degré d'incertitude considérable au moment de l'élaboration du programme ou de la mesure législative, par exemple lorsqu'on a fait appel au principe de précaution. Le public pourrait également être invité à suggérer des domaines de réglementation qui devraient faire l'objet d'un examen prioritaire.

Une autre possibilité serait de créer des équipes d'intervention spéciale dont les membres proviendraient de diverses parties intéressées, notamment de l'industrie, de gouvernements provinciaux et territoriaux, d'organisations autochtones, d'organisations non gouvernementales et autres. On leur demanderait d'identifier, dans un délai précis, les questions réglementaires à examiner et de proposer des solutions.

Recommandation 36 : Le gouvernement devrait établir un programme permanent d'évaluation et de modernisation de la réglementation existante, fondé sur les priorités énoncées ci-dessus qui ferait en sorte que la réglementation évolue en fonction des besoins sociaux et des progrès scientifiques. Le gouvernement devrait aussi mettre en place un mécanisme qui permettrait au public de proposer des secteurs de réglementation à examiner en priorité.

Surveillance du rendement du processus réglementaire

Le Comité estime finalement qu'il faudra absolument accorder une attention soutenue à la performance du processus réglementaire pour assurer le succès de la stratégie de réglementation intelligente.

Le gouvernement doit évaluer le fonctionnement de son système de gestion de la réglementation afin de déterminer si la qualité s'améliore avec le temps et si des changements s'imposent en cours de route. Le gouvernement devrait définir des critères et des indicateurs de rendement afin de

surveiller, d'évaluer, de faire rapport et d'apporter les modifications nécessaires, de telle sorte que le processus favorise les principes et les objectifs de la réglementation intelligente.

Recommandation 37 : Le gouvernement devrait définir les critères et les mesures de rendement applicables au processus réglementaire pour faire en sorte que celui-ci favorise les principes et les objectifs de la réglementation intelligente.

A) Rôle de remise en question du BCP

Au cours des consultations, les ministères fédéraux et les parties concernées externes ont souligné la nécessité d'appliquer la Politique de réglementation avec davantage de rigueur et de constance et, pour les agences centrales, d'exercer un plus grand leadership. Le Comité est d'avis que le Bureau du Conseil privé doit renforcer son rôle de remise en question, surtout si le gouvernement adopte une nouvelle politique de réglementation. Le leadership du BCP sera alors crucial pour l'adoption de la réglementation intelligente partout au gouvernement.

Le BCP doit s'assurer que les ministères respectent la Politique de réglementation. À l'heure actuelle, il n'exerce sa fonction de remise en question qu'à la fin du processus d'élaboration d'une politique lorsqu'un nouveau règlement est élaboré. Il est important que le BCP et les autres agences centrales comme le Conseil du Trésor exercent les fonctions de remise en question et de surveillance de la gestion tout au long du cycle des politiques, c'est-à-dire de l'élaboration jusqu'à l'application.

En tant qu'agence responsable de la politique, le BCP doit en surveiller la pertinence et veiller à ce qu'y soit continuellement apportées les modifications nécessaires. Il devrait donc jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de recherche et d'élaboration des politiques (voir la section 3.7, « Capacités gouvernementales »). Récemment, du travail a été effectué dans les domaines de la consultation et de l'évaluation du rendement. Les autres domaines d'intérêt sont la modulation du processus de soumission, les plans d'analyse de politiques fondées sur les risques et les plans de conformité.

Enfin, le BCP devrait devenir un centre d'expertise de la réglementation et fournir des conseils et un appui aux ministères au chapitre de la mise en œuvre des pratiques de la réglementation intelligente. Le BCP devrait travailler avec les responsables de la réglementation pour la création d'un programme de réglementation pangouvernemental qui viendrait appuyer les priorités du gouvernement. La mise en œuvre des propositions en question nécessiterait toutefois des ressources additionnelles pour le BCP.

B) Mécanismes de recours

L'un des moyens pour rehausser la transparence et la confiance à l'égard du système de réglementation consiste à améliorer l'accès des parties concernées au gouvernement et de mettre en place des mécanismes qui leur permettraient de remettre en question les décisions des ministères.

À l'heure actuelle, très peu de programmes permettent aux parties concernées ou aux citoyens de remettre en question une décision prise par un ministère ou offrent un processus de résolution des différends. Par exemple, lorsqu'une compagnie est en désaccord avec un ministère, lorsqu'un plaignant ne reçoit pas de réponse ou lorsqu'un nouveau règlement tarde à être élaboré, l'organisme de réglementation reste le seul point d'accès pour les parties concernées. La principale voie d'action de ces dernières est de porter la question à l'attention des cadres supérieurs dans l'espoir que ces derniers les aideront ou de demander l'aide de leur député. Cette situation n'assure pas la transparence et peut engendrer un manque de confiance dans le système de réglementation.

La plupart du temps, le seul recours possible est le processus judiciaire. Ce processus est approprié pour des questions d'ordre juridique, mais il se révèle long et coûteux alors que parfois le recours à un médiateur pourrait suffire pour régler un différend. Les tribunaux ne sont pas nécessairement le moyen le plus approprié ou efficace pour résoudre des questions de politiques, d'absence de normes de service ou de pratiques de gestion déficientes.

Le Comité croit qu'il est nécessaire de rehausser la contestabilité du système réglementaire et de mettre en place des mécanismes de recours appropriés. Ce point a été soulevé par un grand nombre de parties concernées durant les consultations du Comité. Dans son récent rapport intitulé *The Competitiveness Impacts of Canada's Agricultural Products Approval Regulations*, le Centre George Morris a aussi recommandé que de meilleurs mécanismes de recours soient adoptés.

Ci-dessous sont énumérées différentes options pour rehausser la contestabilité du système de réglementation et l'accessibilité des parties concernées et des citoyens au gouvernement. Ces options peuvent être adoptées indépendamment les unes des autres ou en groupe et elles peuvent varier selon le cycle de vie de la réforme de la réglementation.

Une tierce partie indépendante comme un groupe d'experts pourrait offrir un mécanisme de révision pour des questions controversées de nature technique, scientifique ou économique. Ce groupe pourrait revoir les présentations des organismes de réglementation et des parties concernées. Habituellement, cette approche est volontaire et les recommandations d'un tel groupe ne sont pas nécessairement exécutoires, selon les questions en cause. On peut trouver un exemple d'un tel mécanisme dans la *Loi sur les frais d'utilisation* (C-212), qui vient d'être adoptée par le Parlement. Cette loi exige que les organismes de réglementation qui fixent des frais d'utilisation mettent sur pied un groupe consultatif indépendant responsable des plaintes des clients relatives aux frais d'utilisation. L'adoption de cette mesure devrait être surveillée pour en retirer des leçons pertinentes qui pourraient être adoptées pour d'autres questions de réglementation.

Une deuxième possibilité serait la nomination d'un ombudsman de la réglementation — au sein des ministères ou pour tout le gouvernement. Les ombudsmans ont généralement des pouvoirs d'investigation et de formulation de recommandations.

Au cours des consultations, un grand nombre de parties concernées ont suggéré que le BCP devrait être responsable de la fonction de recours. Le Comité reconnaît qu'il s'agirait d'un nouveau rôle pour une agence centrale, lequel risquerait d'être incompatible avec son rôle traditionnel de remise en question.

Le Comité croit que différents modèles devraient être évalués. Il y aurait peut-être lieu que le gouvernement fasse l'essai d'une approche pendant un an préalablement à son adoption. Le mécanisme pourrait comprendre les pouvoirs suivants : médiation, investigation, collecte de données, convocation d'audiences publiques et formulation de recommandations. La transparence et l'accessibilité équitable devraient guider le fonctionnement du mécanisme.

Recommandation 38 : Le gouvernement devrait établir un mécanisme de recours indépendant parallèlement au programme de réglementation afin de fournir aux parties intéressées et aux citoyens la possibilité de remettre en question le rendement du système de réglementation et les décisions prises.

C) Mécanismes de surveillance externes

Quelques parties concernées ont suggéré de créer un comité consultatif externe permanent indépendant comme le Better Regulation Taskforce en place au Royaume-Uni. Selon le Comité, la création d'équipes d'intervention spéciale multipartites — une approche de collaboration incluant

diverses parties concernées ayant une expérience et des connaissances dans un secteur donné — serait plus efficace à court terme pour poursuivre la lancée de la réglementation intelligente (voir la partie III, « Passer à l'action »). Il croit également qu'il serait peut-être plus efficace de nommer un autre comité consultatif externe dans deux ans pour évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le dossier de la réglementation intelligente.

Le Comité remarque que les comités parlementaires étudient présentement des dispositions législatives, surtout des lois et des règlements. Au cours des dernières années, toutefois, ils ont aussi manifesté de plus en plus d'intérêt pour la réglementation. Beaucoup de parties concernées ont suggéré que les comités parlementaires contribuent et participent à la révision de programmes de réglementation précis. Le gouvernement voudra peut-être étudier cette suggestion.

Le Comité constate également que la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments* exige la constitution d'un comité consultatif pour conseiller le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Ce comité veille en quelle sorte à la réalisation de la mission de l'Agence. Les membres du comité ont été nommés pour un mandat de trois ans en 1998; par contre, le comité n'a pas été renouvelé ou remplacé depuis sa dissolution.

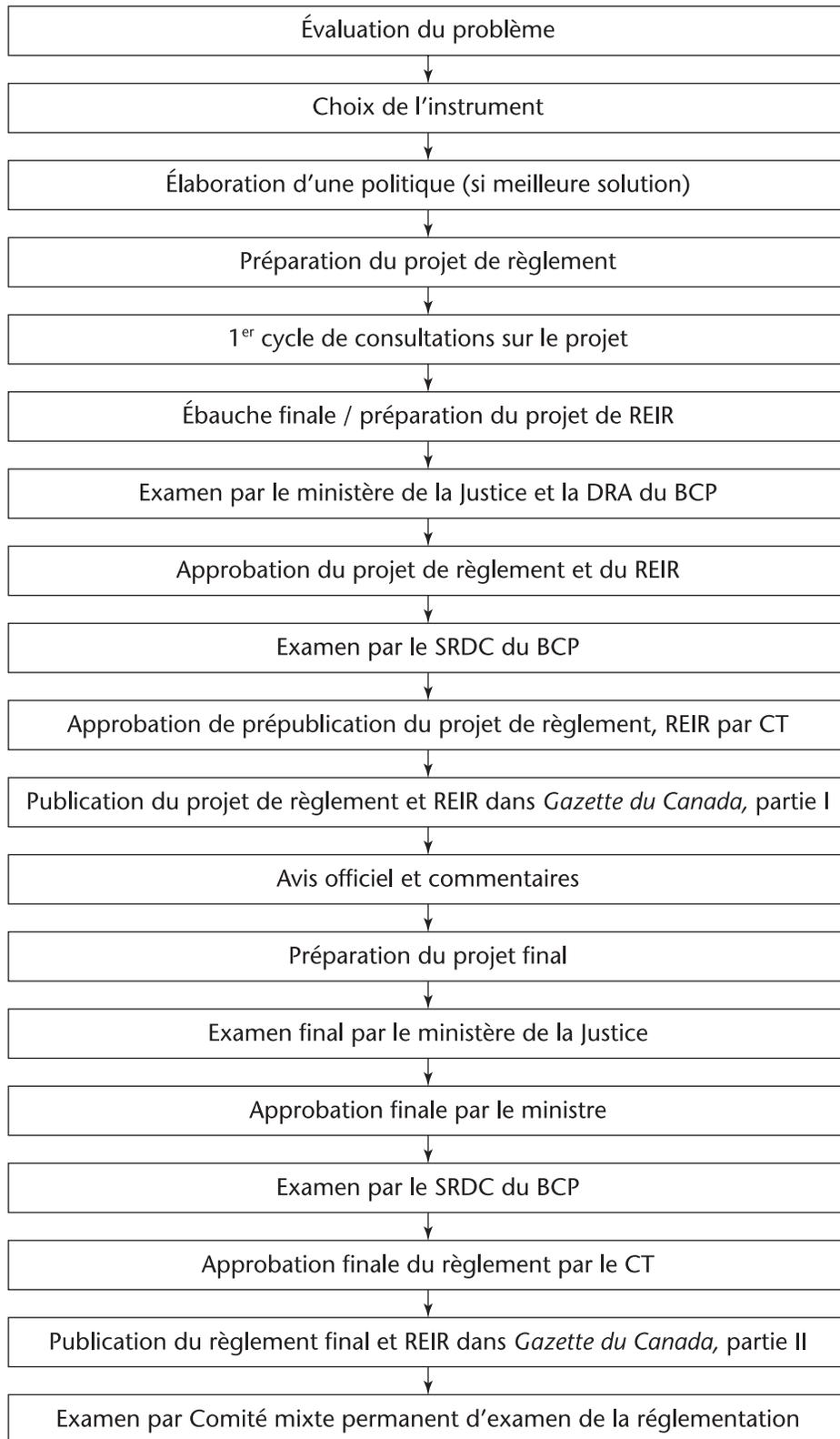
Recommandation 39 : À moyen terme (dans deux ans par exemple), un autre comité consultatif externe devrait être constitué pour évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le renouvellement du système de réglementation.

3.6.7 Mise en œuvre d'un système de réglementation intelligente

Certaines des recommandations figurant dans la présente section peuvent être mises en œuvre assez rapidement sans nécessiter d'importantes réaffectation de ressources. D'autres représentent toutefois un changement important par rapport à la façon dont le gouvernement élabore la réglementation, prend les décisions dans ce domaine, met la réglementation en œuvre, et évalue ou modernise la réglementation en place. Par exemple, une approche axée sur les risques entraînera un changement radical dans l'orientation de l'analyse des incidences éventuelles de la réglementation. En outre, la modulation des exigences procédurales obligera les fonctionnaires à déterminer le processus applicable à chaque projet de règlement. Des travaux additionnels seront nécessaires pour élaborer les politiques, les lignes directrices, les normes de rendement et les guides de mise en œuvre indispensables à la mise en place de nombreuses recommandations. La première étape de l'implantation de la réglementation intelligente consistera en l'élaboration d'une stratégie et d'un plan de mise en œuvre (avec des jalons spécifiques) pour la réforme du processus réglementaire. Le Comité recommande au gouvernement d'adopter une approche réaliste et transparente dans sa réforme du processus en vue de l'implantation de la réglementation intelligente.

Le Comité sait que les fonctionnaires et les parties concernées n'ont pas une capacité illimitée de répondre à de nouvelles demandes. Il faut en tenir compte et trouver des moyens d'exploiter la capacité actuelle de façon plus intelligente. En outre, il est important que les nouvelles exigences, notamment en ce qui concerne l'analyse de projets de règlement « importants », n'aillent pas à l'encontre des objectifs de simplification et de réduction du fardeau interne dans d'autres domaines. Au même titre que la réglementation consiste souvent à concilier des intérêts contradictoires, la réforme du processus réglementaire doit tenir compte d'objectifs et d'intérêts contradictoires (rapidité d'intervention et collaboration accrue, meilleure information et analyse plus approfondie). Le Comité sait qu'il n'est pas toujours facile de parvenir à cet équilibre, mais cet objectif lui paraît essentiel si le Canada veut se doter d'un processus qui produira la réglementation intelligente dont il a besoin. ❁

PROCESSUS ACTUEL D'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS



LÉGENDE : DRA du BCP : Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil privé
SRDC du BCP : Secrétariat de la réglementation et des décrets du Bureau du Conseil privé
REIR : Résumé de l'étude d'impact de la réglementation

3.7 Capacités gouvernementales

Les modifications recommandées par le Comité plaident en faveur d'un changement de culture tant à l'intérieur du gouvernement que de ses ministères de réglementation. Les fonctionnaires ont maintes fois souligné qu'il était nécessaire d'accroître le soutien offert aux responsables de la réglementation. Nombre de représentants de l'industrie et d'organismes non gouvernementaux, qui entretiennent des relations régulières avec les responsables de la réglementation et connaissent bien le contexte dans lequel ils évoluent, ont abondé dans le même sens. Le Comité constate que l'un des éléments clés de l'amélioration du rendement en matière de réglementation réside dans le renforcement des capacités ministérielles.

Les responsables de la réglementation font face à des problèmes plus épineux et plus complexes que jamais auparavant. Dans le secteur de la biotechnologie, par exemple, où les enjeux tiennent à la fois de l'éthique, de la restructuration économique et des sciences, les responsables de la réglementation doivent composer avec des problèmes intellectuels délicats et doivent tenir compte des assises philosophiques sous-jacentes aux prises de décisions réglementaires dans une démocratie pluraliste. Ils doivent posséder une compréhension spécialisée à la fois du secteur – du volet scientifique qui le sous-tend jusqu'à l'aspect administratif – et des perspectives socioéconomiques plus vastes qu'exigent de bonnes décisions publiques.

Le Comité propose d'apporter des changements importants au système. Il faudra moduler les priorités, affecter des ressources aux différentes tâches, acquérir de nouvelles compétences, développer les aptitudes existantes, mettre en commun pratiques exemplaires et savoir-faire et élaborer de nouveaux mécanismes, des changements qui, vraisemblablement, s'étaleront sur des années. Transformer les modes de réglementation de l'État exigera de la détermination, de l'initiative, des ressources, du temps, des appuis et la reconnaissance sous-jacente de l'importance de la réglementation pour la société canadienne. Ce sujet fait l'objet d'un examen détaillé à la partie III, « Passer à l'action ».

Nous mettons ici l'accent sur les capacités gouvernementales, mais le Comité n'ignore pas qu'un système de réglementation intelligente supposera également un renforcement des capacités au sein du secteur privé, des ONG et, enfin, des collectivités autochtones.

3.7.1 Création d'une collectivité de réglementation à la fine pointe du savoir et soutien à l'apprentissage

Pour le système réglementaire comme pour toute entreprise axée sur le savoir, les ressources humaines représentent l'actif le plus important. Les parties concernées, notamment les représentants de l'industrie, ont insisté tant et plus, devant le Comité, sur l'importance de la qualité et de la compétence du personnel de réglementation au regard de l'efficacité du système réglementaire.

On a soulevé, devant le Comité, plusieurs problèmes relatifs aux ressources humaines : le recul de la connaissance et de la compréhension des secteurs industriels chez les fonctionnaires (structure, tendances de la consommation, critères sous-tendant les décisions en matière d'investissement et nouveautés technologiques), et la difficulté d'attirer et de retenir des experts, particulièrement dans le domaine des sciences et des technologies. Par ailleurs, les parties concernées ont maintes fois déploré le manque de prestige des emplois publics associés à la réglementation et les possibilités d'apprentissage limitées offertes aux agents de la réglementation. Enfin, les agents de la réglementation qui sont chargés de la protection du consommateur ou de la santé et de la sécurité ont l'impression de vivre un conflit de valeurs lorsqu'on leur demande de collaborer plus étroitement avec les administrés ou de se montrer sensibles aux impératifs de la croissance économique.

Le Comité reconnaît que les fonctionnaires qui œuvrent au sein des programmes réglementaires sont investis d'une responsabilité importante; leurs décisions sont susceptibles d'avoir une incidence directe sur la santé et la sécurité des gens et de l'environnement, de même que sur la compétitivité de secteurs industriels ou, encore, sur la viabilité d'une entreprise. Ils doivent tenir compte à la fois d'attentes élevées et d'enjeux de plus en plus complexes. Par le passé, les ministères pouvaient compter sur des groupes de spécialistes pour réglementer des activités données (des vétérinaires étaient appelés à prendre les décisions touchant à l'hygiène vétérinaire, des ingénieurs devaient fixer les normes de sécurité automobile, etc.). Aujourd'hui, ces spécialistes ne peuvent plus se contenter d'être à la fine pointe dans leurs sphères de compétence, de plus en plus spécialisées, et de participer et d'accéder à des réseaux d'experts internationaux; ils doivent être dotés d'aptitudes significatives qui dépassent leur champ d'action habituel. Désormais, on exige des fonctionnaires qu'ils soient au fait des règles du commerce international et en mesure d'opérationnaliser des concepts comme le développement durable. Ils doivent également gérer des consultations et des négociations avec des communautés d'intervenants beaucoup plus vastes, plus averties qu'auparavant.

La vision et les recommandations que propose le Comité prévoient des rôles nouveaux pour les responsables de la réglementation du XXI^e siècle, qui devront nécessairement acquérir de nouvelles compétences. Les membres du Comité voient en l'apprentissage un puissant instrument de changement, un élément qui doit faire partie intégrante d'une stratégie de réglementation intelligente; ils souscrivent à l'objectif de la *Politique pour l'apprentissage continu dans la fonction publique du Canada*, qui stipule que la fonction publique doit devenir une organisation apprenante « si elle veut accomplir sa mission d'institution nationale à l'ère du savoir, mais aussi conserver la confiance de ceux qu'elle sert ». D'après le Comité, le gouvernement fédéral devrait adopter cette approche pour ce qui touche aux organismes de réglementation et promouvoir la mise en place d'une communauté apprenante pangouvernementale.

On a déjà commencé à agir en ce sens. Ces deux dernières années, le Bureau du Conseil privé a mis sur pied des activités d'apprentissage qui ont été fort courues, ce qui témoigne du besoin et de la soif d'apprendre des agents de la réglementation. Le ministère de la Justice a également lancé des initiatives d'apprentissage axées sur les instruments. Le Comité se réjouit de telles démarches et espère que leur renforcement facilitera la mise en œuvre d'une réglementation intelligente dans tout l'appareil gouvernemental.

Le Bureau du Conseil privé a commencé à cerner les principaux éléments d'une stratégie visant à établir dans toute l'administration gouvernementale, une collectivité qui soit à la fine pointe des connaissances dans le secteur de la réglementation, ainsi qu'à instaurer une culture de l'apprentissage continu. Le gouvernement doit poursuivre sur cette lancée et se doter d'une stratégie d'apprentissage. Celle-ci pourrait englober la mise en commun des pratiques exemplaires, la mobilité interministérielle, des cours d'orientation et un système de diffusion des connaissances entre les ministères et agences responsables de la réglementation. Au besoin, les initiatives de renforcement des capacités devraient tenir compte des gouvernements provinciaux et territoriaux, des collectivités autochtones et des autres parties concernées. Bon nombre de provinces et territoires se sont dits intéressés à collaborer avec le gouvernement fédéral pour cerner les besoins en formation et y répondre, ainsi que pour contribuer à maximiser l'utilisation des maigres ressources disponibles.

En même temps, le gouvernement fédéral doit avoir accès aux résultats des recherches les plus poussées et les plus récentes susceptibles d'orienter sa prise de décisions en matière de réglementation. Toutefois, vu le rythme rapide des découvertes scientifiques et la spécialisation croissante de certains domaines de recherche, il sera de plus en plus difficile de maintenir une masse critique de capacité scientifique au sein du gouvernement fédéral. Le Comité a remarqué que le Canada a dépensé des montants importants pour soutenir des réseaux de recherche dans

tout le pays (p. ex. le Programme des réseaux de centres d'excellence). Il est d'avis que le gouvernement devrait tirer profit de ces réseaux nationaux, au titre des programmes réglementaires – en plus des réseaux internationaux existants – pour accroître ses connaissances scientifiques internes. S'il exploite toutes ces ressources existantes, le Canada sera mieux en mesure de fonder sa prise de décision en matière de réglementation sur les plus récentes percées scientifiques et sur un accès à un réseau lui permettant au besoin de procéder à des révisions scientifiques internes.

3.7.2 Renforcement de la capacité d'élaboration des politiques

Partout dans le présent rapport, le Comité a insisté sur la nature pangouvernementale de nombre des enjeux de réglementation et sur la nécessité d'une coordination accrue et plus efficace. Bien que la réglementation constitue un outil d'intervention gouvernementale majeur, le gouvernement fédéral ne dispose toujours d'aucun programme de recherche et d'élaboration de politiques en ce domaine. Selon le Comité, on ne pourra miser sur une amélioration soutenue du système, qui occupe le cœur même du concept de réglementation intelligente, que si l'on se dote de programmes continus de recherche et d'élaboration de politiques. De tels programmes stimuleraient l'innovation et la réflexion dans le domaine réglementaire.

La Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil privé, garante de la politique de réglementation, pourrait prendre la tête d'une telle initiative. Elle pourrait collaborer avec les ministères fédéraux et créer, avec des organismes et des parties concernées en dehors de la fonction publique, les partenariats qui s'imposent si l'on veut mettre en place une compétence nationale en la matière.

Sous l'angle de la recherche de politiques, on reconnaît déjà l'absence de recherche sur la gouvernance en général – comme on l'indique dans le *Plan préliminaire de recherche sur la gouvernance* (réalisé par l'ancien Centre canadien de gestion, en mars 2003). On constate en outre qu'il y a pénurie relative de travaux universitaires sur ce que Malcolm Sparrow appelle « l'art de la réglementation ». L'Institut d'administration publique du Canada a déjà exprimé son intérêt à participer davantage à la recherche de nature réglementaire. Il y aurait d'autres partenaires potentiels : le groupe de recherche de l'École de la fonction publique du Canada, le Projet de recherche sur les politiques, des universitaires, etc. Les chaires de recherche des domaines de réglementation, qui élaborent déjà un programme de recherches de politiques, pourraient être financées par le truchement du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Les deux parties tireraient sans doute profit des partenariats gouvernement/universités, des étudiants diplômés participant aux programmes réglementaires du gouvernement et des spécialistes de la réglementation agissant comme professeurs adjoints.

La gestion du risque et la coopération internationale en matière de réglementation constitueraient des axes prioritaires d'intervention d'un plan d'élaboration des politiques, comme on l'a déjà mentionné ici. Un tel plan pourrait englober l'élaboration de méthodes et d'outils communs à l'intention des organismes de réglementation. Il serait utile à ce titre de consulter les gouvernements provinciaux et territoriaux, le secteur privé et les organisations non gouvernementales et de créer des liens avec des organismes internationaux, l'OCDE, par exemple.

Des partenariats avec ces institutions aideraient à forger des pratiques réglementaires communes, à créer des synergies et à faciliter la mise en œuvre d'une vision nationale en matière réglementaire.

3.7.3 Leadership au plus haut niveau

Cette section contient un certain nombre de recommandations, mais le Comité est d'avis qu'une volonté politique est indispensable si l'on veut réussir à créer et à administrer un système de réglementation intelligente. Les décideurs politiques doivent véhiculer un message cohérent qui fasse ressortir toute la valeur qu'ils reconnaissent au processus de réglementation intelligente; le gouvernement et les parlementaires doivent favoriser la mise en place d'une éthique et d'une culture axées sur la réglementation intelligente.

Un tel changement ne va pas sans leadership et engagement soutenus aux plus hauts échelons de la fonction publique. Ainsi, des hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé devront piloter ce plan d'action pour favoriser le changement au niveau général et inciter les innovateurs et les agents de changement à se manifester, à défendre des idées et des concepts inédits.

Les sous-ministres auront également un rôle important à jouer en ce sens qu'il leur incombera de montrer la voie, d'orienter et d'assurer le progrès du programme de réglementation intelligente. Par le truchement d'un comité – on pense ici, par exemple, au Comité des sous-ministres sur la réglementation intelligente –, ils pourraient coordonner et faciliter l'initiative de réglementation tout en maintenant le dynamisme indispensable au changement et à une amélioration continue. Ils pourraient aussi défendre des initiatives qui viseraient à développer et à rehausser le profil de la profession.

3.7.4 Amélioration de la collecte et de l'analyse de renseignements

Il est admis que la fonction publique a besoin de meilleurs systèmes pour générer l'information indispensable à la prise de décisions, ce qui vaut également dans le domaine réglementaire. Le Comité reconnaît la nécessité d'améliorer les systèmes d'appui à la prise de décisions réglementaires. Lors de la phase de recherche de son travail, il n'a pu disposer que de peu de données sur les programmes réglementaires. Par exemple, il ne lui a pas été possible de déterminer combien le gouvernement fédéral dépensait pour de tels programmes ou combien de personnes évoluaient dans ce secteur. De même, rares sont les données aptes à renseigner sur la façon dont les programmes réglementaires aident le gouvernement à réaliser ses objectifs stratégiques. À l'échelle internationale, il n'existe pas de répertoire des initiatives de coopération ou de démarche systématique de contrôle/dépouillement des nouveautés de nature réglementaire dans les pays incontournables. Le Comité ne recommande pas la mise en branle d'un exercice onéreux et bureaucratique; il est toutefois d'avis que le gouvernement doit améliorer sa capacité de collecter, de diffuser, d'analyser et d'utiliser les données réglementaires pour être en mesure d'améliorer ses pratiques et d'apprendre de façon continue.

La section 3.6, « Processus réglementaire », contient d'autres détails pertinents sur la mesure du rendement.

3.7.5 Ressources

De nombreux fonctionnaires ont fait ressortir la nécessité de ressources financières accrues, particulièrement dans le contexte de la mise en œuvre des recommandations du Comité. D'autres ont déclaré que l'absence de nouveaux fonds ne devrait pas servir de prétexte à l'inaction, étant donné qu'il est toujours possible d'agir à partir des budgets actuels, ne serait-ce qu'en réaffectant des ressources.

Le Comité s'est efforcé de prendre en compte les répercussions financières de ses propositions, dont il n'a toutefois pas cherché à quantifier les coûts. Il estime que certaines des initiatives sont susceptibles d'être concrétisées grâce à la réaffectation des ressources, mais que la transition vers une nouvelle façon de réglementer au XXI^e siècle sera optimisée par des ressources supplémentaires.

Recommandation 40 : Le gouvernement doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'apprentissage globale à l'intention de la collectivité de la réglementation.

Recommandation 41 : Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche et d'élaboration de politiques en matière de réglementation, en collaboration avec les partenaires pertinents de l'extérieur de la fonction publique. 🍁



PARTIE II



Introduction

Les deuxième et troisième éléments du mandat du Comité consistaient à définir les secteurs et domaines où il fallait en priorité procéder à une réforme réglementaire au Canada. Le Comité s'est en outre penché sur les secteurs qui pourraient être vulnérables si les cadres réglementaires n'étaient pas examinés, voire réformés. L'objectif était de trouver les secteurs industriels, les régimes d'intendance et les programmes réglementaires clés où une réforme réglementaire pourrait donner au Canada un avantage stratégique et contribuer à l'atteinte de ses objectifs sociaux, environnementaux et économiques. S'appuyant sur l'analyse et les recommandations présentées dans la partie I du rapport, relative à la stratégie réglementaire, la partie II démontre de quelle façon la réglementation intelligente peut être appliquée à des études de cas spécifiques.

Le Comité s'est fondé sur cinq critères pour déterminer les secteurs ou les domaines à analyser en priorité :

1. Le secteur ou domaine présente des avantages économiques, sociaux et environnementaux pour les Canadiens.
2. Des pressions en faveur du changement sont exercées par l'industrie, la population canadienne, le gouvernement ou des sources internationales.
3. Le secteur ou le domaine possède les caractéristiques d'habilitation et de protection de la réglementation intelligente.
4. Le cadre de réglementation constitue un atout stratégique pour l'industrie et le Canada.
5. Le contexte est potentiellement favorable à l'essor d'une stratégie de réglementation intelligente

Outre ces critères, le Comité a procédé à un examen attentif de questions réglementaires et a pris en compte les inquiétudes et les préoccupations qui ont été soulevées par les organismes de réglementation et les parties intéressées partout au pays. Le Comité a aussi examiné des points qui se recoupaient du point de vue de leur vaste impact sur la société canadienne et sur l'économie. En se basant sur ces facteurs, le Comité a analysé les questions suivantes : la fabrication et l'approbation des produits; la biotechnologie et les sciences de la vie; le développement économique des Premières nations; le processus d'évaluation environnementale; l'exploration et la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières.

Le Comité reconnaît que ces questions ne sont pas les seules priorités auxquelles fait face le gouvernement du Canada en matière de réglementation, et il croit fermement que tous les secteurs et domaines de réglementation devraient faire l'objet d'une évaluation et d'une modernisation continues, tel que recommandé dans la partie I du rapport, en vue de refléter les principes de la réglementation intelligente. L'examen n'a pas porté sur le bien-fondé des objectifs des politiques dans ces domaines de réglementation. Le Comité a plutôt tenté de déterminer comment la réglementation intelligente pourrait s'appliquer à la réglementation canadienne actuelle afin de mieux promouvoir les objectifs des politiques environnementales, sociales et économiques. En élaborant ses recommandations, le Comité a tenu à s'assurer qu'elles tiennent compte de la vision et des principes dont il a été question au début de la partie I, soit : la coopération, l'efficacité, l'efficience, la rapidité d'action, la transparence, l'imputabilité et la performance.

Pour les besoins de cette analyse, le Comité a formulé les observations générales suivantes :

Coordonner les activités réglementaires – Le gouvernement fédéral devrait mieux coordonner les activités réglementaires entre les ministères et les agences fédérales, et avec les autres ordres de gouvernement. Dès le début du processus, le gouvernement fédéral devrait s’assurer qu’il y a harmonisation entre ses fonctions de réglementation et ses priorités. Il faudrait mettre en œuvre des initiatives spécifiques, comme le « guichet unique » et nommer des coordonnateurs fédéraux ayant l’autorité nécessaire pour superviser les interventions réglementaires fédérales dans les projets les plus importants. Ces initiatives sont particulièrement indispensables dans les secteurs de l’évaluation environnementale, de la biotechnologie et des sciences de la vie, et de l’exploration et de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières.

Élaborer des cadres de politique de réglementation – Le Comité a parfois trouvé des lacunes entre les objectifs d’un règlement et ses incidences réelles, en particulier lorsque plus d’un ministère était en cause. Par conséquent, il est nécessaire d’élaborer des cadres de politique de réglementation qui décriraient de façon claire et concise les objectifs du gouvernement dans un secteur ou un domaine de réglementation. Ces cadres donneraient une orientation générale aux divers organismes de réglementation, permettraient de déterminer les critères de réussite et feraient en sorte que les activités réglementaires soient cohérentes et intégrées. Le Comité s’est rendu compte que le besoin d’établir de tels cadres était particulièrement évident dans les secteurs de l’automobile, de la biotechnologie et des sciences de la vie, et dans le secteur pétrolier et gazier extracôtier.

Créer des règlements adaptés à la situation, dans des délais appropriés – Le Comité s’est rendu compte que l’environnement de réglementation actuel ne permettait pas de s’adapter rapidement aux changements externes qui interviennent notamment sur le plan des affaires, de la technologie ou des choix des consommateurs. Les règlements doivent être assez souples pour permettre de s’ajuster à l’évolution des méthodes de production et de prestation des services, et ce, dans des délais appropriés. Un des défis qu’il reste à relever tient du fait que plusieurs règlements fédéraux sont normatifs plutôt que fondés sur le rendement ou les résultats. Une plus grande utilisation de normes réglementaires axées sur le rendement offrirait aux parties intéressées une souplesse qui leur permettrait de s’y conformer de manière innovatrice tout en respectant les objectifs stratégiques de la réglementation.

Comprendre les incidences cumulatives et imprévues de la réglementation – Le gouvernement doit devenir plus conscient des incidences cumulatives des règlements existants et des projets de règlement. Cette conscientisation serait une première étape vers le développement d’une plus grande sensibilité aux contraintes qui découlent par inadvertance de la réglementation et à la manière selon laquelle une dimension « d’habilitation » peut être ajoutée à la réglementation. Cette observation s’applique à tous les secteurs.

Maximiser la transparence et la consultation – Le Comité s’est rendu compte que plusieurs règlements existants demeurent difficiles à comprendre et que plusieurs parties intéressées ne savent pas comment participer au processus de réglementation ni comment trouver l’information de base concernant les règlements existants ou les projets de règlement. L’élaboration continue d’information sur la réglementation accessible et facile à comprendre est essentielle. De plus, le recours accru et novateur aux consultations du grand public contribuerait à susciter une plus grande confiance envers le système réglementaire. Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral exerce un leadership favorisant le rapprochement entre les représentants de l’industrie et les groupes de citoyens afin de leur permettre de discuter de façon constructive de leurs préoccupations respectives et d’explorer des solutions. Dans le rapport, on note que ces préoccupations sont particulièrement évidentes dans les domaines de la biotechnologie et des sciences de la vie, et de l’évaluation environnementale.

Faire un plus grand usage des principes de gestion du risque – Le cadre réglementaire fédéral continue de faire face à des demandes croissantes portant sur une transparence accrue et une meilleure capacité de réponse dans des délais raisonnables, tout en étant doté de moyens limités. Le Comité s’est rendu compte que les principes de gestion du risque n’étaient pas appliqués de manière cohérente et complète, et qu’ils devraient tenir un rôle plus prédominant au moment de la révision des cadres réglementaires de plusieurs secteurs (p. ex., l’évaluation environnementale et l’exploration et la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières). La mise en œuvre des principes de la gestion du risque permettra au cadre réglementaire fédéral de se concentrer sur les risques les plus importants et d’atteindre plus efficacement les résultats escomptés par la réglementation.

Augmenter la coopération internationale en matière de réglementation – Le Comité a remarqué qu’il y avait un manque d’orientations politiques permettant de déterminer les situations où il serait approprié pour le Canada d’avoir des réglementations qui lui sont propres et celles où il serait préférable de recourir à la coopération internationale en ce domaine. Une plus grande coopération internationale permettrait d’augmenter l’efficacité de l’économie canadienne, de continuer à offrir une protection de haut niveau de la santé humaine et de l’environnement et d’utiliser plus efficacement les ressources limitées dont disposent les organismes de réglementation. Ces conclusions sont particulièrement évidentes dans des secteurs comme l’automobile, la biotechnologie et les sciences de la vie, et en ce qui a trait au processus d’approbation des nouveaux médicaments. 🍁

1.1 Fabrication et approbation de produits

En raison des progrès technologiques et des efforts constants visant à libéraliser le commerce, les marchés sont de plus en plus ouverts et intégrés partout dans le monde. Cette situation a amené les entreprises à modifier radicalement leur approche et à innover constamment afin d'élaborer de nouveaux produits qui répondent aux besoins des clients, d'augmenter leur part de marché et de réduire leurs coûts de production. La principale concurrence des entreprises canadiennes ne s'exerce pas sur la scène nationale, mais bien sur la scène internationale, et provient d'entreprises étrangères soumises à des systèmes de réglementation différents. Les sociétés multinationales se sont restructurées et ont consolidé leurs activités, ce qui s'est traduit par la création d'un nombre limité de grandes usines spécialisées au service du marché international et en concurrence les unes avec les autres pour l'obtention du capital d'investissement intrasociétés. Plus des deux tiers du commerce transfrontalier avec les États-Unis s'effectue entre des entités différentes d'une même entreprise exploitant ses activités des deux côtés de la frontière.

Plusieurs intervenants croient que le système de réglementation a une incidence sur le climat d'investissement au Canada. Pour réussir dans un tel environnement, d'après ce que le Comité a entendu, les entreprises canadiennes doivent pouvoir compter, entre autres, sur des délais réglementaires stables pour planifier leurs activités commerciales et sur un accès fiable à des intrants nécessaires et nouveaux. Par exemple, dans les cas où les normes canadiennes visent les composantes d'un produit et le produit final diffèrent des normes du marché international, la production au Canada pourrait devenir moins efficace, rendant ainsi le pays moins attrayant pour ceux qui voudraient y implanter une usine.

En même temps, les citoyens veulent l'assurance que les normes qui régissent les produits en matière de sécurité, santé humaine et environnement soient maintenues à un haut niveau. De surcroît, les Canadiens exigent des entreprises et des organismes de réglementation qu'ils soient plus responsables et transparents par rapport au respect de ces normes.

Dans un tel contexte, une réglementation plus efficace pourra améliorer la capacité concurrentielle des entreprises et garantir le respect du mandat de protection de la santé et de la sécurité des citoyens et de l'environnement. De plus, une réforme de la réglementation pourra soutenir les organismes de réglementation pour faire en sorte que les consommateurs aient accès rapidement à une vaste gamme de produits et aux plus récentes nouveautés, à des prix concurrentiels.

1.1.1 Vue d'ensemble

Dans tout le pays, des parties concernées ont souligné au Comité qu'un enjeu clé de la fabrication et de l'approbation des produits, dans de nombreux secteurs, est lié au fait que les normes réglementaires canadiennes sont différentes de celles des autres pays, surtout des normes américaines. Les fabricants peuvent être confrontés à des exigences différentes pour un même produit, selon qu'il sera destiné à un marché provincial, national ou international. Ces différences réglementaires entre le Canada et ses principaux partenaires commerciaux peuvent nuire à la position concurrentielle du Canada compte tenu des occasions d'affaires perdues.

Les fabricants ont relevé plusieurs règlements canadiens qui nuisent à leur capacité d'obtenir des matières premières et de les utiliser ou qui établissent des normes industrielles applicables à leurs produits qui, selon eux, entravent leurs efforts d'innovation. Dans de nombreux cas, ces règlements diffèrent des exigences en vigueur dans les marchés étrangers, en particulier ceux des États-Unis, qui accueillent la grande majorité des exportations canadiennes. Pourquoi les normes diffèrent-

Exemples de différences dans les réglementations du Canada et des États-Unis		
Produit	Approche canadienne	Approche américaine
Déodorants antisudorifiques	Le numéro d'identification de médicament (DIN) est exigé à cause de la teneur en aluminium.	DIN non exigé.
Étiquetage nutritionnel des acides gras <i>trans</i>	La teneur des acides gras <i>trans</i> d'un produit doit être inférieure à 0,2 g (i) par quantité de référence et portion déterminée ou (ii) par portion déterminée si l'aliment est préemballé.	La teneur des acides gras <i>trans</i> d'un produit doit être de 0,5 g par quantité de référence et portion déterminée pour qu'il soit considéré « sans gras <i>trans</i> ».
Vitaminisation des céréales pour petit déjeuner et autres produits alimentaires	La réglementation canadienne précise quels sont les aliments auxquels peuvent être ajoutés les vitamines et minéraux et indique les teneurs de vitaminisation autorisées.	Les États-Unis ne fixent aucune limite à la teneur des vitamines et minéraux ajoutés aux produits alimentaires.
Eau enrichie	L'ajout de vitamines et de minéraux dans l'eau embouteillée est interdit.	L'eau embouteillée peut être enrichie de vitamines et de minéraux.
Pizza surgelée	Les additifs BHA, BHT et le caramel sont approuvés, mais ne peuvent être utilisés dans le pepperoni et les morceaux de saucisse.	Les additifs BHA, BHT et le caramel peuvent être utilisés dans le pepperoni et les morceaux de saucisse.
Maïs éclaté à saveur de cheddar	La teneur en fromage de l'assaisonnement doit être inférieure à 49 %.	La teneur en fromage de l'assaisonnement est de 53 %.
Antidémarrage automobiles	Projet de réglementation des antidémarrage conformes aux normes canadiennes et européennes.	Facultatif pour les véhicules les plus fréquemment volés aux États-Unis.

elles? Notamment en raison des facteurs suivants : sécurité et qualité accrues, perspectives divergentes à l'égard de la promotion de la santé, méthodes d'essai différentes, différents objectifs commerciaux et certaines traditions dans les approches réglementaires.

Le Comité est d'avis que les exigences propres au Canada devraient se limiter aux situations suivantes : il n'existe aucune norme internationale ou nord-américaine généralement reconnue; d'importantes priorités nationales, des circonstances propres au Canada (p. ex. topographie ou valeurs constitutionnelles) exigent une approche différente; le gouvernement n'a pas encore assez confiance que les processus réglementaires, les pratiques, les résultats et les décisions de ses principaux partenaires commerciaux répondront aux objectifs politiques canadiens. En adoptant des exigences propres au Canada, le gouvernement fédéral devrait prendre en considération les autres outils dont il dispose, notamment la réglementation fondée sur le rendement et les codes

volontaires, afin de réduire au minimum le poids de ces exigences sur les affaires (pour de plus amples renseignements, voir, dans la partie I, les sections 3.1, « Coopération internationale en matière de réglementation », et 3.5, « Instruments d'action gouvernementale »).

Recommandation 42 : Le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les diverses parties intéressées et les citoyens pour dresser l'inventaire des différences en matière de réglementation – particulièrement entre le Canada et les États-Unis – qui nuisent à la capacité concurrentielle du Canada. Ces différences devraient être abordées sous l'angle des critères relatifs aux exigences particulières au Canada. Si les réglementations ne répondent pas à ces critères, le Canada devrait immédiatement prendre les mesures nécessaires pour harmoniser ses exigences réglementaires avec celles de ses partenaires.

Le Comité a examiné des cas précis de compatibilité et de divergence en matière de fabrication et d'approbation de produits dans les trois champs suivants : l'industrie automobile, le processus d'approbation des médicaments et la déclaration de substance nouvelle (DSN) (p. ex. les produits chimiques).

1.1.2 Construction et montage de véhicules automobiles

Le Comité a étudié l'industrie automobile du point de vue de sa structure nord-américaine et des implications d'une coopération en matière de réglementation. Le secteur de l'automobile est la plus grande industrie manufacturière au Canada : il représente 13 % du PIB manufacturier total et a investi plus de 23 milliards \$ en installations et en technologie au cours des dix dernières années.¹²

Cette industrie est hautement concurrentielle, tournée vers l'exportation et pleinement intégrée à l'échelle nord-américaine. Le Canada est le huitième plus gros fabricant intégré de véhicules du monde, construisant près de 2,6 millions de véhicules par an, soit près de 16 % de la production de véhicules nord-américaine. Une grande partie des véhicules fabriqués au Canada sont destinés au marché américain. De même, ceux qui sont construits aux États-Unis sont librement exportés vers le Canada.

Le secteur de l'automobile au Canada fait cependant face à des tensions de plus en plus fortes sur plusieurs fronts : hausse de la concurrence des fabricants hors frontières, surcapacité dans les usines de montage, et exigences réglementaires qui, au dire des compagnies, augmentent les coûts de production. De plus, l'industrie canadienne de l'automobile a connu la fermeture de trois usines de montage — et la perte d'emplois bien rémunérés — au cours des dernières années, alors que plusieurs usines étaient ouvertes dans le Sud des États-Unis.

L'intervention du gouvernement du Canada dans le secteur automobile procède de divers mandats qui se recoupent, dont la sécurité des véhicules à moteur neufs et importés, l'intendance environnementale, l'amélioration de l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la promotion de la compétitivité internationale et de la croissance durable de ce secteur. Plusieurs ministères fédéraux (p. ex. Transports Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada) assument un rôle de réglementation ou de formulation de politiques intéressant les véhicules à moteur, l'industrie automobile et la protection des consommateurs.

Par exemple, la réglementation et la sécurité routière sont interreliées. Avec plus de 21 millions de personnes conduisant plus de 19 millions de véhicules sur plus de 900 000 kilomètres de routes, le transport routier est important pour pratiquement tous les citoyens du Canada. Le nombre de

¹² Référence : L'Association canadienne des constructeurs de véhicules.

décès et d'hospitalisations résultant d'accidents de la circulation a considérablement diminué au Canada au cours des dernières décennies. Depuis 1982, le nombre de décès dus aux accidents de la route a baissé de près de 50 %, alors que le nombre de véhicules et de conducteurs sur nos routes connaissait une augmentation.¹³ Néanmoins, les collisions routières coûtent toujours environ 25 milliards \$ par année aux Canadiens.¹⁴ Certaines interventions gouvernementales ont contribué à augmenter la sécurité sur les routes au Canada : parmi celles-ci, on compte les lois sur le port de la ceinture de sécurité et les harnais pour enfants, les sanctions plus sévères pour la conduite en état d'ébriété, les campagnes de sensibilisation et d'information auprès du public et les améliorations à la sécurité des véhicules et aux infrastructures routières.

Le gouvernement a aussi accordé de plus en plus d'attention au problème des émissions de gaz à effet de serre provenant de sources diverses, notamment du secteur des transports. Selon Environnement Canada, en 2001, les Canadiens étaient responsables de l'émission dans l'atmosphère d'environ 720 mégatonnes de gaz à effet de serre, par rapport à 608 mégatonnes en 1991. Le secteur du transport routier¹⁵ était responsable de l'émission de 133,4 mégatonnes de ces gaz (18,5 % du total), en hausse par rapport aux 107,5 mégatonnes de 1990 (17,6 % du total). Les émissions provenant des types de véhicules les plus nombreux, soit les automobiles à essence, ont diminué au cours de cette période, ce qui indique que la hausse des émissions dans le secteur est principalement attribuable à l'augmentation du nombre de véhicules utilitaires légers à essence (tels les VUS et les mini-fourgonnettes) et des véhicules utilitaires lourds au diesel.¹⁶

Divergences entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation

Dans certains domaines, les normes automobiles canadiennes et américaines diffèrent ou pourraient différer en vertu de nouvelles initiatives de réglementation.

1. En ce qui concerne la protection des passagers avant, la norme de Transports Canada est propre au Canada (Norme de sécurité des véhicules automobiles du Canada n° 208). Le ministère propose de nouvelles exigences qui ne seraient toujours pas harmonisées avec celles des États-Unis. Les changements proposés exigeraient que les systèmes de ceinture de sécurité et de sac gonflable soient améliorés de manière à mieux protéger les passagers qui portent une ceinture. La nouvelle réglementation vise à assurer aux Canadiens le plus haut niveau de protection réalisable, et à réduire au minimum le risque de blessures causées par les sacs gonflables, particulièrement chez les enfants et les conducteurs de petite taille. La norme en question, propre au Canada, repose sur le taux plus élevé de port de la ceinture constaté au Canada (par rapport à celui des États-Unis) et vise à assurer une protection accrue aux passagers qui portent la ceinture de sécurité.
2. Dans le Plan du Canada sur les changements climatiques 2000, le gouvernement fédéral proposait aux fabricants automobiles d'augmenter volontairement le rendement du carburant de 25 % d'ici 2010 afin d'atteindre les exigences de l'Accord de Kyoto. Un tel objectif créerait une divergence importante entre les exigences actuellement similaires du Canada et des États-Unis à cet égard.
3. Il existe d'autres divergences actuelles (p. ex. phares de jour avant, pare-chocs pouvant résister à un impact de 5 mi/h tandis que la norme américaine est fixée à 2,5 mi/h – résultat d'un assouplissement de la norme américaine au cours des années 80) et des divergences proposées (p. ex. antidémarrageurs sur les nouveaux véhicules et barres anti-encastrage sur les camions). Même s'il y a des raisons valables justifiant chacune de ces normes spécifiques, la question de l'incidence cumulative des divergences continue de se poser.

¹³ Référence : Transports Canada, *Sécurité routière : Tour d'horizon*, mars 2004.

¹⁴ Référence : Transports Canada, *Vision sécurité routière 2010 - Rapport annuel 2002*, mars 2004. Ce nombre varie selon la méthode de calcul et ne tient pas compte du coût social.

¹⁵ Le secteur comprend les automobiles à essence, les véhicules utilitaires légers à essence, les véhicules utilitaires lourds à essence, les motocyclettes, les automobiles au diesel, les véhicules utilitaires légers au diesel, les véhicules utilitaires lourds au diesel, ainsi que les véhicules propulsés au propane et au gaz naturel.

¹⁶ Environnement Canada, *Inventaire canadien des gaz à effet de serre - Tour d'horizon 1990-2001*, octobre 2003, pp. 4-5.

Fait à noter, tant au Canada qu'aux États-Unis, la conformité à des exigences de performance réglementées est basée sur un programme d'autocertification appliqué par les compagnies mêmes. Les deux pays exercent toutefois une surveillance des normes de sécurité par des essais, des vérifications et des recherches.

Principaux enjeux

Les règlements régissant l'industrie automobile relèvent de quatre types : normes de consommation de carburant; règlements sécuritaires; réglementation des émissions; et normes de qualité des carburants. Ils touchent principalement les véhicules vendus au Canada, quel que soit leur pays d'origine. Du fait que plus de 85 % des véhicules vendus au Canada sont construits à l'étranger, la réglementation canadienne dans ce secteur n'exerce pas ses effets que sur les constructeurs canadiens, mais aussi sur les fabricants d'autres pays.

Le gouvernement du Canada s'efforce d'harmoniser ses exigences et politiques réglementaires avec celles des États-Unis, sauf dans les cas où il est avantageux pour les Canadiens de poursuivre une approche non harmonisée. Les divers ministères ont indiqué n'épargner aucun effort pour élaborer des règlements et politiques aussi compatibles que possible avec ceux des États-Unis, de façon à ce que les véhicules construits puissent être vendus sur les deux marchés, tout en accordant une haute priorité à la sécurité et à la responsabilité environnementale.

Environ 85 % des normes sécuritaires canadiennes actuellement applicables aux véhicules à moteur neufs sont harmonisées avec celles des États-Unis. Cependant, les fabricants nord-américains se disent préoccupés par une tendance croissante à la divergence de la réglementation dans des domaines où ces écarts pourraient compliquer la conception des véhicules et les procédés d'ingénierie et de construction.

Un des défis que les changements réglementaires posent à l'industrie est que les exigences doivent être intégrées au processus de conception des véhicules. Les modèles de véhicules ont une durée de vie de cinq à quinze ans, et la conception est arrêtée jusqu'à quatre ans avant la production. Par conséquent, les fabricants affirment qu'ils ont besoin de délais importants (au moins six ans) pour se conformer à la réglementation et d'assez de souplesse pour apporter les modifications sur le plan des ressources humaines et des allocations de capitaux (il faut toutefois mentionner que les organismes de réglementation tiennent compte de ces délais dans leurs discussions avec les représentants du secteur sur des propositions de réglementation).

Outre les modifications au titre de la conception des véhicules, d'autres instruments pourraient permettre d'atteindre des objectifs de politique publique. Par exemple, au lieu d'insister sur une politique générale d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions, le gouvernement pourrait, par des mesures incitatives, encourager les consommateurs à acheter de petits véhicules éconergétiques déjà sur le marché, ou, par des mesures dissuasives, les décourager d'acheter des gros véhicules moins éconergétiques.

Les modifications proposées au titre de la conception des véhicules pourraient avoir des effets à long terme sur la santé du secteur. Les décisions qui sous-tendent les investissements reposent sur de nombreux facteurs, dont les différences sur le plan de la réglementation. Étant donné la forte concurrence sur les marchés mondiaux, ces différences peuvent laisser aux investisseurs potentiels l'impression que le système réglementaire canadien est trop complexe, et déformer la perception de la communauté internationale sur l'environnement commercial au Canada.

Le Comité reconnaît les défis pour l'industrie automobile d'attirer et de retenir des capitaux tout en respectant la nécessité de maintenir l'intégrité des normes de sécurité et environnementales au profit de l'ensemble des Canadiens. Par conséquent, étant donné les rôles des divers organismes fédéraux de réglementation et l'importance du secteur dans l'économie et l'environnement, le gouvernement du Canada doit élaborer un cadre stratégique afin de définir ses objectifs pour le secteur de l'automobile. Ce faisant, le gouvernement pourrait harmoniser sa réglementation pour s'assurer qu'elle contribue à l'atteinte de ces priorités politiques.

Le Comité est d'avis qu'un tel cadre stratégique pourrait créer un environnement réglementaire nouveau et moderne dans le secteur automobile, apte à desservir les intérêts économiques canadiens (p. ex. l'investissement et l'emploi au Canada), et à favoriser la capacité d'innovation et la compétitivité mondiale de l'industrie automobile tout en protégeant la santé et la sécurité des Canadiens et l'environnement.

Recommandation 43 : Le Canada doit élaborer un cadre stratégique global pour le secteur de l'automobile, en vue de coordonner les rôles réglementaires et de déterminer des objectifs clairs. Ce cadre devrait aussi comprendre une stratégie de coopération portant sur l'élaboration de normes et de règlements communs avec les États-Unis.

1.1.3 Processus d'examen des médicaments

Le Canada, à l'instar d'autres nations industrialisées, doit relever d'imposants défis en matière de réglementation sur les nouveaux médicaments. Pour Santé Canada, cela suppose de devoir demeurer à la fine pointe des découvertes scientifiques survenant à un rythme accéléré et menant au développement de nouveaux médicaments, et de satisfaire aux demandes des consommateurs à l'égard de médicaments novateurs et potentiellement nécessaires à la survie.

Le processus d'introduction de ces médicaments sur le marché canadien est complexe et est assujéti aux décisions de nombreuses parties. À l'instar de Santé Canada et de ses partenaires, le Comité est d'avis que la question de la sécurité est primordiale. Les interlocuteurs du Comité ont également estimé, toutefois, que les processus visant à approuver ces nouveaux médicaments et à en permettre l'accès aux Canadiens sont trop lents. Le délai peut engendrer des pertes de vente pour les entreprises pharmaceutiques et, par conséquent, des effets négatifs sur le développement de nouveaux médicaments au Canada et sur les occasions d'innovation.

Trois principaux facteurs sont à considérer dans le cadre du processus d'approbation et d'introduction de médicaments nouveaux au Canada, et il faut tenir compte de chacun d'eux dans une stratégie pharmaceutique globale.

Le premier facteur porte sur les stratégies de commercialisation des entreprises pharmaceutiques. En général, de nouveaux médicaments ne sont introduits sur le marché canadien, qui représente environ 2 % du marché mondial des produits pharmaceutiques, qu'après avoir été distribués dans d'autres marchés plus importants pendant plusieurs mois, voire des années. Soixante-dix pour cent des demandes d'homologation de médicaments sont d'abord présentées aux États-Unis, où les entreprises pharmaceutiques peuvent s'attendre à récupérer beaucoup plus rapidement leurs coûts de recherche-développement. Le deuxième facteur concerne l'inclusion des nouveaux médicaments dans les listes provinciales de médicaments remboursés en vertu d'un régime d'assurance maladie provincial. Le troisième facteur est le processus d'examen des médicaments sous la responsabilité de Santé Canada, qui est confronté aux pressions lui demandant de s'assurer de l'innocuité des nouveaux produits thérapeutiques, mais plus rapidement et plus efficacement.

Le Comité a décidé d'axer ses recommandations sur la façon dont une coopération internationale en matière de réglementation peut améliorer l'accessibilité aux nouveaux médicaments pour les Canadiens en accélérant le processus d'approbation des médicaments et, de ce fait, en permettant à Santé Canada d'utiliser de façon plus stratégique ses ressources restreintes. Si le processus réglementaire d'examen des médicaments du Canada était plus étroitement lié à celui des pays chefs de file dans ce domaine, les produits sûrs déjà approuvés dans ces pays pourraient être introduits plus rapidement sur le marché canadien. Le Canada pourrait mettre en œuvre une telle approche en adoptant certaines normes internationales et en simplifiant le processus d'examen des médicaments déjà approuvés par d'autres pays dotés de normes réglementaires élevées.

Principaux enjeux

Lenteur du processus d'approbation des médicaments

En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, Santé Canada est chargé de soumettre les médicaments à un examen avant d'en autoriser la vente au Canada, dans le but d'évaluer leur sécurité et leur qualité. Le processus d'examen des médicaments se divise en trois étapes distinctes, quoique interdépendantes. La première étape consiste à soumettre les nouveaux médicaments à un examen scientifique. La deuxième étape nécessite la réglementation de la qualité à la fois des installations et des processus de fabrication des médicaments. Finalement, Santé Canada est responsable de la surveillance continue de l'innocuité et de la qualité des médicaments déjà sur le marché.

Entre janvier 1999 et juin 2003, la Direction des produits thérapeutiques de Santé Canada a reçu et traité 314 demandes d'homologation de nouveaux médicaments. Il s'agit de médicaments qui contiennent une substance qui n'a pas été vendue au Canada pendant un temps suffisant ni en quantité suffisante pour établir son innocuité et son efficacité.¹⁷ Plus de la moitié de ces demandes concernaient des changements apportés à des médicaments déjà approuvés, notamment en ce qui a trait à la combinaison ou à la proportion d'ingrédients ou à la formulation du produit fini (y compris la posologie, la présentation et l'étiquetage). Au cours de la même période, 139 demandes (moins de la moitié) portaient sur de nouvelles substances actives (c.-à-d. des substances dont la vente n'avait jamais été approuvée auparavant au Canada).

Bien que la durée cible du processus d'examen des nouveaux médicaments au Canada se compare à celle d'autres pays, elle n'est respectée que dans une faible proportion des cas. Le Centre for Medicines Research International indique que les délais moyens requis au Canada pour effectuer l'examen des nouveaux médicaments sont plus longs que les délais moyens requis aux États-Unis, en Suisse et dans l'Union européenne, qu'ils sont sensiblement les mêmes qu'en Australie et sont plus courts qu'au Japon.¹⁸

En ce qui a trait aux nouvelles substances actives, en 2001-2002 les délais pour la mise sur le marché de produits pharmaceutiques au Canada étaient en moyenne supérieurs de six mois à ceux des États-Unis. Dans le cas des produits biologiques, ces délais étaient de six mois à deux ans supérieurs.

On peut expliquer en partie ces délais par le fait qu'en 2001-2002, l'industrie a soumis ses demandes d'examen réglementaire de nouvelles substances actives aux États-Unis avant de les présenter au Canada. En moyenne, l'industrie a soumis ses demandes d'homologation de produits pharmaceutiques trois mois plus tard au Canada qu'aux États-Unis et ses présentations de produits biologiques douze mois plus tard. De plus, les délais en question ont également été allongés du fait

¹⁷ Données fournies par la Direction des produits thérapeutiques de Santé Canada selon le *Rapport annuel de 2002 de la performance sur les présentations de drogue*.

¹⁸ Centre for Medicines Research International, R&D Briefing #35, *The Impact of the Changing Environment on Review Times*.

que l'examen et l'approbation réglementaires des produits pharmaceutiques et biologiques (nouvelles substances actives) ont duré, en 2001-2002, en moyenne quatre mois de plus au Canada qu'aux États-Unis.¹⁹

En plus de ces facteurs, il a également été souligné que les sociétés pharmaceutiques décident souvent, une fois obtenues les approbations respectives du Canada et des États-Unis, de lancer leurs médicaments sur le marché américain plus rapidement que sur le marché canadien. Pour que les Canadiens aient rapidement accès aux nouveaux médicaments, le Canada doit tenir compte des réalités du marché et adapter son processus réglementaire en conséquence.

En ce qui a trait à l'atteinte de ses propres objectifs de rendement, Santé Canada rapporte qu'en 2002, le délai moyen pour rendre une première décision²⁰ relative à des produits pharmaceutiques s'établissait à 547 jours dans le cas des propositions approuvées comme étant non prioritaires de nouvelles substances actives (192 jours de plus que l'objectif de rendement), et à 332 jours dans le cas des propositions approuvées comme étant prioritaires de nouvelles substances actives (97 jours de plus que l'objectif de rendement). En 2003, ces délais se sont établis respectivement à 678 et 348 jours.²¹

L'atteinte des objectifs de rendement touche également les fabricants de médicaments génériques. Selon Santé Canada, le délai moyen pour rendre une première décision dans le cas d'un médicament générique était de 368 jours en 2002, soit 133 jours de plus que l'objectif de 235 jours. En 2003, le délai moyen pour rendre une première décision était de 385 jours, soit 150 jours de plus que l'objectif.²²

Les retards dans le processus d'examen des médicaments sont en grande partie attribuables à l'arriéré (présentations pour lesquelles on n'a pas atteint l'objectif de rendement) dont faisaient l'objet environ 60 % de tous les médicaments et produits biologiques soumis à l'examen de Santé Canada jusqu'à l'an dernier. Santé Canada souligne que l'augmentation des délais d'approbation en 2003 est attribuable aux efforts consacrés à la réduction de cet arriéré, qui lui ont permis de le réduire de 62 % dans le domaine des produits pharmaceutiques, en date de mars 2004 (par rapport à mars 2003). De plus, le ministère prévoit que cet arriéré sera totalement éliminé d'ici la fin de l'exercice 2005-2006. Dans le cadre de sa Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques, Santé Canada a également réorganisé ses processus d'examen des médicaments en y incorporant les pratiques qui contribuent au niveau de rendement élevé de la Food and Drug Administration (FDA) des États-Unis. En éliminant progressivement l'arriéré, Santé Canada peut se concentrer sur la mise en œuvre de pratiques qui reflètent les principes de réglementation intelligente : un processus d'approbation des médicaments plus simple, plus efficient et axé sur la qualité des résultats.

Un processus d'approbation plus lent n'est pas nécessairement gage d'une plus grande rigueur de l'examen scientifique des nouveaux médicaments, et peut plutôt traduire les effets de l'insuffisance des ressources et moyens d'action des organismes de réglementation. Les États-Unis, par exemple,

¹⁹ Données fournies par la Direction des produits thérapeutiques de Santé Canada.

²⁰ On entend par « délai moyen pour rendre une première décision » la période comprise entre la réception d'une proposition par la Direction des produits thérapeutiques et la première réponse qui pourrait être un avis d'insuffisance, un avis de conformité ou un avis de non-conformité.

²¹ Données provenant de Santé Canada, Direction générale des produits de santé et des aliments, *Direction des produits thérapeutiques (DPT) - 2003 Rapport annuel de la performance sur les présentations de drogues - Partie 1*, 2003.

²² Santé Canada, Direction générale des produits de santé et des aliments, *Direction des produits thérapeutiques (DPT) - 2003 Rapport annuel de la performance sur les présentations de drogues - Partie 1*, 2003. Dans ce rapport, les médicaments génériques sont traités avec les présentations abrégées de drogue nouvelle (PADN).

retirent plus de produits du marché que le Canada,²³ ce qui s'explique en partie par le fait que les nouveaux produits pharmaceutiques sont souvent approuvés aux États-Unis avant même d'être soumis à un examen au Canada. Ce décalage permet aux autorités canadiennes de tenir compte des données émises après la mise en marché d'un produit lorsqu'ils procèdent à son analyse scientifique, et de réduire ainsi le nombre de retraits.

Il convient de signaler que l'industrie a fait état de délais d'approbation plus longs que ceux rapportés par Santé Canada. Ces écarts soulignent les difficultés que présentent la mesure et la communication de données claires et cohérentes sur le processus d'examen des médicaments.

Utilisation plus avisée des ressources restreintes

Le Canada doit reconnaître que ses ressources et ses capacités sont limitées lorsque comparées à celles d'autres importantes autorités réglementaires, telle la Food and Drug Administration (FDA) des États-Unis. En 2002, le budget consacré par la FDA à l'évaluation des médicaments pour les humains atteignait environ 220 millions \$US, comparativement à 40,9 millions \$US pour Santé Canada. La FDA déploie également dix fois plus de ressources humaines que Santé Canada à l'examen des médicaments, bien que le nombre de nouveaux médicaments approuvés soit sensiblement le même. Toutefois, le rendement de la FDA dépasse celui de toutes les autres instances sur le plan de la qualité de l'examen scientifique et de la rapidité du processus d'approbation.

Le Canada n'est pas en mesure d'appuyer un organisme de réglementation de l'envergure de la FDA, pas plus qu'il ne peut se permettre d'entreprendre des examens de médicaments aussi approfondis que ceux de son homologue américain. Il doit être stratégique dans l'utilisation de ses ressources limitées. Pour ce faire, il peut se concentrer sur des domaines où les produits s'adressent spécifiquement au marché canadien (tels les produits dérivés du sang, les vaccins, etc.) ou dans des secteurs où Santé Canada peut démontrer qu'un processus d'examen indépendant est essentiel pour assurer la santé et la sécurité des Canadiens. Une utilisation stratégique des ressources signifie également tirer parti des connaissances et capacités en matière de réglementation perfectionnées au sein d'autres instances, notamment par l'utilisation des données et des résultats d'autres examens entrepris ailleurs, par le partage de la charge de travail et des processus et éventuellement par la reconnaissance mutuelle ou l'acceptation de l'équivalence des processus. Bien qu'issue d'un contexte particulier, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (AEEM)²⁴ est un exemple d'approche de guichet unique pour la réglementation des produits thérapeutiques. En fait, si 25 pays européens peuvent évoluer dans un cadre multilatéral coopératif d'évaluation des médicaments, pourquoi le Canada ne pourrait-il pas participer plus largement aux approches internationales?

Une coopération internationale accrue au chapitre de l'examen des nouveaux médicaments peut profiter directement aux citoyens par l'introduction accélérée de nouveaux produits thérapeutiques sûrs sur le marché canadien. En utilisant mieux et de façon plus stratégique la coopération internationale, Santé Canada pourrait également affecter plus efficacement ses ressources à des domaines qui requièrent une approche canadienne et le pays tout entier en tirerait parti. Par exemple, à l'instar de la FDA, le ministère pourrait consacrer des ressources supplémentaires à

²³ Les proportions réelles sont relativement faibles dans les deux cas : 3,1 % des produits pour les États-Unis, comparativement à 1,8 % des produits pour le Canada.

²⁴ L'AEEM procède à l'approbation réglementaire des médicaments issus de la biotechnologie au nom de toute l'Union européenne. La plupart des médicaments conventionnels sont approuvés à l'échelon national et ces approbations sont mutuellement reconnues par les autres membres de l'UE. Si un des États membres refuse de reconnaître l'approbation d'un autre État membre, les sujets des différends sont soumis à l'arbitrage de l'AEEM.

la recherche et au développement de traitements thérapeutiques innovateurs en collaboration étroite avec les parties concernées. Le développement d'essais cliniques au Canada et la surveillance après la mise en marché des effets indésirables des médicaments sont autant de domaines d'intérêt énoncés dans la Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques de Santé Canada.

Utilisation plus stratégique de la coopération internationale

Santé Canada est actuellement engagé dans un certain nombre d'accords de coopération internationale avec les États-Unis et d'autres instances. Il doit cependant accélérer le renforcement et la mise en œuvre de son cadre de coopération internationale. Une coopération internationale stratégique en matière de réglementation requiert la détermination des occasions et des partenaires de collaboration dans le but d'accroître l'efficacité du processus d'examen des médicaments et d'en faire profiter les Canadiens. Il faut de ce fait déterminer dans quelles circonstances l'alignement de notre processus réglementaire sur celui de nos partenaires commerciaux est le plus approprié (c.-à-d. le Canada doit-il adopter des normes internationales ou accepter l'équivalence?) et une collaboration mutuelle est la plus opportune (p. ex. des processus d'examen partagés ou communs).

La coopération internationale en matière de réglementation peut revêtir plusieurs formes, comme en témoigne, dans la partie I, la section 3.1, « Coopération internationale en matière de réglementation ». Le Comité estime qu'il faudrait fixer à la fois des objectifs de coopération à long terme et des objectifs de coopération à court terme.

À court terme, Santé Canada devrait se concentrer sur la détermination des domaines du processus d'approbation des médicaments pour lesquels une approche indépendante n'ajoute pas à la qualité des décisions ni n'offre d'avantages aux Canadiens. Par exemple, l'harmonisation de nos processus avec ceux d'autres organismes de réglementation pourrait être réservée aux applications qui visent des modifications mineures à un produit thérapeutique ou qui ne nécessitent pas d'examen scientifique; ou encore, dans le cadre d'examens de données de fabrication, lorsque les installations pharmaceutiques sont conformes aux normes de qualité généralement reconnues par de nombreux organismes de réglementation à l'échelle internationale. Le Canada ne pourrait-il pas lui aussi adopter de telles normes internationales et ainsi éviter de devoir procéder à un examen indépendant? Les examens avant la mise en marché et la surveillance après la mise en marché sont d'autres domaines pour lesquels le Canada pourrait profiter d'une coopération internationale accrue, sans nuire au contrôle des résultats. La signature récente d'un protocole d'entente entre Santé Canada et la FDA sur les nouvelles percées thérapeutiques, telles les thérapies géniques et cellulaires et les technologies médicales, témoigne de cette orientation.

Un examen comparatif des résultats de la présentation des nouveaux médicaments au cours des cinq dernières années au Canada, aux États-Unis et dans l'Union européenne pourrait servir à cerner les différences substantielles dans les processus d'approbation respectifs et à déterminer si ces écarts sont le seul résultat de l'analyse des données de surveillance après la mise en marché. Il pourrait également servir à étudier les présentations des nouveaux médicaments à la FDA et à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments au cours des cinq dernières années, mais non à Santé Canada, pour déterminer la perte potentielle d'avantages pour les Canadiens qu'entraîne l'indisponibilité de ces médicaments. Cette analyse présenterait à la fois les avantages éventuels d'un examen canadien indépendant des médicaments (p. ex. la sécurité accrue dans le cas de produits retirés du marché américain, mais jamais introduits au Canada) et les coûts inhérents à l'accès retardé à des produits thérapeutiques innovateurs. Grâce à cette analyse, Santé Canada pourrait déterminer dans quelles circonstances et selon quelles modalités il vaudrait mieux s'aligner sur d'autres instances qui ont des normes élevées en matière de réglementation.

Des objectifs à long terme devraient être fixés afin que les Canadiens fassent le meilleur usage possible des connaissances et de la capacité réglementaire acquises dans d'autres instances. Le Canada doit déterminer dans quelles circonstances une coopération internationale permettrait de mieux surmonter des défis communs en matière de réglementation. Pour qu'il y ait une coopération mutuelle, le Canada doit être en mesure de faire valoir ses capacités d'évaluation réglementaires auprès d'autres pays, et ceux-ci réciproquement, ce qui pourrait être fait par le biais de mesures d'instauration de la confiance (voir la partie I, section 3.1, « Coopération internationale en matière de réglementation »). En bout de ligne, Santé Canada devrait viser à établir des relations de confiance avec des organismes de réglementation comparables, qui lui permettraient d'adopter les décisions d'autres instances dans certaines circonstances.

Recommandation 44 : Le gouvernement fédéral devrait développer son cadre de coopération internationale en matière de réglementation des produits thérapeutiques en y intégrant des objectifs à court et à long termes et des échéanciers. Il devrait ensuite le mettre en œuvre dans les plus brefs délais de manière à atteindre un degré de performance qui rende compte de pratiques exemplaires internationales.

Recommandation 45 : Le gouvernement fédéral devrait concentrer ses efforts à court terme sur la mise en place de mesures visant à utiliser des données et des examens provenant d'autres instances, lorsqu'un processus canadien indépendant n'améliore pas la qualité des résultats. Ses efforts à long terme devraient être axés sur la mise en place de mécanismes visant à permettre aux Canadiens de profiter le plus possible des connaissances et des capacités de réglementation d'autres instances, afin d'accélérer le processus d'accès à de nouveaux produits thérapeutiques.

Indemnité des fonctionnaires

Santé Canada, et l'ensemble du gouvernement, peuvent faire l'objet d'une poursuite concernant des actes posés ou des omissions commises par leurs employés. De telles poursuites ont un impact sérieux sur la culture organisationnelle et peuvent entraîner la crainte du risque et la résistance au changement, notamment à la lumière du nombre croissant de poursuites liées à des produits thérapeutiques mettant le gouvernement en cause. L'établissement de certaines mesures d'immunité pour les organismes de réglementation et leurs employés pourrait être opportun dans certaines circonstances, par exemple lorsque l'organisme de réglementation exerce ses responsabilités pour le bien de la population.

D'autres organismes de réglementation importants, tels que la Food and Drug Administration des États-Unis et la Therapeutic Goods Administration de l'Australie, prévoient des mesures d'immunité contre les poursuites, lorsqu'ils peuvent prouver que leur devoir envers la population a été rempli.

Recommandation 46 : Dans le cadre du renouvellement de la *Loi sur les aliments et drogues* et d'autres lois concernant la protection de la santé, Santé Canada et le ministère de la Justice devraient déterminer quelles sont les mesures d'immunité les plus pertinentes pour eux et leur personnel et en recommander l'adoption. L'approche recommandée devrait prendre en compte la protection offerte aux autres grands responsables de la réglementation des produits thérapeutiques, dont la Food and Drug Administration des États-Unis et la Therapeutic Goods Administration de l'Australie.

Contrôle du prix des médicaments sans ordonnance

En vertu de la *Loi sur les brevets* et du *Règlement sur les médicaments brevetés*, le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB) protège les consommateurs contre les prix excessifs des médicaments brevetés. Bien que le terme « médicament » ne soit pas défini dans la Loi, une jurisprudence volumineuse s'y rapportant, couplée à la définition qu'en donne le CEPMB dans ses documents de politiques générales d'orientation, décrit généralement bien les produits pharmaceutiques qui sont soumis à l'approbation de mise en marché de Santé Canada. Parmi ces produits, la Loi n'établit pas de distinction entre les médicaments avec et sans ordonnance, le CEPMB non plus.

Le CEPMB a actuellement la responsabilité de passer en revue un certain nombre de produits médicamenteux sans ordonnance. Une association représentant certains fabricants de médicaments sans ordonnance soutient depuis un certain temps que les produits médicamenteux sans ordonnance (en vente libre) ne devraient pas être visés par des mesures de contrôle des prix ou par la réglementation dans un cadre fondé sur les plaintes afin de réduire le fardeau de la conformité. Elle soutient en outre que ces produits sont offerts dans un marché de consommation ouvert et concurrentiel où les consommateurs eux-mêmes peuvent choisir d'acheter ou non un produit.

La difficulté quant à savoir s'il faut donner suite ou non à cet argument consiste premièrement à préciser qui est responsable de la politique. Le ministre de l'Industrie surveille l'application de la *Loi sur les brevets*. Or, en vertu de l'article 79 de la Loi, le ministre de la Santé est chargé de l'application des articles 79 à 103 de la Loi (à savoir les articles relatifs au CEPMB). Le ministre de l'Industrie, par conséquent, ne peut apporter de modification au mandat du CEPMB que sur l'avis du ministre de la Santé ou de concert avec ce dernier. En outre, le CEPMB établit ses propres lignes directrices et procédures opérationnelles, et peut formuler des recommandations au titre de modifications à la réglementation, mais la modification du *Règlement sur les médicaments brevetés* est du ressort du ministre de la Santé. Si des changements devaient être apportés aux dispositions de la *Loi sur les brevets* visant le CEPMB, il faudrait que le ministre de la Santé, conjointement avec le ministre de l'Industrie ou le CEPMB selon le cas, intervienne.

Pour accroître la transparence, il importe de préciser les rôles, les responsabilités et l'imputabilité. Il pourrait y avoir aussi lieu de désigner une seule instance à laquelle les parties concernées devraient s'adresser, si la faisabilité d'une telle mesure était démontrée.

1.1.4 Renseignements concernant les substances nouvelles

L'industrie manufacturière des produits chimiques est un secteur important de l'économie du pays puisque ces produits constituent les composantes de base pour un grand nombre d'entreprises canadiennes. L'industrie des produits chimiques est le quatrième secteur manufacturier d'importance au pays; il vient en sixième place pour sa contribution à la santé économique du Canada. Quelque 83 000 Canadiens travaillent dans cette industrie, qui offre des emplois très spécialisés et très bien rémunérés comparativement à d'autres secteurs de l'économie canadienne.²⁵

La réglementation canadienne régissant ce secteur est comprise dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE 1999). Cette loi a pour objectif de contribuer au développement durable par la prévention de la pollution et de protéger l'environnement et la santé humaine contre les risques liés aux substances toxiques. En application de la LCPE 1999, le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* s'assure que toute nouvelle substance importée ou fabriquée au Canada est évaluée « du début à la fin » et ne pose pas de risques à la santé des citoyens ou à l'environnement.

²⁵ Association canadienne des fabricants de produits chimiques, *Canada's Chemical Industry: A Keystone to the Canadian Economy*, p. 9.

Toujours en vertu de la LCPE 1999, une substance est « nouvelle » si elle n'apparaît pas sur la Liste intérieure des substances (LIS)²⁶. Environnement Canada et Santé Canada se fient aux renseignements fournis par les demandeurs et à d'autres sources d'information et mènent une évaluation conjointe pour déterminer les risques que pourrait poser la substance à l'environnement ou à la santé humaine. Les mesures relatives à la gestion du risque sont utilisées lorsque cela est approprié. Les évaluations durent généralement de 5 à 90 jours.

Principaux enjeux

Étant donné la taille et la dynamique du marché américain, la plupart des produits chimiques nouveaux en Amérique du Nord sont développés aux États-Unis. Il y a un partage considérable de l'information relative aux évaluations entre les organismes de réglementation du Canada et des États-Unis, mais les deux pays appliquent un régime distinct pour l'évaluation des substances chimiques nouvelles. Les produits chimiques approuvés pour utilisation aux États-Unis doivent donc subir des évaluations distinctes au Canada et vice versa. Dans un marché nord-américain intégré, cette situation pourrait avoir des incidences négatives sur la compétitivité des fabricants canadiens primaires de produits chimiques, mais également sur celle des transformateurs secondaires qui incorporent les produits chimiques dans les produits de consommation et les produits industriels. Les entreprises de produits chimiques desservent de plus en plus un marché nord-américain et mondial et considèrent comme des obstacles non tarifaires aux échanges les différences entre les systèmes réglementaires nationaux. Elles veulent avoir accès à un inventaire d'intrants chimiques qu'elles peuvent utiliser et expédier n'importe où.

Le régime canadien sur les substances nouvelles oblige le demandeur à fournir les données d'essais et d'autres renseignements pour l'évaluation du produit chimique. Le régime précise quels sont les données d'essais et autres renseignements requis, et il rattache la quantité et le genre des données au volume proposé, au risque afférent et au potentiel d'exposition. Si l'évaluateur croit que certaines données d'essais sont inutiles ou impossibles à obtenir, il peut déroger à la règle, ce qui arrive souvent. Les données d'essais, les analyses de modélisation et tous les autres renseignements d'évaluation qui sont publiés sont utilisés par Environnement Canada et Santé Canada pour évaluer la toxicité potentielle de la substance et ses effets probables selon divers scénarios d'exposition.

La *Toxic Substances Control Act* (TSCA) administrée par la Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis n'impose de données d'essais de l'industrie que si le demandeur possède déjà de telles données. Dans la majorité des déclarations, l'EPA recourt à la modélisation informatique pour obtenir des données complémentaires lorsqu'elle évalue les effets potentiels des produits chimiques nouveaux sur la santé et l'environnement. Une autre différence importante entre l'approche des États-Unis et celle du Canada, concerne la disposition de la TSCA qui stipule que l'EPA doit montrer qu'un produit chimique présente ou présentera un risque « excessif » avant de pouvoir le réglementer.

Bien que la politique actuelle reçoive l'appui de nombreuses parties concernées au Canada²⁷, un segment du secteur chimique canadien soutient que le Canada devrait généralement accepter les

²⁶ La LIS est une compilation complète de toutes les substances connues régies par le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* et en vente au Canada entre le 1^{er} janvier 1984 et le 31 décembre 1986, ou qui ont été soumises et évaluées selon la LCPE 1999 et le règlement connexe. Par conséquent, les substances qui ne figurent pas sur la LIS ne font pas l'objet de rapport selon le Règlement.

²⁷ Par exemple, les révisions continues au Règlement sont orientées principalement par les recommandations consensuelles d'un groupe composé de représentants du gouvernement fédéral, de l'industrie et des groupes de défense d'intérêts publics. Voir Environnement Canada et Santé Canada, *Consultations au sujet du Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles de la LCPE et du programme des substances nouvelles*, décembre 2001.

résultats des évaluations effectuées aux États-Unis, à moins que les produits chimiques en question ne soient destinés à des usages ou à des degrés d'exposition différents dans les deux pays. En attendant d'avoir plus facilement accès à la documentation et aux renseignements relatifs aux évaluations effectuées aux États-Unis, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas adopter une telle approche, car il est d'avis qu'elle ne lui permettrait pas de répondre aux appels en faveur d'une imputabilité accrue envers la population canadienne et qu'elle risquerait de se solder par un niveau inacceptable et inférieur de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Des points de vue contradictoires ont été formulés au Comité à l'effet que les différences entre les deux régimes en matière de substances nouvelles aient empêché l'accès de l'industrie canadienne aux produits chimiques nouveaux, malgré les différences importantes au niveau des inventaires des deux pays (80 000 substances chimiques aux États-Unis comparativement à 23 000 au Canada). D'une part, le nombre plus élevé de substances chimiques aux États-Unis qu'au Canada semble être davantage fonction de plusieurs facteurs : la taille et la diversité de l'industrie chimique des deux pays; le nombre de substances non évaluées et bénéficiant de droits acquis aux États-Unis; le moment et le mode d'établissement des inventaires et la façon dont ils sont mis à jour (p. ex. les substances nouvelles qui sont aptes à l'emploi ne sont pas ajoutées à l'inventaire intérieur canadien tant qu'un volume donné n'est pas atteint). D'autre part, les représentants de l'industrie des produits chimiques estiment que le Règlement occasionne des délais à l'industrie canadienne en ce qui a trait à l'utilisation d'un nouveau produit chimique et ils affirment que cette situation nuit à la compétitivité du secteur.

Dans certains cas, notons par ailleurs que le Canada utilise les évaluations américaines lorsqu'il prend ses décisions. La Liste extérieure des substances (LES) comporte essentiellement des substances qui n'apparaissent pas sur la Liste intérieure des substances (LIS) du Canada, mais qui sont commercialisées aux États-Unis. Lorsqu'une substance est ajoutée à notre LES, les exigences de déclaration sont moindres que pour la LIS. En vertu de l'Entente Four Corners entre les États-Unis et le Canada (voir ci-après), une compagnie qui présente un produit chimique à l'EPA des États-Unis peut aussi demander que les données d'essais et les résultats soient communiqués au Canada. En outre, à la suite de la révision récente du Règlement, il est prévu de réduire la période d'attente pour ajouter une substance à la LES, actuellement de cinq ans, pour la fixer à un an. Environnement Canada devrait s'assurer de respecter son engagement relatif à l'entrée en vigueur de ces modifications réglementaires d'ici le début de 2005.

Coopération constante entre le Canada et les États-Unis

Le Comité juge très encourageant que le Canada et les États-Unis reconnaissent tous deux l'importance d'une coopération bilatérale dans la tâche consistant à lancer de manière plus efficiente les substances nouvelles sur le marché nord-américain. Les deux pays ont toujours collaboré en ce domaine, grâce à l'échange d'information. Comme il n'est pas dans l'intérêt public que des organismes nationaux mènent chacun de leur côté les mêmes activités, les organismes compétents s'emploient à devenir plus performants dans le lancement de produits chimiques nouveaux sur le marché, tout en veillant à la protection de la santé publique et de l'environnement.

Cette coopération trouve sa consécration dans l'Entente Four Corners entre les États-Unis et le Canada qui fait intervenir les organismes de réglementation fédéraux et les industries chimiques des deux pays. Ses objectifs comprennent le renforcement de la compréhension réciproque des politiques et pratiques des deux pays en matière d'évaluation et de gestion du risque, la définition de stratégies propres à supprimer les obstacles à une coopération accrue, et l'adoption de mesures permettant de progresser vers l'objectif à long terme d'une coopération accrue et d'une harmonisation des régimes canadien et américain de réglementation des substances nouvelles.

Les organismes de réglementation canadiens et américains se sont entendus sur une vision commune dont on pourrait dire qu'elle prend acte des approches de la réglementation intelligente, puisque :

- chaque pays pourra voir, comprendre et accepter les décisions de l'autre qui visent à protéger la santé humaine et l'environnement;
- les entreprises pourront soumettre un dossier d'évaluation (renseignements concernant les substances nouvelles), puis, après examen national, mettre le produit sur le marché n'importe où en Amérique du Nord;
- les produits chimiques approuvés pour utilisation en Amérique du Nord seraient acceptés automatiquement sur le marché des autres pays de l'OCDE;
- les pays et les entreprises pourront faire un meilleur usage de leurs ressources d'évaluation et améliorer constamment leurs décisions portant sur les produits chimiques nouveaux.

Le gouvernement du Canada élabore actuellement un plan d'action pour réaliser cette vision. Par contre, pour que la vision devienne réalité, chaque gouvernement devra documenter ses décisions relatives à l'évaluation de façon à les rendre plus facilement accessibles aux organismes de réglementation de l'autre pays. Les industries des deux pays devront appuyer les changements relatifs à la protection de la confidentialité et de la propriété des renseignements commerciaux de nature exclusive, ce qui a été par le passé une embûche de taille à une coopération accrue entre les États-Unis et le Canada. Le Comité appuie cette approche.

Le Comité appuie également les efforts déployés par le Canada pour promouvoir l'utilisation des acceptations réciproques des déclarations (Mutual Acceptance of Notifications ou MAN) avec les États-Unis et les autres pays. Comme première étape dans l'atteinte de ce but, les compagnies pourraient présenter une demande selon le processus MAN (sans y être tenues). Elles autoriseraient par le fait même l'échange d'information permettant ainsi aux gouvernements d'évaluer leur dossier et, si cela est pertinent, d'accroître l'information fournie. Le pays qui recevrait la demande en premier étudierait la substance en question, mènerait une évaluation des risques, documenterait et échangerait les résultats. Sur réception de ces renseignements, les autres pays s'engageraient à les utiliser dans leur processus d'évaluation des risques. Tous les pays devraient adopter des mesures pour échanger l'information de façon efficace, sécuritaire et assurer la protection des renseignements commerciaux confidentiels. Au lieu que chacun des pays fasse une évaluation du degré d'exposition et des risques et compare ensuite les résultats, on opterait pour un cadre de travail d'équivalence. Ce dernier comprendrait un arbre de décision justifiant la nécessité ou non d'une nouvelle évaluation du degré d'exposition et des risques.

La conclusion d'un MAN avec l'Europe, qui propose à l'heure actuelle des révisions majeures à sa réglementation de produits chimiques, fournirait une quantité appréciable d'information sur les évaluations pour les programmes relatifs aux produits chimiques existants et futurs. Par conséquent, le Comité reconnaît que l'établissement d'un MAN avec l'Union européenne ou avec d'autres pays nécessitera beaucoup de temps et d'effort.

Ces signes de progrès sont importants, car le Comité croit que le Canada devrait en fin de compte pouvoir se fier sur les évaluations des risques menées par d'autres organismes de réglementation. Tout compte fait, un produit chimique toxique a le même effet sur les humains, les plantes ou les animaux, peu importe l'endroit où il est diffusé. Ce qui diffère, d'un pays à un autre, c'est la quantité qui est diffusée et les éléments qui y sont exposés. Par ailleurs, le devoir de diligence et le fardeau de la preuve propres à chaque gouvernement et les différences dans les lois sont d'autres éléments dont il faut tenir compte. 🍁

1.2 Biotechnologie/Sciences de la vie

La révolution industrielle a entraîné de profonds changements. Les progrès réalisés dans le secteur des sciences de la vie pourraient avoir le même impact. Des découvertes scientifiques récentes ont considérablement accru notre capacité d'acquérir de nouvelles connaissances et d'élaborer des produits et des processus innovateurs, tels que des cultures qui résistent aux parasites et donnent un meilleur rendement, des outils de diagnostic médical plus efficaces et des traitements spécifiquement adaptés à la constitution génétique des personnes. Le secteur des sciences de la vie est fondé sur la recherche, il est à fort coefficient de capitaux et ses retombées sont très prometteuses dans des domaines comme les soins de santé, l'environnement, la sécurité, l'agriculture, l'aquaculture, le développement économique, la salubrité des aliments et le développement durable.

La présente section aborde des enjeux relatifs à la biotechnologie. Le Comité est d'avis que l'analyse est pertinente pour d'autres domaines multidisciplinaires en émergence comme la nanotechnologie. Étant donné la nature hautement complexe et la portée de la biotechnologie, le Comité a décidé de se limiter à certains enjeux : une stratégie réglementaire applicable à la biotechnologie, la législation, la coopération internationale, la communication de l'information et la participation des parties concernées. D'autres questions importantes, notamment celles qui touchent l'environnement et l'éthique, pourraient avoir des répercussions sur la nature du futur cadre réglementaire mais n'ont pas fait l'objet d'une recherche approfondie et ne figurent pas dans le plan de travail du Comité.

Le Canada fait bonne figure dans ce domaine à l'échelle internationale : ses recettes liées à la biotechnologie représentent près de 10 % des recettes mondiales et il est, après les États-Unis, le pays où l'on compte le plus grand nombre d'entreprises dans ce secteur. Le gouvernement fédéral a déployé des efforts et fait des investissements importants pour appuyer le développement de la biotechnologie. En 1998, il a mis en place la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie qui constitue le fondement de l'action fédérale dans le domaine. Divers comités ont également été institués – notamment le Comité de coordination ministérielle en matière de biotechnologie (CCMB), qui regroupe les ministres de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de la Santé, de l'Environnement, des Pêches et Océans, des Ressources naturelles et du Commerce international – pour superviser l'élaboration et la mise en œuvre des questions de politique générale associées à la biotechnologie. Par ailleurs, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie (CCCB) est un organisme externe créé dans le but de conseiller le gouvernement.

Le gouvernement fédéral a affecté des ressources considérables à la biotechnologie au cours des dernières années. En 2002-2003, il a consacré 695 millions \$ aux dépenses en sciences et technologie de biotechnologie²⁸ (une hausse de 25 % par rapport aux dépenses de 2001-2002). Ce montant tient compte des 9 millions \$ réservés annuellement à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie depuis sa création, à savoir les 2,5 millions \$ qui sont destinés au CCCB, les 500 000 \$ affectés aux activités du Secrétariat canadien de la biotechnologie²⁹, et les 6 millions \$ destinés au Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie pour soutenir les initiatives ministérielles.

La réglementation et la politique en matière de biotechnologie relèvent du mandat de nombreux ministères, notamment Santé Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et Environnement Canada. Santé Canada réglemente les produits dérivés de la biotechnologie qui sont sous le régime de la *Loi sur les aliments et drogues*, à savoir les produits génétiquement

²⁸ Source : Statistique Canada. Quatre-vingt-seize pour cent de ces fonds ont été consacrés à des activités de R-D. Ces statistiques ne tiennent pas compte des activités réglementaires du gouvernement fédéral.

²⁹ Le Secrétariat relève du CCMB. Ses deux principales fonctions sont de coordonner les décisions horizontales à l'échelle interministérielle et de fournir des services de secrétariat au CCCB.

modifiés et les autres produits alimentaires nouveaux, les produits biologiques, les technologies de procréation assistée et les produits thérapeutiques. Ce ministère régleme nte également les produits de lutte antiparasitaire, en ce qui concerne leurs incidences sur la santé humaine et sur l'environnement, en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*. L'ACIA régleme nte quant à elle certains produits dérivés de la biotechnologie, notamment les plantes, les aliments pour animaux et ingrédients d'aliments pour animaux, les engrais et les produits biologiques vétérinaires; elle assure en outre tous les services fédéraux d'inspection et d'application des règlements relatifs aux aliments, y compris les services liés à la *Loi sur les aliments et drogues*. Enfin, Environnement Canada et Santé Canada régleme nt en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE 1999) toutes les substances nouvelles à l'exception de celles dont l'usage est régleme nté en vertu d'autres lois et règlements fédéraux qui comprennent des évaluations de risque pour l'environnement et la santé. Ces substances nouvelles sont énumérées à l'annexe 4 de la LCPE 1999.

D'autres ministères fédéraux assument d'importantes responsabilités en matière de politique, recherche et réglementation, qui ont une incidence sur la réglementation des produits dérivés de la biotechnologie. Ces ministères incluent Agriculture et Agroalimentaire Canada, Industrie Canada, Justice Canada et le Conseil national de recherches du Canada.

1.2.1 Principaux enjeux

Malgré tous les efforts déployés par le gouvernement fédéral jusqu'à présent, le Comité pense que de nombreux défis se posent toujours. Les 375 entreprises biotechnologiques du Canada³⁰ sont confrontées à des obstacles considérables, par rapport notamment à l'accès au financement de démarrage et à la réalisation des activités de recherche-développement nécessaires pour commercialiser leurs idées et prendre de l'expansion.

Le développement du secteur de la biotechnologie au Canada est également entravé par des obstacles réglementaires de plus en plus complexes. La législation actuelle, qui a été élaborée en majeure partie avant la naissance de la biotechnologie, n'est généralement pas adaptée à ces nouvelles réalités. Les responsables de la réglementation doivent évaluer un grand nombre de produits dont la complexité s'accroît toujours davantage. De plus en plus, ces produits seront multifonctionnels (p. ex. nutriceutiques), découleront de la convergence de plusieurs domaines scientifiques (p. ex. l'utilisation de la nanotechnologie pour l'administration de médicaments) ou, dans le cas des médicaments et des vaccins, dériveront de plantes et d'animaux. En relevant ces défis, le gouvernement fédéral voudra examiner comment tirer le meilleur parti possible de l'investissement canadien en capacités de recherche-développement et établir des relations avec les communautés scientifiques, comme par exemple les universités, les centres d'excellence et les organismes subventionnaires. En outre, le gouvernement doit se pencher sur les questions d'ordre éthique qui sont fréquemment associées à la biotechnologie.

Pour que le Canada puisse jouer un rôle de chef de file dans le domaine de la biotechnologie, il est essentiel que son gouvernement accorde l'importance voulue aux opinions et aux préoccupations de la population canadienne lorsqu'il élabore politiques et règlements dans ce domaine. Cela signifie que le gouvernement doit se pencher non seulement sur des considérations d'ordre scientifique, mais aussi sur des questions d'ordre éthique, et ce d'une manière transparente et inclusive. Cet élément du processus est crucial, puisque la confiance du public est essentielle au succès d'un système réglementaire.

³⁰ Les dernières données de Statistique Canada datent de 2001.

Des sondages récents³¹ concluent que, de manière générale, les Canadiens ont tendance à appuyer les domaines qui leur sont clairement bénéfiques, mais un très faible pourcentage de Canadiens considèrent qu'ils connaissent très bien la biotechnologie. Par conséquent, un autre important défi à relever pour les responsables de la réglementation consiste à informer les consommateurs au sujet des produits dérivés de la biotechnologie et à les faire participer à l'élaboration des règlements dans ce domaine.

Dans un environnement où un certain nombre de ministères partagent la responsabilité de réglementation, l'imputabilité est parfois imprécise et la collaboration n'est pas toujours efficace. En raison d'une telle situation, les cadres réglementaires, les décisions et l'application de la réglementation risquent de ne pas être toujours cohérents et intégrés.

On mentionne souvent que la biotechnologie est une priorité nationale. Or, le Comité a constaté que cela ne se traduit pas clairement dans les faits. Il a noté l'absence de leadership et d'imputabilité efficaces qui seraient nécessaires pour assurer une approche fédérale concertée à la réglementation du secteur de la biotechnologie et à l'atteinte rapide des objectifs fédéraux en matière de réglementation. Par ailleurs, de nombreuses lacunes subsistent sur le plan législatif et sur celui de l'information, et les cadres législatifs sont dépassés, ce qui a une incidence sur la commercialisation des produits de la biotechnologie et sur l'accès à ces produits. Davantage d'efforts pourraient être consentis afin que la population canadienne soit mieux informée et participe davantage aux discussions sur les questions concernant la biotechnologie.

Stratégie réglementaire fédérale en matière de biotechnologie

Les consultations qui ont abouti à la mise en place, en 1998, de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (SCB) ont notamment fait ressortir la nécessité d'une meilleure coordination au sein du gouvernement de sorte que les questions touchant de nombreux ministères soient résolues de façon appropriée. Cette rétroaction s'est traduite en un plan d'action comportant dix thèmes clés. Un de ces thèmes avait trait à la nécessité de continuellement améliorer le système réglementaire pour tenir compte de la demande croissante pour de nouvelles applications de la biotechnologie; un autre visait la modernisation des lois canadiennes sur la propriété intellectuelle. Le Comité ministériel de coordination de la biotechnologie (CMCB) a été chargé de surveiller la mise en œuvre de la stratégie et de se pencher sur les questions qui chevauchent les mandats de divers ministères. La stratégie n'a malheureusement pas été transposée en un plan de travail établissant avec précision les délais et les responsabilités; elle n'énumérait que des « actions possibles ». C'est pourquoi il est difficile d'évaluer les progrès accomplis.

Six ans plus tard, malgré la mise en place de plusieurs comités au sein de l'industrie et du gouvernement chargés d'assurer, dans la fonction publique fédérale, une approche uniforme et cohérente propre à encourager le développement et l'application de la biotechnologie, il semble qu'on déplore toujours l'absence de leadership efficace et responsable en ce qui concerne les questions de réglementation en la matière. Ainsi, le CMCB, qui est composé de sept ministres, ne s'est réuni qu'une seule fois depuis sa création. Cependant, les hauts fonctionnaires responsables de la réglementation en matière de biotechnologie ont récemment produit un projet fédéral visant à renforcer la position du Canada comme chef de file à l'échelle mondiale dans le domaine de la biotechnologie. Ce projet, actuellement à l'étude, aurait pour but de déterminer la façon optimale de concilier la détection et la gestion du risque avec le développement et la commercialisation de nouvelles découvertes, de manière à ce que les Canadiens profitent de leurs retombées bénéfiques sur les plans de la santé et de l'environnement.

³¹ Sondage d'opinion publique concernant la biotechnologie, Earnscliffe/Pollara, décembre 2003.

Recommandation 47 : Le gouvernement fédéral devrait en priorité élaborer et mettre en œuvre une stratégie réglementaire exhaustive à l'échelle gouvernementale en matière de biotechnologie qui :

- **permette de cerner et de combler les lacunes en matière de législation, de mettre en œuvre une coopération internationale systématique et de fournir une information complète et facile d'accès au sujet des nouveautés en matière de réglementation;**
- **détermine des façons d'accéder à l'expertise des communautés scientifiques nationales et internationales et d'en tirer parti;**
- **tienne compte des considérations liées à l'éthique;**
- **permette l'apport de toutes les parties intéressées et la participation du public;**
- **se transpose en un plan de travail détaillé qui permette de mesurer le progrès accompli et d'en faire rapport;**
- **soit régulièrement révisée et modifiée en fonction du progrès accompli dans sa mise en œuvre et des changements rapides caractéristiques du domaine de la biotechnologie;**
- **attribue de façon claire et ferme les responsabilités liées à la gestion et à la direction stratégiques.**

À noter que nombre des points ci-dessus avaient déjà été soulevés par d'autres organes externes.³²

Lacunes sur le plan législatif

La mise en place d'un cadre législatif précis en matière de biotechnologie est une condition essentielle pour que les Canadiens puissent profiter des avantages des produits biotechnologiques et que des entreprises décident d'investir dans la recherche, le développement et la commercialisation de nouveaux produits. Sans cela, le Canada aura beaucoup plus de difficulté à attirer des ressources financières et scientifiques. Le gouvernement fédéral doit également combler dans des délais raisonnables les lacunes courantes et à venir relatives à la réglementation du domaine de la biotechnologie. Il devrait s'assurer, au besoin, de consulter les experts en la matière et le public.

La recherche sur les cellules souches est un domaine où il existe un vide juridique depuis de nombreuses années. Des cellules souches peuvent être cultivées à partir de certains types de tissus, notamment des tissus embryonnaires ou fœtaux. Cette recherche offre d'importantes perspectives de traitement de plusieurs maladies humaines, comme la maladie d'Alzheimer, la maladie de Parkinson, le diabète, la sclérose en plaques et les maladies du cœur. Après avoir fait l'objet d'études au Canada pendant plus de dix ans, un projet de loi donnant un cadre législatif à la recherche sur les cellules souches a reçu la Sanction royale le 29 mars 2004³³. La mise en application de la nouvelle loi aura lieu par étapes. Pendant ce temps, la plupart des autres pays développés ont instauré leurs propres cadres réglementaires. Certains d'entre eux, comme l'Allemagne et l'Irlande, ont interdit la recherche portant sur les embryons alors que d'autres, comme le Royaume-Uni, le Japon et Israël, ont décidé de permettre la création d'embryons pour la recherche. L'absence de réglementation engendre des risques de recherche contraire à l'éthique et est une source d'incertitude sur le marché.

³² La Société royale du Canada, Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire, *Éléments de précaution*, février 2001; Comité consultatif canadien de la biotechnologie, *Améliorer la réglementation des aliments génétiquement modifiés et des autres aliments nouveaux au Canada*, août 2002.

³³ *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, L.C. 2004, chapitre 2 (projet de loi C-6).

Il existe à l'heure actuelle un certain nombre de lacunes en matière de législation, notamment :

- *Produits biotechnologiques réglementés sous le régime des lois concernant la santé* : Les lois actuelles concernant la santé sont en place depuis des dizaines d'années et elles ne constituent pas toujours un cadre réglementaire adéquat en ce qui concerne des produits nouveaux ou d'avant-garde qui présentent à la fois les propriétés des aliments et des médicaments ou qui sont destinés à un sous-groupe très restreint de la population (les produits issus de la recherche pharmacogénomique, par exemple). Le Canada devrait disposer d'un cadre législatif suffisamment souple et prospectif pour régler les questions de réglementation liées aux nouvelles inventions dérivées de la biotechnologie.³⁴ Le gouvernement fédéral a récemment lancé des consultations publiques sur le renouvellement de la législation sur la protection de la santé.
- *Protection de la propriété intellectuelle* : La protection de la propriété intellectuelle est importante pour le développement et la commercialisation des produits dérivés de la biotechnologie. L'absence de protection adéquate de la propriété intellectuelle génère une incertitude sur le marché, qui risque d'entraîner un exode de ressources financières et d'experts. Un certain nombre de questions demeurent irrésolues, notamment celle des formes de vie supérieures. Le brevet est l'instrument le plus courant de protection de la propriété intellectuelle des inventions résultant de la recherche biotechnologique. Bien que des centaines de demandes aient été déposées jusqu'à présent, la Cour suprême du Canada a établi, en décembre 2002, que les formes de vie supérieures, c'est-à-dire les plantes, les semences et les espèces non humaines, ne sont pas incluses dans la définition des inventions de la *Loi sur les brevets* et, en conséquence, ne sont actuellement pas brevetables au Canada, à la différence de tous les autres pays membres du G7 et de la plupart des membres de l'OCDE où leur brevetage est permis.³⁵ Cependant, il faut signaler qu'en mai 2004, dans une décision rendue à 5 voix contre 4, la Cour suprême a statué que quiconque utilise sans permission des semences ou des plantes contenant des gènes ou des cellules brevetés commet une infraction à la *Loi sur les brevets*.
- *Législation sur les médicaments orphelins* : Les entreprises sont moins portées à investir dans la recherche et la commercialisation de médicaments utilisés dans le traitement de maladies rares dont est atteint un faible pourcentage de la population. Les États-Unis, l'Union européenne, l'Australie et le Japon ont adopté des lois et mis en place des programmes pour combler cette lacune de manière à stimuler l'innovation et à accroître l'offre de médicaments orphelins sûrs à leurs citoyens. Le Canada permet l'accès à des médicaments qui ne sont pas offerts au pays en vertu de règlements et de politiques précises³⁶, mais il n'existe pas de politique ou de loi concernant spécifiquement les médicaments orphelins au Canada. Les politiques sur les médicaments orphelins consentent habituellement aux fabricants l'exclusivité sur le marché et des crédits d'impôt. Un examen complet du médicament doit aussi être effectué avant la mise

³⁴ Dans son discours du Trône de 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à réviser la législation fédérale en matière de protection de la santé pour mieux faire face aux nouveaux risques, s'adapter à la technologie moderne et se concentrer sur la prévention.

³⁵ En juin 2002, le CCCB a recommandé que les formes de vie supérieures répondant aux critères requis soient brevetables sous réserve que certaines balises soient établies simultanément. En décembre 2002, la Cour suprême du Canada a statué que la *Loi sur les brevets* n'indiquait pas clairement que les formes de vie supérieures sont brevetables et que c'est une question qui devrait en conséquence être réglée par le Parlement. Quoi qu'il en soit, la *Loi sur les brevets* ne fournit pas actuellement les outils nécessaires pour régler les questions liées aux formes de vie supérieures complexes. Industrie Canada et d'autres ministères continuent d'analyser la question.

³⁶ La politique Avis de conformité avec conditions autorise le fabricant à mettre son produit sur le marché avant la fin des essais cliniques à certaines conditions. Le Programme d'accès spécial (PAS) - Médicaments soustrait également certains médicaments à l'application de la réglementation en permettant aux médecins de demander l'accès à des médicaments qui ne sont pas vendus au Canada pour des raisons humanitaires ou urgentes. Une autorisation conférée au titre du PAS ne garantit pas que le médicament en cause est sûr, efficace ou de grande qualité.

en marché du produit. Compte tenu des progrès récents en pharmacogénomique selon lesquels on peut maintenant axer un traitement sur des sous-groupes de la population, le temps serait peut-être venu d'envisager l'adoption d'un cadre législatif pour faciliter l'accès à ces médicaments.

Le Comité pense qu'en raison de l'évolution rapide de la biotechnologie, il sera aussi nécessaire d'examiner régulièrement toute réglementation en vigueur afin de s'assurer qu'elle reste appropriée. Il sera essentiel de le faire de façon proactive, systématique et opportune afin d'éviter de procéder à des examens en temps de crise.

Recommandation 48 : Le gouvernement fédéral devrait détecter les lacunes sur le plan législatif qui ont une incidence sur la biotechnologie, puis les combler après avoir établi un ordre de priorité. Comme première étape, il devrait accélérer le renouvellement de la législation concernant la protection de la santé. Pour s'assurer que la législation reste appropriée, il devrait effectuer les examens réguliers prévus dans la loi ou dans le mandat des ministères concernés. Il devrait, au besoin, consulter des scientifiques indépendants et le public dans le cadre de ces examens.

Coopération internationale

Le Comité est d'avis que la réglementation intelligente en matière de biotechnologie suppose qu'on ait recours de manière plus stratégique à la coopération internationale, tel que mentionné dans la section précédente du présent document. Les principes définis dans la section 3.1 de la partie I, « Coopération internationale en matière de réglementation », peuvent s'appliquer aux produits et processus dérivés de la biotechnologie. Le Canada pourrait collaborer avec d'autres pays en vue de l'adoption d'approches communes ou partagées en matière d'évaluation, d'approbation et d'examen après la commercialisation des produits biotechnologiques, et ce de manière systématique et cohérente d'un ministère à l'autre.

Le Comité croit aussi que le Canada devrait jouer un rôle de premier plan à l'échelle internationale dans certains domaines de la biotechnologie. Dans cet environnement en perpétuelle évolution, les découvertes canadiennes dérivées de la biotechnologie peuvent parfois précéder l'élaboration d'un cadre législatif international. Dans de tels cas, si ces percées peuvent lui donner un avantage comparatif dans le développement ou la commercialisation d'un produit dérivé de la biotechnologie, le Canada devrait prendre les devants, à l'échelle internationale, dans l'élaboration de la réglementation en matière de biotechnologie.

L'expérience récente dans le domaine de la biotechnologie alimentaire montre comment le gouvernement fédéral a joué un rôle de premier plan sur la scène internationale, tant en définissant des normes qu'en s'efforçant d'atteindre une harmonisation à l'échelle internationale (voir l'encadré).

Recommandation 49 : Le gouvernement fédéral devrait participer activement et stratégiquement aux efforts internationaux de collaboration en matière de réglementation qui ont une incidence sur la biotechnologie. Il devrait en outre encourager des experts étrangers et canadiens à participer à des examens indépendants par les pairs, à des évaluations du risque et à des analyses de la réglementation. De plus, il devrait cerner les domaines où le Canada aurait intérêt à jouer un rôle de premier plan en matière de réglementation et s'attacher activement à atteindre cet objectif.

Le rôle de la réglementation canadienne sur la scène internationale – L'expérience en biotechnologie alimentaire

L'agroalimentaire est un secteur important et novateur de l'économie canadienne. Dans le domaine de la biotechnologie appliquée aux cultures vivrières, les percées réalisées par le gouvernement, le milieu universitaire et l'industrie se sont traduites par une capacité enviable en matière de développement de produits. Étant donné qu'on ne peut tirer le plein bénéfice de ces innovations que si on dispose d'un processus d'intendance sur le plan de la réglementation qui donne accès en temps opportun aux marchés, il est clair qu'il est dans l'intérêt du Canada de mettre en œuvre un solide cadre réglementaire applicable à la biotechnologie alimentaire. Au-delà de la pertinence de l'intendance interne sur le plan de la réglementation, l'importance des exportations agroalimentaires du Canada plaide pour qu'il joue un rôle de premier plan à l'échelle mondiale afin d'augmenter l'influence du Canada dans l'harmonisation internationale des normes réglementaires qui protègent adéquatement les consommateurs tout en procurant un environnement de réglementation international cohérent, prévisible et fondé sur des faits.

C'est pourquoi Santé Canada a décidé de jouer un rôle de chef de file relativement au Codex Alimentarius (l'agence internationale qui définit les normes applicables à l'alimentation) en définissant une orientation pratique et des normes internationales pour l'évaluation de la salubrité des aliments dérivés de la biotechnologie. Dès le départ, Santé Canada a projeté sur la scène internationale son expertise interne en participant systématiquement aux consultations d'experts internationaux. Les lignes directrices canadiennes figurent parmi les premières méthodes complètes d'évaluation scientifique à avoir été publiées. L'expérience et l'expertise du Canada dans l'évaluation des plantes génétiquement modifiées ont fourni une preuve tangible de l'efficacité des nouveaux principes scientifiques. La méthode canadienne était donc dans une position avantageuse pour servir de modèle à l'élaboration d'une norme internationale, adoptée par le Codex en 2003; elle guide maintenant l'harmonisation, à l'échelle mondiale, des exigences en matière de sécurité alimentaire.

Information sur la biotechnologie et participation des citoyens

La mise en œuvre d'une législation appropriée est de toute évidence nécessaire. Il faut aussi fournir au public, à l'industrie et aux autres responsables de la réglementation des explications et des renseignements compréhensibles. Des sondages récents³⁷ confirment que seulement 16 % des Canadiens considèrent être très au courant des questions concernant la biotechnologie. Ce manque de connaissances pourrait avoir une incidence négative sur l'acceptation des produits par la population, même si ces produits ont fait l'objet d'une évaluation sérieuse du risque. Cette situation limite aussi la compréhension des initiatives prises par le Canada à l'échelle internationale sur des questions précises liées à la biotechnologie, y compris les organismes génétiquement modifiés (OGM). Il est en outre essentiel que les entreprises – surtout les petites entreprises et les entreprises en démarrage – aient accès à de l'information claire sur la réglementation. Enfin, une source d'information à jour et accessible sur ce vaste domaine aiderait les responsables fédéraux de la réglementation en matière de biotechnologie.

Alors qu'on dispose de certains renseignements en provenance de diverses sources fédérales, on déplore actuellement l'absence d'une source d'information globale, conviviale et à jour sur les progrès en matière de réglementation applicable à la biotechnologie. Le Comité pense qu'il est essentiel que le gouvernement informe mieux toutes les parties concernées. Ce faisant, il fournirait aux citoyens les connaissances nécessaires à leur participation éclairée au processus législatif et en améliorerait la transparence. Il viendrait aussi en aide aux entreprises biotechnologiques canadiennes qui veulent mettre sur le marché de nouveaux produits et de nouveaux procédés.

³⁷ Sondage d'opinion publique sur les questions liées à la biotechnologie, Earnscliffe/Pollara, décembre 2003.

Le Comité consultatif canadien de la biotechnologie avait d'ailleurs recommandé, dans son rapport publié en août 2002 intitulé *Améliorer la réglementation des aliments génétiquement modifiés et des autres aliments nouveaux au Canada*, la mise sur pied d'un service centralisé d'information pour les consommateurs. En août 2004, le gouvernement fédéral n'avait toujours pas répondu officiellement au rapport.

Le Royaume-Uni a adopté une nouvelle approche pour informer les biotechnologistes et « les esprits curieux de tous horizons professionnels » : le Biotechnology Regulatory Atlas³⁸. Il s'agit d'un système efficace d'extraction de données qui permet de localiser les lois et contient des instructions officielles, des explications et des commentaires sur les questions entourant la biotechnologie. Il décrit les règlements généraux et les règlements sectoriels, y compris les exigences auxquelles les entreprises doivent se conformer (p. ex. préparer des évaluations du risque, tenir des dossiers, aviser les autorités, obtenir des permis). Il contient pour l'ensemble des parties concernées de l'information utile sur les tendances législatives, les débats actuels et les perspectives internationales. Le Biotechnology Regulatory Atlas contient également de l'information sur des sujets tels que stratégie et société, propriété intellectuelle, sécurité et bien-être, usages confinés des OGM, génétique humaine et thérapie, et alimentation et agriculture.

Le gouvernement fédéral devrait non seulement fournir de l'information pertinente, accessible et à jour, mais aussi faire en sorte de créer des occasions de communiquer avec les citoyens, l'industrie, et les gouvernements provinciaux et territoriaux de manière à favoriser une meilleure compréhension des perspectives de tous et chacun. Compte tenu des importantes incidences d'ordre éthique, social, environnemental et économique de la biotechnologie, le gouvernement devrait travailler activement à susciter la participation des citoyens et des autres parties concernées, et à favoriser le débat public dans ce domaine.

Recommandation 50 : Le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une stratégie de communication améliorée qui comporterait un service d'information par Internet accessible destiné aux consommateurs et à l'industrie, semblable au Biotechnology Regulatory Atlas du Royaume-Uni, et informer efficacement le public-cible de l'existence et des avantages d'un tel service.

Recommandation 51 : Le gouvernement fédéral devrait concevoir et mettre en œuvre une méthode complète et perfectionnée visant à susciter la participation des citoyens et d'autres parties intéressées sur des questions d'intérêt public concernant la biotechnologie. Cette méthode devrait notamment comprendre l'échange de l'information sur les observations scientifiques les plus récentes et l'analyse de la gestion du risque. ✱

³⁸ Voir <http://plus.i-bio.gov.uk/ibioatlas>.

1.3 Développement économique des Premières nations

Un nombre croissant de collectivités des Premières Nations font la promotion d'initiatives de développement économique et cherchent à gérer elles-mêmes leurs terres et leurs ressources. Des projets dans différents secteurs — exploitation des ressources minières, forestières, pétrolières et gazières, aquaculture, etc. — sont en cours sur les terres de réserve d'un bout à l'autre du Canada. Ces activités ont pour objet de renforcer les économies autochtones et d'accroître l'autonomie économique des Premières nations.

Toutefois, le régime réglementaire en vigueur dans les réserves, complexe et mal défini, fait obstacle. La majorité des règlements sont établis en vertu d'une loi qui est entrée en vigueur en 1876 et dont la dernière mise à jour d'importance a eu lieu en 1951, la *Loi sur les Indiens*. Les efforts déployés pour remédier à la situation progressent beaucoup trop lentement de l'avis du Comité, qui souligne d'ailleurs que bon nombre des mêmes problèmes avaient déjà été soulevés en 1996 dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Le gouvernement doit mettre en place sans tarder un régime réglementaire moderne et efficace qui favorise le développement et instaure un environnement plus sain pour les entreprises et les investissements dans les réserves. Conformément à l'énoncé de vision du Comité, une coopération accrue entre les Premières nations, les gouvernements et le secteur privé serait un élément clé de ce nouveau régime.

Les économies autochtones contribuent de plus en plus aux économies provinciales, régionales et nationales. Durant la dernière décennie, on a pu observer une nette augmentation du nombre de projets de création ou d'expansion d'entreprises et de projets exécutés conjointement avec de grandes entreprises canadiennes ou internationales. C'est ainsi, par exemple, que les Premières nations participent à des initiatives industrielles de premier plan, surtout dans le secteur très dynamique des ressources naturelles (pétrole et gaz, hydroélectricité, forêts, mines). Afin de profiter au maximum de ces projets d'exploitation et pour en assurer le succès, les Premières nations doivent pouvoir compter sur des arrangements préétablis en matière de réglementation, qui prévoient des mesures visant à renforcer leurs capacités. (Ces questions sont traitées de façon détaillée plus loin dans la partie II).

Entrepreneurs autochtones au Canada

L'entrepreneuriat autochtone représente un segment de plus en plus dynamique de l'économie canadienne. Le nombre d'emplois autonomes est en constante augmentation dans les milieux autochtones. D'après le Recensement de 2001, l'augmentation du nombre d'emplois autonomes a été dix fois plus élevée chez les Autochtones entre 1996 et 2001 que chez les non-Autochtones.

Le développement économique des Premières nations présente des avantages importants pour le Canada : création d'emplois, diversification des compétences à l'intérieur des réserves, création de richesses et réduction possible des recours au filet de sécurité sociale. C'est la clé d'une meilleure qualité de vie pour les citoyens autochtones et de leur participation plus active à l'économie canadienne.

1.3.1 Dispositions réglementaires et principaux enjeux

Des contraintes de temps et de ressources ont empêché le Comité d'approfondir tous les aspects de la réglementation qui sont propres aux Autochtones. La présente section est principalement consacrée au régime qui s'applique aux collectivités des Premières nations situées au sud du 60^e parallèle, en particulier à ce qui a trait à la gestion des terres et des ressources.

Les dispositions réglementaires relatives aux terres et aux ressources des Premières nations sont différentes selon la situation géographique de la Première nation concernée et l'administration en cause. Dans le Nord, la gestion des ressources relève d'un cadre législatif qui s'applique à tous les habitants, membres des Premières nations et autres. Il existe d'autres variantes, selon que l'on a réglé des revendications territoriales globales ou passé des ententes concernant l'autonomie gouvernementale (qui confèrent aux Premières nations un pouvoir de réglementation dans certains domaines). Certains aspects de la réglementation dans le Nord sont approfondis plus loin dans la partie II, section 1.5, « Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières ».

La gestion des terres et des ressources au sud du 60^e parallèle est régie principalement par la *Loi sur les Indiens* et par la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, toutes deux administrées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Cinq groupes ont accédé à une autonomie gouvernementale totale ou partielle, mais la majorité d'entre eux sont toujours assujettis aux règlements administrés par le MAINC et d'autres ministères fédéraux.

Le Comité s'est intéressé principalement à trois enjeux clés liés au développement économique des Premières nations au sud du 60^e parallèle :

- la mise à jour des dispositions législatives et réglementaires;
- la simplification de la réglementation et l'allègement du fardeau qu'elle représente;
- l'accroissement de la capacité de gestion en matière de réglementation.

Mise à jour des dispositions législatives et réglementaires

On s'accorde généralement à reconnaître que la *Loi sur les Indiens* est dépassée et que ses dispositions au chapitre du développement économique sont limitées. Le processus d'approbation des projets de développement, établi en vertu des règlements d'application de la Loi, est lourd et très long. Il faut parfois des années pour qu'un projet soit approuvé, ce qui se traduit par la perte d'occasions, d'emplois ou de possibilités de croissance économique.

La *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* (LGTPN) a été adoptée en 1999 afin de combler les lacunes de la *Loi sur les Indiens* au chapitre de la gestion des terres et des ressources. Elle donne aux Premières nations signataires la liberté et la responsabilité de gérer leurs terres de réserve, les ressources naturelles qui s'y trouvent et les recettes qu'elles peuvent tirer de leur exploitation. Elle leur permet, par exemple, d'adopter leur propre code foncier ainsi que d'adopter leurs propres lois et règlements sur leur territoire et de veiller à leur application.

La création de la LGTPN a marqué un pas important sur la voie du développement économique des Premières nations. Cela dit, les progrès demeurent lents. Lors de l'adoption de cette législation, le Parlement a recommandé d'en limiter l'application initiale à un petit nombre de bandes afin que la mise en œuvre se déroule de manière ordonnée et efficace. Actuellement, 12 des 629 Premières nations sont sous le régime de la LGTPN, 24 sont en voie d'y être et 52 sont en attente. La vaste majorité des bandes sont toujours assujetties aux règlements d'exécution de la *Loi sur les Indiens*, et à la cadence actuelle, il s'écoulera de nombreuses années avant qu'elles puissent accéder au régime de la LGTPN. Le Comité est d'avis que des mesures vigoureuses s'imposent pour remédier à cette situation. Le gouvernement fédéral devrait revoir son approche de sorte que toutes les bandes puissent sans tarder bénéficier d'un processus réglementaire plus rapide et plus efficace, conformément aux principes de la réglementation intelligente.

On relève également dans les réserves des lacunes réglementaires graves qui contribuent à l'incertitude sur le plan réglementaire et peuvent faire obstacle à l'investissement. Les Premières nations qui veulent élaborer des projets commerciaux et industriels sur les terres de réserve ne

peuvent aller de l'avant avec des projets de plus grande envergure en raison de l'absence des règlements nécessaires (p. ex. en matière de santé et de sécurité, de protection de l'environnement et de mise en exécution). La législation fédérale actuelle ne contient pas ou ne prévoit pas de dispositions réglementaires pour les projets de ce type. Et la réglementation provinciale, qui régit la majeure partie des autres projets de développement industriels et commerciaux au Canada, ne s'applique pas sur les réserves à cause du partage constitutionnel des responsabilités en ce qui concerne les Premières nations. Le MAINC étudie diverses possibilités en vue de régler cette situation, y compris celle d'intégrer les règlements provinciaux par renvoi.

Recommandation 52 : Le gouvernement fédéral doit rapidement mettre en place un environnement réglementaire efficient et mieux adapté aux réalités dans les collectivités des Premières nations, ce qui leur permettrait de réaliser leur plein potentiel de croissance économique. La nouvelle approche devrait prévoir des partenariats renouvelés avec les Premières nations, les autres ordres de gouvernement et l'industrie.

Recommandation 53 : De concert avec les Premières nations, le gouvernement fédéral devrait accélérer les efforts en cours pour modifier les dispositions législatives actuelles ou pour en adopter de nouvelles, au besoin, de manière à permettre aux bandes de bénéficier dès que possible d'un régime de réglementation moderne. En outre, le gouvernement fédéral devrait combler sans tarder les lacunes de la réglementation qui entravent l'élaboration de projets commerciaux et industriels dans les réserves.

Simplification de la réglementation et allègement du fardeau qu'elle représente

Outre le MAINC, plusieurs ministères et organismes fédéraux ont des responsabilités en matière de réglementation qui touchent les Premières nations, notamment Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Santé Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Cette situation donne lieu à un réseau complexe de règlements et de régimes d'administration. Elle impose par conséquent un lourd fardeau aux collectivités des Premières nations dont environ la moitié comptent moins de 500 membres. Par ailleurs, certains règlements provinciaux et territoriaux, notamment les règlements d'application générale, visent aussi les Premières nations.

La nature et la portée entières de l'activité de réglementation locale restent inconnues pour l'heure, faute d'un processus ou de quelque autre mécanisme fédéral permettant d'obtenir ce genre d'information et de coordonner cette activité. C'est là un aspect essentiel à la mise en place d'un régime de réglementation intelligente. Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les règlements appliqués sur le territoire des réserves soient adéquats et bien coordonnés, et qu'ils ne constituent pas pour les collectivités un fardeau trop lourd à porter. Dans cette optique, il conviendrait d'envisager sérieusement de faire participer les Premières nations à l'élaboration ou à la modification des principaux textes législatifs fédéraux (dont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et la *Loi sur les espèces en péril*). De plus, le gouvernement devrait maximiser la contribution des organismes de consultation comme le Conseil national de développement économique des Autochtones. Le Comité croit qu'il deviendra de plus en plus important au fil des ans de conclure avec les collectivités des ententes bien coordonnées en matière de réglementation ainsi que d'éliminer les chevauchements, au fur et à mesure que s'allongera la liste des Premières nations ayant accédé à l'autonomie gouvernementale.

Recommandation 54 : Le gouvernement fédéral devrait passer en revue l'ensemble des règlements touchant les Premières nations, dans le but d'alléger le fardeau réglementaire et administratif qui peut en découler pour elles. Tous les règlements désuets ou faisant double emploi devraient être éliminés et toutes les lacunes réglementaires devraient être corrigées. À l'appui de cette initiative, le gouvernement devrait mettre en place un processus ou un mécanisme centralisé visant à permettre une meilleure coordination et un meilleur suivi des activités réglementaires dans les collectivités.

Accroissement de la capacité de gestion en matière de réglementation

La façon dont les bandes font respecter et administrent les règlements est un autre volet important de la question. Des initiatives sont en cours au MAINC dans le but de renforcer les compétences et les qualifications professionnelles des collectivités et des gouvernements des Premières nations en matière de gestion des terres et des ressources. Le Comité y voit une condition essentielle à l'application des principes de la réglementation intelligente dans ces collectivités.

On a déjà mis en place diverses organisations ou institutions qui reconnaissent aux Premières nations un pouvoir de réglementation dans certains secteurs ou qui leur confèrent à tout le moins un rôle prépondérant à jouer de concert avec le MAINC. De plus, de nouvelles mesures législatives sont en voie d'élaboration au MAINC. Elles accorderaient aux Premières nations des responsabilités supplémentaires et permettraient en outre d'accroître la capacité dans les réserves. Le Conseil des ressources indiennes, le Conseil consultatif des Premières nations sur les terres, la National Aboriginal Land Management Association et l'Aboriginal Environmental Network pourraient constituer la base d'ententes plus formalisées qui donneraient aux Premières nations et à leurs institutions un contrôle accru et une orientation plus précise.

Recommandation 55 : Le gouvernement fédéral devrait accélérer la mise en œuvre d'initiatives propres à accroître les compétences et la capacité des Premières nations en matière d'élaboration de règles et de gestion de règlements. Une étape déterminante consisterait à ce que le gouvernement donne priorité à l'élaboration de mesures législatives appropriées qui aideraient à renforcer les compétences professionnelles dans les collectivités des Premières nations. ✨

1.4 Processus d'évaluation environnementale

En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), l'évaluation environnementale est un outil de planification de projet utilisé pour aider à éliminer ou à réduire les dommages potentiels à l'environnement découlant de la délivrance d'un permis du gouvernement fédéral, lorsque ce dernier est un promoteur du projet ou qu'il le subventionne ou que ce projet prend place sur un terrain domaniale. De façon plus générale, l'évaluation soutient les efforts de développement durable.

La LCEE, administrée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale³⁹, prévoit quatre types d'évaluation : l'examen préalable, l'étude approfondie, la médiation et l'évaluation par une commission d'examen. La grande majorité des projets (plus de 99 % des projets évalués) subissent un examen préalable. Le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* en vertu de la LCEE vise les projets qui pourraient avoir une incidence considérable sur l'environnement et qui, par conséquent, doivent être examinés en profondeur. Les principales différences entre les examens préalables et les études approfondies sont la complexité et la longueur du processus, ainsi que l'étendue des consultations publiques, qui sont plus importantes dans le cas des études approfondies que dans le cas des études préalables. Généralement, les examens préalables durent quelques mois, les études approfondies environ un an, et les examens par une commission parfois plus d'un an.

Les préoccupations de la population et la possibilité d'impacts négatifs sur l'environnement sont généralement les deux principaux facteurs pris en compte pour déterminer le type d'évaluation qui sera utilisé. Les responsables de la réglementation et les autres décideurs gouvernementaux doivent étudier dans quelle mesure ces deux facteurs justifient la tenue d'une évaluation plus approfondie par un médiateur ou une commission d'examen. Les responsables de la réglementation ont le pouvoir de s'assurer que les projets qui touchent la population sont soumis à une commission d'examen, ou font l'objet de consultations publiques.

Les évaluations environnementales fédérales sont généralement conçues de façon à se conclure par l'énoncé des mesures à adopter pour réduire les conséquences potentiellement néfastes pour l'environnement, plutôt que par l'annulation d'un projet. Toutefois, le Comité s'est rendu compte que les citoyens percevaient les évaluations environnementales comme des outils d'approbation de projets de facto du gouvernement fédéral, plutôt que strictement comme des outils de planification.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des responsabilités en matière d'évaluation environnementale. Ces responsabilités se chevauchent et varient considérablement. Par exemple, les provinces se chargent des projets qui concernent les ressources naturelles de leur territoire, tandis que le gouvernement fédéral est responsable de projets dans divers secteurs dont ceux qui ont des répercussions sur l'habitat des poissons et sur les eaux navigables, ou encore, qui ont d'importantes incidences néfastes dans plus d'une province ou d'un pays. L'utilisation des évaluations environnementales peut varier selon le gouvernement en cause. En Saskatchewan, par exemple, le processus d'évaluation environnementale n'est pas seulement utilisé comme outil de planification, mais il fait partie intégrante du processus de planification de l'élaboration de projets et de leur approbation.

1.4.1 Principaux enjeux

Le Comité reconnaît que la législation fédérale en matière d'évaluation environnementale a été révisée en 2003, après un vaste processus de consultation. On ne dispose donc pas encore de données suffisantes pour savoir à quel point les révisions permettent de résoudre les problèmes (voir l'encadré sur la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*). Par conséquent, l'Agence devrait accélérer la

³⁹ Bien que l'une des fonctions de l'Agence soit d'administrer la LCEE, elle n'effectue pas d'évaluations environnementales.

Révisions à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2003)

Le projet de loi C-9 a apporté diverses modifications à la LCEE :

- la création du rôle de coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale;
- le mandat d'établir un programme d'assurance de la qualité pour examiner les évaluations fédérales;
- l'obligation de créer une base de données Internet sur toutes les évaluations environnementales fédérales;
- des programmes de suivi obligatoire pour des projets déterminés;
- des outils pour traiter avec efficacité les projets ayant des effets négligeables;
- un processus d'étude approfondie plus certain;
- un plus grand nombre de possibilités de participation publique au processus d'étude approfondie, appuyées par l'octroi d'une aide financière aux participants;
- le recours aux études environnementales régionales.

D'autres modifications aux règlements et aux politiques sont en cours pour compléter celles apportées par la loi, notamment :

- un engagement pangouvernemental à s'attaquer au problème de la mise en train des processus ministériels d'évaluation environnementale à un stade avancé de la planification d'un projet (déclenchement tardif), par l'instauration d'un système selon lequel le ministère concerné serait automatiquement mis à contribution dès le début du projet;
- des ajouts au *Règlement sur la liste d'exclusion* pour exempter des projets dont on sait qu'ils auront des effets négligeables;
- des révisions du *Règlement sur la coordination fédérale* pour refléter le nouveau rôle de coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale dans la Loi.

Les modifications à la LCEE ont été adoptées par suite de consultations de multiples parties concernées. Les exemples suivants illustrent comment les changements répondent à certaines des préoccupations soulevées par diverses parties :

- Pour répondre aux préoccupations des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement et des collectivités, on a fait preuve d'une plus grande transparence (p. ex. création d'une base de données sur Internet) et mis en place des exigences de consultation accrues.
- Pour répondre aux préoccupations émanant du gouvernement concernant l'évaluation d'un trop grand nombre de petits projets, des ajouts ont été faits pour augmenter la portée du *Règlement sur la liste d'exclusion* et créer une nouvelle catégorie d'examen.
- Pour répondre aux nombreuses préoccupations de l'industrie et des provinces relativement à l'efficacité et à la prévisibilité, des dispositions relatives au coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale ont été adoptées et un processus d'étude approfondie plus certain mis en place.

mise en application de la nouvelle législation. Il faut cependant signaler que les amendements récents à la LCEE ont laissé certains points en suspens, principalement lorsqu'il n'y avait pas de consensus sur la façon de procéder (p. ex., les mécanismes de mise en application, le principe d'autoévaluation, etc.).

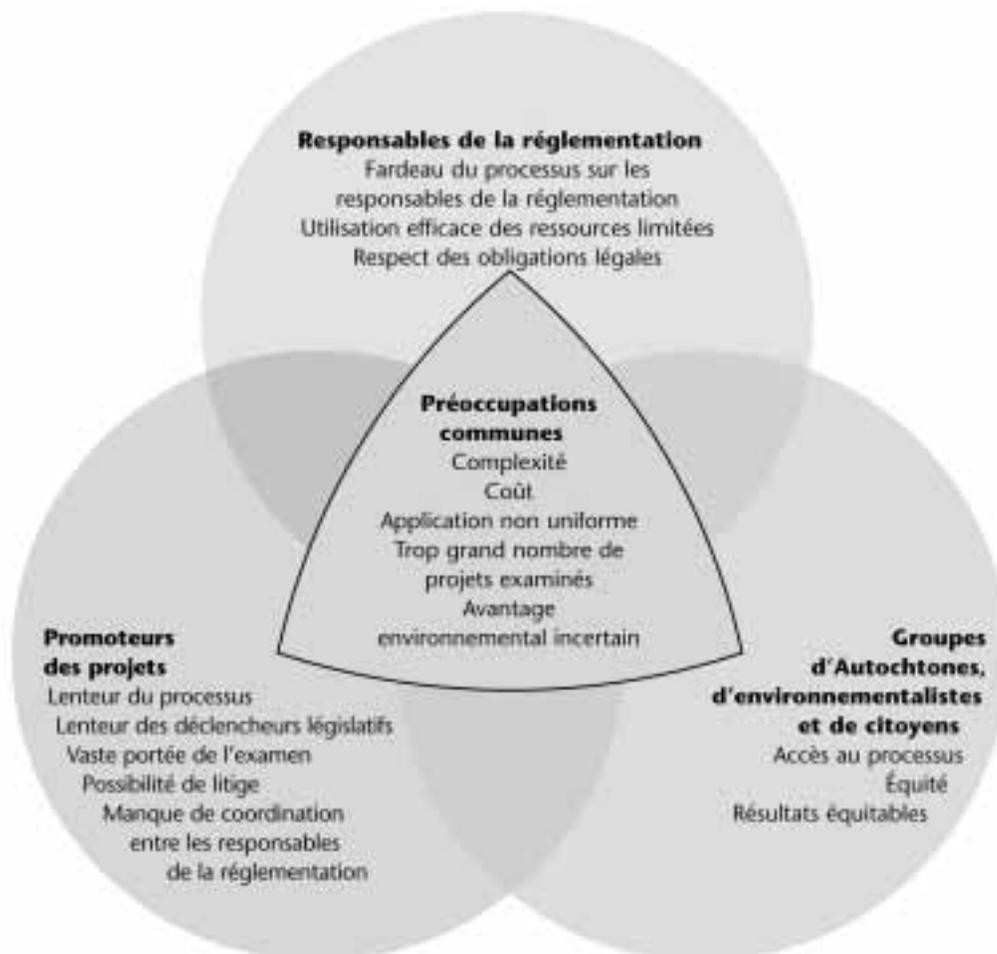
En outre, le processus d'évaluation environnementale est une des questions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes auprès du Comité. Compte tenu de son impact sur la gestion de l'environnement et sur de nombreux secteurs économiques partout au Canada, plusieurs organisations industrielles et organisations non gouvernementales à vocation environnementale considéraient ce processus comme une priorité dans la réforme de la réglementation. De plus, le Comité s'est rendu compte que de nombreuses personnes se demandaient si les changements à la LCEE rendraient le processus beaucoup plus efficace, ou dans certains cas, encore plus difficile d'application.

Les commentaires des représentants de l'industrie devant le Comité ont révélé un degré de frustration élevé : en effet, s'ils considèrent que l'évaluation environnementale est importante, ces représentants trouvent que le processus est lent, qu'il manque de clarté, qu'il est coûteux et, qu'à l'occasion, ses retombées bénéfiques pour l'environnement sont incertaines. Les gouvernements provinciaux mettent également en question la lenteur des processus d'évaluation environnementale fédéraux et les chevauchements avec les règlements provinciaux/territoriaux; de nombreuses provinces considèrent aussi le rôle fédéral comme un empiètement dans leur champ de compétence. Presque tous conviennent que, dans l'ensemble, les processus d'évaluation environnementale sont trop complexes.

Les organisations non gouvernementales à vocation environnementale soutiennent parfois que les évaluations environnementales ne sont que de la poudre aux yeux servant à camoufler les décisions déjà prises. En même temps, certains représentants du gouvernement mettent en question l'affectation de ressources très limitées à l'évaluation de projets de petite envergure ou de projets courants dont les effets et la contribution à l'atteinte des priorités environnementales sont bien compris.

Enfin, le processus d'évaluation environnementale peut constituer, pour les citoyens, le seul moyen de se faire entendre sur un projet de développement, ou à tout le moins un moyen facile d'accès. Les citoyens intéressés ont souvent l'impression que le processus manque d'équité, puisque les ressources financières et juridiques dont ils disposent pour y participer sont limitées. Les collectivités locales touchées par un projet peuvent notamment sentir qu'elles n'ont pas l'occasion de donner leur avis et croire que leurs intérêts ne sont pas toujours pris en compte dans la décision réglementaire finale.

Préoccupations exprimées à l'endroit du processus d'évaluation environnementale



En outre, l'objet des évaluations environnementales n'est pas toujours bien compris, particulièrement par les citoyens. Ceux-ci peuvent s'attendre à ce que les résultats d'une évaluation environnementale mettent fin à un projet, ou y entraînent de grandes modifications. Lorsque ce n'est pas le cas, cela cause de la frustration et un sentiment d'impuissance. Par ailleurs, les citoyens voient parfois le gouvernement comme un promoteur ou un fervent défenseur du projet.

Bien que chacune de ces parties ait son propre point de vue, on peut relever certaines préoccupations communes, comme en témoigne le diagramme à la page 113.

1.4.2 Une approche intégrée de l'évaluation environnementale

L'une des préoccupations les plus souvent formulées au Comité concernant le processus d'évaluation environnementale est le manque de coordination efficace – à la fois à l'intérieur du gouvernement fédéral et parmi les autres ordres de gouvernement.

Coordination entre les ministères fédéraux

Lorsque le gouvernement fédéral a instauré sa législation sur l'évaluation environnementale, la responsabilité des évaluations a été ajoutée aux activités courantes des ministères. En conséquence, il arrive que les promoteurs des projets et les autres parties concernées doivent interagir avec plusieurs ministères en même temps, ce qui contribue à la complexité du processus d'évaluation environnementale et au manque d'uniformité des exigences à ce titre. Toutefois, selon cette approche, qu'on appelle l'autoévaluation, le ministère concerné est en général bien placé pour comprendre les particularités d'un projet donné et les manières d'en réduire l'impact néfaste sur l'environnement. Dans les provinces, au contraire, les évaluations environnementales relèvent généralement d'une seule agence.

Plusieurs parties concernées ont en outre souligné le manque d'uniformité dans l'application des procédures d'évaluation environnementale à l'intérieur des ministères, au niveau régional. Plus précisément, le même règlement peut être interprété et appliqué sans cohérence; il en résulte que des projets de même nature reçoivent un traitement fort différent d'un bureau régional à un autre, et ce, à l'intérieur d'un même ministère fédéral.

Coordination entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

Les projets peuvent relever à la fois du gouvernement fédéral et d'un gouvernement provincial/territorial, ce qui nécessite une évaluation environnementale par les deux ordres de gouvernement. Certains ont fait valoir au Comité que le cadre actuel dans lequel les processus d'évaluation environnementale chevauchent les divers ordres de gouvernement, entraînant une certaine redondance, devait être amélioré. La participation de divers ordres de gouvernement à un même projet ne conduit pas nécessairement à un environnement durable. De plus, ce chevauchement intergouvernemental semble dénoter un manque de confiance au sein des gouvernements fédéral-provinciaux-territoriaux ainsi qu'un souci injustifié de défendre son champ de compétence qui ne sert pas l'intérêt public. Tel qu'indiqué dans la partie I, section 3.2, « Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation », les Canadiens s'attendent à ce que leurs gouvernements travaillent de concert à mettre en place des normes rigoureuses de protection et des services de qualité.

L'entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale découlant de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale offre un moyen d'améliorer la coordination des évaluations environnementales plurigouvernementales. Cette entente favorise l'application efficace de

l'évaluation environnementale lorsque deux administrations ou plus doivent, en vertu de leurs lois respectives, évaluer la même proposition de projet. Elle comprend des dispositions énonçant des principes et des éléments d'information communs, une série d'étapes d'évaluation préétablies et une clause prévoyant un processus unique d'évaluation et d'audiences publiques.⁴⁰

Malgré des signes de progrès encourageants dans la coordination fédérale-provinciale des évaluations environnementales (p. ex., l'examen conjoint de deux projets récents d'exploitation de sables bitumineux par le gouvernement fédéral et l'Alberta Energy and Utilities Board), le Comité a appris auprès de représentants de l'industrie – plus particulièrement ceux des secteurs pétrolier et gazier et de la production d'électricité – que des problèmes subsistent touchant la coordination des échéanciers, les exigences en matière de documentation et la participation du public. Ainsi, une province a exprimé ses préoccupations quant au fait qu'il est parfois difficile, voire impossible, pour le gouvernement fédéral de reconnaître des données qui ont été recueillies lors d'évaluations provinciales passées et d'utiliser ces données pour les évaluations fédérales.

Une nouvelle approche

On pourrait améliorer la coordination et les autres questions concernant les évaluations environnementales en accélérant la mise en œuvre des amendements à la LCEE et en prenant des mesures concrètes pour améliorer la coordination à l'intérieur du gouvernement fédéral et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Cependant, le Comité craint que tout cela ne soit trop coûteux en temps et en efforts, compte tenu du peu de bénéfices qu'on pourrait en retirer.

Si le processus d'évaluation environnementale n'est pas amélioré de façon importante, le Comité craint que la crédibilité du processus lui-même ne continue de s'effriter et que son utilisation efficace ne soit mise en péril. Par conséquent, le Comité croit que l'évaluation environnementale est un domaine où il faut aller au-delà de l'harmonisation et se concentrer sur une seule approche nationale intégrée, qui engloberait les processus fédéraux, provinciaux et territoriaux. De façon générale, cette idée a reçu l'appui des représentants de l'industrie et des organisations non gouvernementales lors de nos consultations. Le Comité préconise un système national d'évaluation environnementale qui serait :

- coordonné, à la fois au sein du gouvernement fédéral et entre les différentes instances;
- axé sur les résultats;
- réalisé en temps opportun et prévisible;
- efficient;
- accessible.

Plus précisément :

- Un seul ensemble de documents devrait être préparé par projet; il serait utilisé par toutes les organisations gouvernementales concernées, fédérales et provinciales.
- Pour chaque projet, une seule audience devrait être tenue au besoin.
- Il faudrait surveiller les résultats des évaluations environnementales, afin de démontrer qu'elles donnent lieu à une protection appropriée de l'environnement.
- Des échéances pour chacune des étapes de l'évaluation environnementale devraient être fixées dès le début d'un projet, et respectées.

⁴⁰ L'entente auxiliaire est mise en œuvre au moyen d'accords bilatéraux entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. À ce jour, des accords bilatéraux ont été conclus avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Territoire du Yukon. Des négociations sont par ailleurs en cours avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador. Une ébauche d'accord avec l'Ontario était en cours d'élaboration lors de la rédaction du présent rapport. Dans les cas où des accords bilatéraux ne sont pas en place, on a recours à des arrangements particuliers aux projets pour prévenir les redondances.

- Tous les déclencheurs d'une évaluation devraient être cernés dès le départ pour permettre la tenue de processus simultanés – le cas échéant.
- Toutes les parties concernées (p. ex. les citoyens, les organisations non gouvernementales et les peuples autochtones) devraient avoir la juste possibilité de présenter leurs points de vue.
- Les évaluations multiples effectuées pour un seul projet devraient être conduites simultanément.

Ce concept est souhaitable puisqu'il donnerait lieu à la clarification et à la rationalisation du processus, à la conduite d'une évaluation plus globale d'un projet et au développement de connaissances spécialisées dans ce domaine, et il assurerait la protection de l'environnement et la promotion du développement économique. Cette approche pourrait par ailleurs améliorer l'examen des incidences cumulatives de plusieurs projets sur un seul écosystème et assurer que le processus d'évaluation environnementale est adapté aux progrès scientifiques et au caractère évolutif des circonstances. La création d'une agence d'évaluation nationale unique – dans laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux seraient partenaires à parts égales – serait un moyen de réaliser cette vision.

Le Comité reconnaît qu'une telle entreprise soulèverait d'importantes questions juridiques et politiques qu'il faudrait régler, mais croit qu'il est temps que le gouvernement fédéral prenne l'initiative d'entamer des discussions avec les provinces et les territoires sur la façon d'élaborer et de mettre en œuvre cette approche nationale.

Recommandation 56 : Le gouvernement fédéral devrait entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de créer un processus d'évaluation environnementale intégré au Canada auquel les différentes instances collaboreraient comme partenaires.

1.4.3 Autres questions

Outre l'analyse précédente, le Comité a émis d'autres suggestions sur la façon d'améliorer le processus d'évaluation environnementale au Canada. Les recommandations suivantes pourraient être mises en œuvre dans le cadre de l'approche environnementale intégrée à l'échelle nationale qui est proposée, ou dans le cadre d'initiatives indépendantes.

Une agence fédérale unique

En l'absence d'une entente qui permettrait d'élaborer une approche nationale à l'évaluation environnementale, on doit donner la priorité aux efforts de coordination à l'intérieur du gouvernement fédéral et entre les ordres de gouvernement. Comme première étape, le gouvernement fédéral devrait accélérer la mise en œuvre des amendements à la LCEE. De plus, le gouvernement devrait établir une seule agence fédérale qui serait responsable des évaluations environnementales qui relèvent du gouvernement fédéral. En tant que guichet unique du gouvernement fédéral pour les évaluations environnementales, cette agence offrirait un processus plus simple et plus efficace pour les promoteurs de projets et les autres parties intéressées. En outre, elle soutiendrait davantage le développement d'une expertise en ce domaine au sein du gouvernement fédéral. Une agence fédérale unique serait par ailleurs en meilleure posture pour collaborer avec de multiples administrations (p. ex. gouvernements provinciaux et territoriaux) et parties concernées (p. ex. peuples autochtones, groupes de citoyens et groupes voués à la conservation) de manière à offrir en temps utile des évaluations de grande qualité qui répondent aux préoccupations du public.

Recommandation 57 : Le gouvernement fédéral devrait créer une seule agence d'évaluation environnementale qui serait responsable d'effectuer les évaluations de compétence fédérale et de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement.

Parallèlement, le gouvernement fédéral devrait travailler étroitement avec les provinces et les territoires afin d'améliorer le fonctionnement des ententes existantes concernant les évaluations environnementales conjointes, s'assurant ainsi que les évaluations sont continues et qu'elles comportent tous les aspects, comme la présentation unique d'un projet fondée sur l'harmonisation des exigences de collecte d'information et de rapport, l'utilisation de données communes, des audiences uniques et des échéanciers communs. Dans le contexte de ces améliorations aux processus de coopération existants, le gouvernement fédéral devrait envisager de concentrer ses efforts sur les projets de grande envergure (p. ex. des projets qui prennent place dans plusieurs territoires de compétence) et sur ceux qui présentent de plus grands risques potentiels pour l'environnement.

Processus simultanés

De nombreux ministères sont en cause dans le processus d'évaluation environnementale, et il arrive que les déclencheurs de certains ministères n'interviennent pas au début du processus, ce qui donne lieu à des évaluations séquentielles pour un seul projet. Cette situation ajoute à l'incertitude de l'environnement d'affaires et retarde certaines décisions des responsables de la réglementation, sans nécessairement entraîner une meilleure protection de l'environnement.

Ainsi, il s'agit d'un problème important, soulevé comme tel principalement par l'industrie pétrolière et gazière extracôtière, dans le contexte de l'administration de la *Loi sur les pêches*. Afin de régler ce problème, Pêches et Océans Canada prend des mesures pour mettre en œuvre une approche de « participation automatique » selon laquelle l'examen prévu au titre de la *Loi sur les pêches* aurait lieu en même temps que d'autres évaluations environnementales requises. Cette approche serait adoptée dans le cas de projets de grande envergure qui seraient très probablement les déclencheurs d'une évaluation dans le cadre de la *Loi sur les pêches*.

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise par plusieurs ministères fédéraux, le gouvernement devrait prendre des mesures pour s'assurer que ces évaluations sont effectuées simultanément, et non séquentiellement, tout en maintenant la qualité supérieure et la rigueur analytique du processus. Le Comité croit qu'une coordination et une intégration accrues dans ce domaine pourraient donner lieu à une hausse importante de l'efficacité. De plus, une approche simultanée pourrait aussi s'appliquer à tout le processus réglementaire, permettant aux mécanismes d'approbation des règlements d'être déclenchés avant même que les évaluations environnementales ne soient terminées.

Recommandation 58 : Des évaluations environnementales multiples pour un même projet devraient être effectuées par différentes autorités simultanément, et non séquentiellement.

Substitution

La LCEE a toujours comporté une disposition en vertu de laquelle le ministre de l'Environnement peut autoriser le recours au processus d'audience publique d'une autre autorité fédérale en remplacement d'une commission d'examen. Cette mesure pourrait contribuer à réduire la complexité administrative des évaluations environnementales dans les cas où la participation du public est exigée. La Loi autorise une telle substitution dans les cas où le ministre est convaincu que le processus qui est substitué répond aux exigences de la LCEE, dont celles ayant trait à la participation du public.

La substitution accorderait à la nouvelle autorité responsable un plus grand contrôle quant à la conception du projet et au processus d'approbation réglementaire général. L'Office national de l'énergie, par exemple, procéderait à un examen, outre l'évaluation environnementale, en vue d'approuver la construction d'un pipeline. L'on rendrait plus efficaces et plus opportuns les processus d'examen sans pour autant réduire la qualité de l'évaluation environnementale ni compromettre les possibilités de participation du public. Le demandeur et les autres parties intéressées recevraient des communications plus claires et seraient mieux assurés quant au processus complet d'examen réglementaire, incluant l'élément d'évaluation environnementale.

Plusieurs parties concernées ont invoqué l'utilisation de la substitution des autorités pour aider à rationaliser ce processus. Cependant, la substitution n'a à ce jour pas encore été accordée du fait de questions d'ordre technique ayant trait notamment aux coûts engendrés pour les participants aux consultations. Dans la plupart des cas, ces questions pourraient être réglées par voie d'arrangements administratifs.

Recommandation 59 : L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et les autorités de remplacement potentielles, comme l'Office national de l'énergie, devraient négocier une entente permettant la substitution lorsque sont exigés à la fois une évaluation environnementale par une commission d'examen et d'autres processus d'approbation de projet.

Surveillance et évaluation des résultats

Selon des commentaires qui ont été soumis au Comité, on présume généralement des avantages de l'évaluation environnementale pour l'intégrité de l'écosystème, mais on les mesure rarement. Les représentants de l'industrie sont frustrés qu'il existe peu d'outils efficaces pour déterminer si les mesures d'atténuation qu'un responsable de réglementation leur a demandé de mettre en place ont vraiment contribué à préserver l'environnement. Les groupes environnementaux sont également préoccupés par l'incapacité des agences gouvernementales à évaluer l'impact environnemental d'un projet et à veiller au respect des résultats de l'évaluation. Cette situation, combinée à une procédure perçue comme étant inutilement complexe, a commencé à susciter une mise en question de la légitimité du processus d'évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale doit aider à protéger les écosystèmes naturels ainsi qu'à améliorer la durabilité des projets, et ce, de manière davantage mesurable et transparente pour les promoteurs de projets, les collectivités concernées et les autres parties prenantes. Le Comité reconnaît la difficulté d'imputer des changements environnementaux subséquents à un projet donné, dans le cas surtout d'espèces dont les niveaux de population varient selon des cycles naturels. Toutefois, des moyens de déterminer l'efficacité des mesures d'atténuation prises par les promoteurs pour répondre au processus d'évaluation environnementale doivent être élaborés.

Les modifications récentes à la LCEE exigeant des programmes de suivi, programmes qui permettent de confirmer l'exactitude des prédictions en matière d'effets sur l'environnement et de déterminer l'efficacité des mesures d'atténuation à partir d'indicateurs bien précis, permettront de garantir qu'on a atteint les objectifs fixés en matière de protection de l'environnement. Le programme d'assurance de la qualité que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale est en train d'élaborer et de mettre en œuvre servira quant à lui à confirmer les résultats. Enfin, s'appuyant sur les recommandations de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, le gouvernement fédéral entend intégrer à son processus décisionnel des indicateurs clés en matière de pureté de l'eau et de l'air et de réduction d'émissions.

Les ministères doivent vérifier si un programme de suivi est justifié dans le cas des examens préalables et, le cas échéant, ils doivent concevoir un tel programme et le mettre en œuvre. Les programmes de suivi sont aussi obligatoires dans le cas des projets assujettis à une étude approfondie, à une médiation ou à une évaluation par une commission d'examen. L'Agence créera un dépôt électronique où seront consignés les résultats des programmes de suivi pour qu'on puisse mettre en commun cette information; il servira de base de données centrale sur les pratiques exemplaires. Mentionnons qu'au moins un ministère a exprimé des réserves quant à sa participation à ce dépôt, en raison de la charge de travail.

Recommandation 60 : Des objectifs, des mesures de rendement et des indicateurs précis permettant de surveiller les incidences environnementales d'un projet et l'efficacité des mesures d'atténuation devraient être considérés comme des éléments essentiels de l'évaluation environnementale. Cette approche tiendrait compte des leçons tirées de l'évaluation et tirerait parti des vérifications et des rapports de surveillance subséquents à l'approbation. Ces éléments doivent être élaborés conjointement avec les provinces, les territoires et les autres organismes de réglementation, surtout si un processus d'évaluation environnementale national est éventuellement mis en place.

Accroître le recours aux évaluations environnementales stratégiques

Tel qu'il a été discuté précédemment, plusieurs parties concernées voient le processus d'évaluation environnementale comme le moyen le plus efficace d'avoir accès aux décideurs pour un projet donné. Cependant, le Comité a souvent reçu des commentaires sur le fait que le processus de consultation de plusieurs évaluations s'était enlisé dans des discussions portant sur des questions de politique publique plus générales (p. ex., à savoir si l'on devait ou non forer sur la côte atlantique canadienne pour trouver du gaz et du pétrole) plutôt que de se concentrer sur la question de la durabilité environnementale d'un projet donné (p. ex., étudier l'impact du choix d'un site de forage en particulier ou la pertinence de la prospection sismique dans une région spécifique de la côte atlantique, etc.). Non seulement les débats sur des questions de politique publique générales détournent-ils l'attention d'un projet en cours, mais ils ajoutent des délais supplémentaires à ceux qui sont déjà inhérents à plusieurs évaluations environnementales.

Un moyen de répondre à ces préoccupations est le recours aux évaluations environnementales stratégiques. Les politiques, les programmes et les plans proposés par le gouvernement qui exigent une décision du Cabinet, ainsi que les projets qui risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement, bénéfiques ou néfastes, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. Ce processus permet de prendre davantage en compte les facteurs environnementaux durant l'élaboration des politiques publiques. La Commissaire à l'environnement et au développement durable est actuellement chargée de la vérification au titre de la mise en œuvre de ce processus.

Les évaluations environnementales stratégiques permettent d'examiner les projets de politiques et de programmes fédéraux d'une façon qui soit transparente et qui incite à procéder à des évaluations environnementales efficaces et ciblées de projets spécifiques. Le Comité estime que le gouvernement pourrait faire meilleur usage de ce processus en effectuant ces évaluations avant d'envisager l'élaboration de projets et avant que des sommes importantes ne soient investies. La réalisation d'évaluations environnementales stratégiques permettrait aux parties intéressées, comme des représentants autochtones et des collectivités locales, d'intervenir au début du processus et d'influer sur les décisions de politiques publiques, et favoriserait l'instauration d'un climat de certitude en matière de réglementation pour l'industrie au moment du dépôt ultérieur de projets particuliers.

À la suite de l'évaluation environnementale stratégique, l'industrie pourrait aller de l'avant avec le projet, sans avoir à revisiter les décisions de politiques publiques, sous réserve de se conformer aux exigences ultérieures de la LCEE et à la réglementation applicable aux aspects techniques.

En ce qui concerne les activités au large des côtes, le recours à des évaluations environnementales stratégiques pourrait contribuer directement à l'élaboration de plans visant à orienter l'emplacement et l'intensité des activités maritimes de manière à accroître la sécurité opérationnelle et la protection de l'environnement. Dans le cas précis de l'étude des ressources pétrolières et gazières extracôtières, les activités d'exploration et de mise en valeur ultérieures à une évaluation environnementale stratégique n'auraient à faire l'objet que d'une évaluation sur la forme sans qu'il faille réévaluer si l'industrie doit exercer ses activités dans la région en question ou non. Si l'évaluation était effectuée avant que le gouvernement ne cède de parcelles pour la mise en valeur des ressources, les conditions et les mesures d'atténuation que les promoteurs de projets seraient tenus de prendre y seraient précisées. Subséquemment, des examens préalables plutôt que des examens approfondis, qui requièrent plus de ressources et de temps, pourraient suffire.

Étant donné que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables au premier chef de la planification générale de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources, ils devraient participer à ces évaluations environnementales stratégiques.

Recommandation 61 : Le gouvernement devrait mener des évaluations environnementales stratégiques publiques pour fournir à la population l'occasion de discuter de questions d'ordre général ayant trait au développement des zones extracôtières ou des territoires domaniaux, ou de questions liées à un projet de politique fédérale ou à une modification d'une politique existante.

La Loi sur les pêches

La *Loi sur les pêches* représente un déclencheur important de l'exécution d'une évaluation environnementale lorsqu'un projet risque d'endommager l'habitat du poisson. Nombre des plus gros irritants soulevés par les parties intéressées avaient trait à l'administration et à la mise en application, par Pêches et Océans Canada, de la *Loi sur les pêches*. Dans certaines régions, le recours à des agents des pêches armés pour surveiller la pêche en eau douce contribue à provoquer le mécontentement. Les principales préoccupations que soulèvent les évaluations environnementales telles qu'exigées dans la *Loi sur les pêches* sont les suivantes :

- le manque de clarté et de transparence dans la définition de certains termes de la législation (p. ex. « détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat » dans la *Loi sur les pêches* et « conséquences néfastes importantes pour l'environnement » dans la LCEE);
- l'imprécision quant aux activités et pratiques considérées comme néfastes et quant aux mesures d'atténuation des effets acceptables en vertu de la *Loi sur les pêches*;
- le déclenchement tardif des évaluations en vertu de la *Loi sur les pêches* qui donne lieu à des évaluations séquentielles;
- le manque fréquent de cohérence dans l'interprétation et l'application des règlements d'une région à l'autre, parfois à l'intérieur d'une région même, ainsi qu'un manque de prévisibilité et de transparence qui peuvent amener les intéressés à percevoir les décisions des agents de la réglementation comme inconséquentes ou abusives.

Compte tenu de ces préoccupations, il est donc plus difficile pour les promoteurs de planifier leur projet tout en étant certains de se conformer aux exigences réglementaires.

**Pêches et Océans Canada : Introduire la réglementation intelligente
au sein du Programme de gestion de l'habitat**

Pêches et Océans Canada est responsable des pêches côtières et intérieures en vertu de la *Loi sur les pêches*. Dans ce contexte, sa Politique de gestion de l'habitat du poisson fournit un cadre pour la protection, le rétablissement et le développement de l'habitat selon le principe de « l'absence de perte nette ». Cette politique comporte une combinaison de stratégies réglementaires (protection et conformité) et non réglementaires (mesures prévisionnelles, comme l'intendance et les partenariats). Le ministère reçoit entre 10 000 et 12 000 projets annuellement aux fins de l'évaluation de leur incidence sur l'habitat du poisson. Aucun règlement n'oblige les promoteurs à faire approuver ces projets, mais, s'ils ne se conforment pas à la *Loi sur les pêches*, le ministère peut engager des poursuites judiciaires. Certaines décisions prises en vertu de la *Loi sur les pêches* sont des déclencheurs à l'égard de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En conséquence, un projet nécessitant une autorisation en raison de ses incidences sur l'habitat du poisson en vertu de la *Loi sur les pêches* déclenche le besoin d'une évaluation environnementale. En 2002-2003, quelque 950 évaluations environnementales ont été « déclenchées » en vertu de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN) et ont fait l'objet d'un examen de la part du personnel de Pêches et Océans Canada (depuis, il faut noter que la responsabilité de la LPEN a été transférée à Transport Canada).

L'industrie, les gouvernements provinciaux et territoriaux, d'autres ministères fédéraux et parties intéressées ont exprimé leurs vives inquiétudes quant au manque de clarté de la *Loi sur les pêches*, aux retards dans les interventions des agents d'exécution et à leur manque d'homogénéité, et quant à l'examen des projets qui n'ont aucune incidence apparente sur les pêches.

Le ministère a entrepris, dans le cadre de l'examen de ses programmes et de ses dépenses en 2003, un examen du Programme de gestion de l'habitat (PGH). Cet examen avait pour objectif l'atteinte d'un meilleur équilibre entre les considérations environnementales et socioéconomiques et l'accroissement de la prévisibilité et de la rapidité des décisions. Un plan de modernisation des processus environnementaux du PGH est actuellement en cours afin que le programme puisse concentrer ses ressources sur les activités réglementaires qui sont les plus susceptibles de réduire les risques pour l'habitat du poisson, alléger le fardeau de l'industrie, et réinvestir les ressources dans des façons novatrices de s'acquitter de son mandat.

L'examen du PGH a permis de constater que de nombreux projets soumis au ministère présentent un risque faible ou moyen : sur les milliers de projets dont le ministère est saisi chaque année, seulement 500 à 600 pourraient entraîner la détérioration, destruction ou perturbation (DDP) de l'habitat du poisson. Le premier et principal élément du plan est l'élaboration d'un cadre de gestion du risque afin d'assurer que l'on consacre des efforts et des ressources aux priorités en matière d'habitat. Ce cadre fait partie intégrante du plan de modernisation du ministère et est composé de deux éléments qui permettent de déterminer le niveau de risque approprié. Le premier est un modèle utilisé pour déterminer les effets sur l'habitat du poisson d'une activité donnée. Le deuxième est une matrice du risque qui permet de classer les risques en fonction de leurs impacts négatifs et de la sensibilité de l'habitat du poisson (voir le tableau ci-dessous).

De plus, des outils de gestion seront créés pour orienter la prise de décision en fonction du niveau de risque et rationaliser le processus de renvoi. Le ministère procède actuellement au classement des projets à risque moyen et faible soumis pour examen et à l'élaboration d'outils et de façons de procéder destinés à aider les promoteurs à déterminer quelle démarche est nécessaire. Par exemple, dans le cas des projets à risque moyen à faible (comme ceux prévoyant l'aménagement de drains agricoles), le ministère a recours à un système d'autorisation par classe pour réduire le fardeau des parties concernées et le nombre d'évaluations à effectuer. Dans le cas des projets à faible risque, quelque 20 feuillets d'information destinés à aider les parties concernées à se conformer par anticipation à la *Loi sur les pêches* seront publiés en 2004. Des outils supplémentaires seront élaborés en collaboration avec l'industrie et les provinces, et des mesures appropriées de consultation des Premières nations et d'autres parties concernées sont à l'étude.

Les objectifs du ministère, compatibles avec une approche de réglementation intelligente, consistent à accroître la prévisibilité et l'uniformité de la prestation des programmes dans l'ensemble des provinces et des territoires en travaillant plus étroitement avec les autres autorités réglementaires (fédérales, provinciales et territoriales), et de renforcer ses partenariats avec les principales parties concernées. De plus, grâce à une nouvelle approche de gestion, le ministère sera mieux en mesure d'identifier et d'examiner les grands projets dans le but d'améliorer la rapidité et l'uniformité des décisions et de mieux harmoniser les examens avec les autres organisations. Il y aura une séparation plus claire entre les processus relevant de la LCEE et de la *Loi sur les pêches* et le déclenchement rapide des évaluations environnementales en vertu de la LCEE pour les projets de grande envergure.

Gravité de l'effet négatif	Vulnérabilité du poisson et de son habitat			Absence d'habitat	
	Hautement vulnérable	Modérément vulnérable	Peu vulnérable		
Élevée					Effets négatifs importants
					Examen d'un site particulier et autorisation
Moyenne					Processus d'autorisation rationalisé, règlements, autorisations par catégorie
Faible					Énoncés opérationnels, lettres d'avis, meilleures pratiques de gestion, lignes directrices, certification, partenariat

Ces problèmes entravent en particulier les projets de production et de transport d'énergie hydroélectrique qui sont souvent affectés par le besoin de coordination entre les autorités fédérales et provinciales. Toutefois, l'Association canadienne de l'électricité et Pêches et Océans Canada ont conclu un protocole d'entente qui semble être un moyen prometteur d'accroître la compréhension mutuelle et d'assurer la clarté, l'uniformité et la cohérence de l'application des lois et règlements fédéraux relatifs à l'environnement. Pêches et Océans Canada a en outre élaboré un plan pour résoudre cette question (voir l'encadré).

Recommandation 62 : Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre des améliorations prévues à son système d'habitat du poisson et aux formes connexes de participation aux évaluations environnementales.

Gestion du risque

L'envergure et la complexité des évaluations environnementales devraient être fonction de la nature du projet et des risques inhérents à celui-ci. Le gouvernement fédéral devrait par conséquent appliquer les principes de gestion du risque de manière à concentrer ses efforts sur les projets qui représentent un plus grand risque pour l'environnement et concevoir des façons de gérer des projets de moindre envergure qui pourraient générer des risques plus élevés. Le *Règlement sur la liste d'exclusion* en vertu de la LCEE a été examiné et sera élargi de manière à soustraire à l'exigence d'évaluation environnementale un grand nombre de petits projets dont on sait qu'ils n'ont que des effets négligeables sur l'environnement. Grâce à cette mesure et au nouveau recours aux rapports d'examen préalable par catégorie, on s'attend à pouvoir réduire du tiers le nombre des évaluations environnementales.

De plus, le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* en vertu de la LCEE devrait aussi être révisé de la même façon afin de s'assurer de son efficacité. Le Comité note que la LCEE confère au ministre de l'Environnement le pouvoir d'approuver des changements au *Règlement sur la liste d'étude approfondie* et croit qu'une action rapide du gouvernement au regard de la révision de ce règlement pourrait avoir des répercussions importantes sur l'efficacité et l'efficacités de la réglementation.

Recommandation 63 : Le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* devrait être évalué afin de s'assurer que la complexité accrue du processus (comparativement à celui applicable aux examens préliminaires) résulte en une meilleure protection environnementale. Il conviendrait par ailleurs d'envisager de modifier la liste des projets ou les seuils lorsqu'il a été démontré qu'une étude approfondie serait justifiée du fait de possibles conséquences néfastes importantes pour l'environnement.

Consultation

La participation du public est un élément important du processus d'évaluation environnementale. Il est essentiel que les collectivités susceptibles d'être affectées par un projet aient la possibilité de poser des questions lorsque des enjeux importants sont soulevés ou que de nouveaux aménagements de grande envergure sont envisagés. Étant donné que les groupes de citoyens ont souvent des ressources limitées, l'aide financière qui peut leur être accordée pour leur permettre de participer aux études approfondies et aux commissions d'examen joue un rôle important dans la mesure où elle permet aux collectivités concernées de contribuer utilement au processus.

Le savoir traditionnel autochtone a été explicitement reconnu dans la LCEE et pourrait être pris en compte dans l'exécution d'une évaluation environnementale. À l'heure actuelle, il n'existe pas de lignes directrices sur la manière dont ce savoir pourrait être pris en compte par les autorités concernées dans une évaluation environnementale.

Recommandation 64 : On doit reconnaître le fait que l'aide financière aux participants est un élément essentiel du processus d'évaluation environnementale qui permet aux citoyens de participer au processus. Il faudrait rédiger des lignes directrices qui définissent clairement les critères permettant de décider qui doit recevoir de l'aide financière pour participer aux processus d'évaluation environnementale, et à quelles fins.

Recommandation 65 : Le gouvernement fédéral, après consultation des communautés autochtones, devrait donner des directives générales sur la manière dont le savoir traditionnel autochtone peut être pris en compte dans une évaluation environnementale, de façon pondérée, en préservant la viabilité de l'échéancier du projet. ✱

1.5 Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières

Les activités en amont (exploration et production) du secteur pétrolier et gazier en font le secteur privé qui a investi le plus au Canada en 2003, soit 28 milliards \$. Les entreprises de ce secteur affichaient des recettes évaluées à plus de 75 milliards \$ pour 2003, et elles sont aujourd'hui la source de 500 000 emplois au pays.⁴¹ Le Canada occupe actuellement le troisième rang des pays producteurs de gaz naturel et le neuvième rang en production de pétrole. Toutefois, les coûts d'exploration et de production des ressources pétrolières et gazières au Canada sont parmi les plus élevés au monde.⁴²

Les sociétés pétrolières et gazières du Canada œuvrent dans de nouvelles conditions. Les réserves de l'Ouest du Canada sont déjà bien exploitées et les prochaines explorations se feront davantage dans des zones relativement nouvelles — sables bitumineux, régions du Nord, zones extracôtières — avec des techniques d'extraction innovatrices dont la production de gaz naturel à partir de méthane de gisements houillers. Les industries elles-mêmes sont aussi en voie de changement : on remarque une intégration croissante au plan international, ce qui place le Canada en situation de concurrence avec d'autres pays pour l'obtention du capital d'investissement nécessaire au soutien de son industrie. En outre, les obligations internationales du Canada en matière de changement climatique auront dans le futur des incidences majeures sur cette industrie et certaines autres, tout comme sur leurs clients.

Simultanément, les collectivités autochtones et les organisations non gouvernementales faisaient connaître leurs préoccupations en rapport avec ces nouvelles activités, par exemple sur l'impact possible de la prospection sismique, du forage et de la construction de pipelines dans des régions écologiquement fragiles, dont le Nord canadien.

Le Comité est d'avis qu'une réglementation dans le secteur amont des industries pétrolières et gazières du Canada permettrait la mise en valeur de ces ressources, tout en respectant l'environnement et en assurant son renouvellement pour les générations à venir. De plus, la réglementation doit favoriser la concurrence et l'innovation sur le plan économique afin de contribuer à la qualité de vie des Canadiens et des Canadiennes, et leur garantir un approvisionnement sûr, fiable et sécuritaire.

La présente section du rapport traitera des secteurs « frontières » de mise en valeur que sont le Nord et les régions extracôtières. Il est à noter cependant que nous n'aborderons que certaines questions en rapport avec la réglementation de l'exploration et de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières. Le lecteur trouvera des recommandations relatives au secteur pétrolier et gazier dans la section 1.4, « Processus d'évaluation environnementale ».

1.5.1 Mise en valeur des ressources pétrolières et gazières du Nord

Principaux enjeux

Le développement économique lié aux ressources naturelles dans le Nord, particulièrement dans le secteur gazier et pétrolier, est au seuil d'une période de croissance exceptionnelle. Cet important secteur, en plus du secteur florissant des mines pourrait exercer une influence considérable sur le paysage économique du Nord et du reste du Canada. Il représente aussi un défi pour la promotion de la durabilité et pour la réalisation d'un équilibre entre croissance économique et protection sociale et environnementale.

⁴¹ Référence : Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), *Directives pour l'Industrie Pétrolière et Gazière Canadienne* (document présenté au Conseil des ministres de l'énergie, septembre 2003), p. 1.

⁴² Selon l'ACPP, les coûts d'exploration, de production et d'opération sont plus élevés au Canada que dans les autres régions pétrolières et gazières telles que les États-Unis, l'Amérique latine et le Moyen-Orient. Référence : ACPP, p. 4.

Cependant, le Comité a entendu dire que le potentiel de développement du Nord est en péril à cause d'un entrelacs complexe et imprévisible de règlements faisant appel à une multitude de ministères fédéraux et d'autorités territoriales et autochtones.

À l'échelon fédéral, par exemple, la gestion de la mise en valeur des ressources du Nord relève en grande partie du Programme des affaires du Nord (PAN) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les responsabilités définies par le PAN comprennent : les mines, le pétrole et le gaz naturel, le développement économique et toute une gamme de questions intéressant les Premières nations et les Inuits. Le ministre a par ailleurs de vastes responsabilités relativement aux terres, aux eaux et aux évaluations environnementales. Il appert, cependant, que le rôle du MAINC dans le Nord, et ses limites, n'est souvent pas bien compris au-delà du gouvernement fédéral. Ce dernier a d'ailleurs transféré l'administration du PAN au gouvernement du Yukon en avril 2003. Les pourparlers en vue de la dévolution des pouvoirs se poursuivent avec les Territoires du Nord-Ouest, mais il semble peu probable qu'on puisse procéder à court terme comme pour le Yukon, vu qu'il n'existe pas d'approche commune sur le plan de la réglementation entre les collectivités en cause.

D'autres organismes fédéraux ont eux aussi des mandats de réglementation reliés à certaines activités dans le Nord, notamment l'Office national de l'énergie, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et même Affaires étrangères Canada pour les projets qui ont une dimension internationale.

Les droits ancestraux enchâssés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* ont des incidences importantes sur le développement des ressources du Nord. La participation des Premières nations et des Inuits dans l'élaboration et la gestion des projets n'est pas assurée assez tôt par les promoteurs ou par le gouvernement, ce qui cause des retards dans les prises de décision réglementaires.

Cette situation complexe a instauré un climat d'incertitude au sein des organismes de réglementation du Nord, des industries réglementées et du grand public, incertitude susceptible de mettre en péril la mise en valeur des riches et prometteuses ressources naturelles de la région et la protection environnementale. Il y a des projets qui pourraient être envisagés dans le cadre d'un intérêt national plus large compte tenu de leur importance et de leur incidence sur le pays, mais dont on ne peut pas traiter de façon efficiente et prévisible puisqu'ils vont au-delà des moyens d'action de l'actuel cadre de réglementation. Étant donné que le gouvernement fédéral est dans de nombreux cas l'organisme de réglementation et, dans d'autres, l'auteur du système réglementaire, le Comité estime qu'il lui faut faire preuve de leadership et s'engager à résoudre ces questions.

Cette section traitera principalement de questions relatives au projet de gazoduc de la vallée du Mackenzie (GVM); ce projet peut servir d'exemple en raison de son ampleur et des impacts possibles pour la région. Cela dit, plusieurs recommandations incluses dans ce rapport peuvent également s'appliquer à la réglementation des autres secteurs du Nord canadien.

Les projets de gazoduc de la vallée du Mackenzie et de l'Alaska

Maintes raisons font que le GVM est représentatif. Premièrement, il stimulera la poursuite de l'exploration et la mise en valeur de nouveaux gisements de gaz dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort ainsi que leur raccordement aux marchés du Sud. Deuxièmement, les sources de gaz naturel du Canada proviennent principalement des réserves de l'Ouest, qui sont déjà pleinement exploitées et ne présentent qu'un potentiel limité d'accroissement de la production.

Troisièmement, on s'attend à la mise en production des réserves de gaz de la baie Prudhoe, en Alaska, d'ici quatre ans. Le pipeline projeté pour acheminer ce gaz pourrait traverser le territoire canadien. Étant donné l'envergure des deux projets, il est tout à fait improbable que les deux

chantiers soient entrepris en parallèle. Et puisque le projet de l'Alaska est le plus ambitieux, le GVM ne dispose que d'une petite fenêtre d'opportunité pour être mis en chantier et achevé avant le début de la construction du gazoduc de l'Alaska (en presumant que le projet obtienne l'approbation réglementaire). Si le GVM se voit reporté jusqu'après l'achèvement du gazoduc de l'Alaska, les facteurs économiques peuvent évoluer d'ici là, à tel point que le projet pourrait ne plus être viable. Un cadre réglementaire efficient régissant le GVM rassurerait les investisseurs et accroîtrait la probabilité qu'ils optent pour une route canadienne pour l'acheminement du gaz de l'Alaska, au lieu de l'option d'un pipeline transalaskien de gaz naturel liquéfié, solution de remplacement pour le transport du gaz vers les États du Sud.

Le cadre réglementaire du GVM

Le Nord présente des défis particuliers du fait que certains de ses régimes réglementaires sont fondés sur des ententes de règlement de revendications qui tiennent compte des droits des peuples autochtones protégés par la Constitution.

Les négociations portant sur les revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest où le GVM aura des répercussions directes mettaient en jeu quatre grands groupes : les Inuvialuit, les Gwich'in, les Sahtu et les Deh Cho. Trois d'entre eux, les Inuvialuit, les Gwich'in et les Sahtu, ont signé des accords de revendications territoriales et participent activement aux discussions en vue de la mise en valeur future des ressources du Nord. Les Premières nations Deh Cho, qui représentent 13 gouvernements dénés et métis, n'ont pas encore conclu d'entente avec le gouvernement fédéral sur leurs revendications territoriales et ont exprimé leur mécontentement face au rôle qui leur est imparti dans l'évaluation du trajet du gazoduc éventuel. Or, 40 % des 1 300 km de longueur du GVM proposé se situeraient sur les terres traditionnelles des Premières nations Deh Cho.

Au cours des négociations sur ces revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest, les groupes autochtones ont exprimé un fort désir de jouer un rôle accru dans la réglementation de l'utilisation du territoire et des eaux et dans l'évaluation environnementale. De ce fait, le gouvernement fédéral a édicté la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM), qui établit un système de gestion des ressources basé sur des offices publics conjoints.⁴³ La moitié des membres de chaque office sont nommés par les Premières nations et l'autre moitié par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ou le ministre territorial désigné.

Afin de pallier la complexité réglementaire résultant de l'intervention de multiples offices créés par la LGRVM, le Plan de coopération pour l'évaluation des répercussions environnementales et l'examen réglementaire d'un projet de gazoduc du Nord passant par les Territoires du Nord-Ouest a été dressé. Ce Plan de coopération met en jeu 13 organisations :

- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Office national de l'énergie
- Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie
- Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie
- Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest
- Office des terres et des eaux des Gwich'in
- Office des terres et des eaux des Sahtu

⁴³ Par exemple, l'Office des terres et des eaux des Gwich'in détient la responsabilité de réglementer l'utilisation du sol et de l'eau dans toute la région désignée des Gwich'in, incluant les terres de la Couronne et les terres Gwich'in privées. L'Office peut émettre, renouveler ou modifier des permis d'utilisation du sol et des concessions d'eau, et établir les modalités d'utilisation du sol et de l'eau dans la région désignée des Gwich'in.

- Bureau d'examen des répercussions environnementales pour la région désignée des Inuvialuit
- Ressources, Faune et Développement économique des Territoires du Nord-Ouest
- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Environnement Canada
- Pêches et Océans Canada
- Transports Canada

Le Plan de coopération prévoit un processus d'évaluation environnementale mixte pareil à nul autre, ainsi que des approches coordonnées de la part des organismes de réglementation concernant l'administration d'autres contraintes réglementaires applicables au projet de GVM. Il encourage également les organismes de réglementation à harmoniser l'information exigée et promeut le partage du soutien technique et la participation du public.

Les principaux objectifs qui sous-tendent cet accord consistent à coordonner les examens, éliminer les chevauchements et assurer la certitude du processus pour le GVM. La bonne exécution du Plan de coopération dans les délais prévus démontrerait l'efficacité d'une démarche de coopération et contribuerait à la prise de décision en temps opportun par les organismes de réglementation, dans la coordination des examens du GVM.

Renforcement du Plan de coopération

Le Plan de coopération du GVM représente un effort de collaboration de la part de divers organismes de réglementation en vue de surmonter la complexité de l'environnement réglementaire du Nord. Il constitue une mesure immédiate vitale en attendant qu'une stratégie plus robuste pour adapter le cadre actuel soit décidée et mise en œuvre.

Cependant, le Plan de coopération n'est pas obligatoire et dépend de la bonne volonté d'autorités multiples. La signature en avril 2004 de l'Entente des organismes de réglementation est un pas important dans la mise en place du Plan de coopération en limitant le double emploi et en encourageant la collaboration entre les organismes.⁴⁴ Toutefois, certaines dispositions de l'entente ne sont probablement pas assez contraignantes. Par exemple, les parties ne font face à aucune conséquence notable en cas de désistement. Malgré qu'il soit trop tôt pour évaluer le Plan et son Entente, le Comité remarque que les promoteurs de projets sont grandement préoccupés par le fait que le processus décrit au Plan de coopération ne sera pas terminé dans les délais prévus.

Recommandation 66 : Le gouvernement devrait continuer de jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la vision commune incarnée dans le Plan de coopération, de façon à créer un cadre de coopération réglementaire plus vaste et à long terme entre les organismes de réglementation du Nord, soit un cadre assurant le respect des délais, la transparence, la prévisibilité, la clarté et la certitude.

⁴⁴ Les signataires du projet d'entente pour le processus d'examen réglementaire coordonné du projet gazier Mackenzie sont : l'Administration des terres inuvialuit et la Commission inuvialuit d'administration des terres, l'Office national de l'énergie, l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, l'Office des terres et des eaux des Gwich'in, l'Office des terres et des eaux des Sahtu, Pêches et Océans Canada, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et Transports Canada.

Cohérence et synchronisation des régimes de réglementation fédéraux

Sans compromettre les objectifs de protection de l'environnement du cadre de réglementation du Nord, l'industrie des pipelines et les industries de prospection de pétrole et de gaz et d'extraction minière ont besoin d'une réglementation prévisible et claire et de la coopération des principaux partenaires. Les organismes de réglementation doivent également être en mesure de s'acquitter de la charge de travail résultant des nouvelles activités de développement.

Ces industries se sont engagées à respecter les contraintes réglementaires (notamment sur le plan des évaluations environnementales), mais elles demandent que les décisions établissant si elles s'y conforment soient cohérentes et leur soient communiquées en temps opportun. Le fait que la réglementation relève de nombreuses autorités dans le Nord retarde la délivrance de permis et d'agrément et peut conduire à des désaccords ou à des contradictions entre différentes autorités. Dans le cas des projets pangouvernementaux, tels que les gazoducs, les délais tendent à s'allonger proportionnellement au nombre d'organismes de réglementation en cause.

Tel que décrit dans la Partie I, section 3.3, « Coordination fédérale en matière de réglementation », la création d'un guichet unique serait avantageuse à la fois pour le secteur et pour les citoyens dans leurs rapports avec les organismes de réglementation fédéraux. D'abord au service d'un secteur spécifique, (industrie du pipeline, exploration et exploitation des ressources pétrolières et gazières, etc.), le guichet unique serait le seul point de liaison avec l'ensemble du gouvernement fédéral pour tous les secteurs industriels du Nord afin d'offrir un service efficient en temps opportun.

Recommandation 67 : Le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une approche de guichet unique pour coordonner la participation des organismes de réglementation fédéraux à la réglementation des secteurs industriels du Nord (p. ex. industrie pétrolière et gazière et industrie minière), avec des échéanciers de réponse obligatoires de façon à garantir des décisions rapides et prévisibles concernant les projets présentés.

Alors que l'approche de guichet unique faciliterait les interactions entre les divers secteurs de l'industrie, la présence d'un coordonnateur fédéral pourrait permettre au gouvernement fédéral de s'exprimer d'une seule voix sur des questions relatives à des projets spécifiques dans le Nord, de l'envergure du GVM. Dans le cas du GVM par exemple, un coordonnateur pourrait œuvrer avec les autorités en dehors de la sphère fédérale de façon à cultiver avec soin et constance le Plan de coopération, anticiper les obstacles et promouvoir des solutions consensuelles propres à assurer la prise de décision en temps voulu.

Le Comité se réjouit des récentes annonces du gouvernement fédéral en rapport avec la mise en place d'un bureau de l'énergie pour le Nord devant servir de « vitrine » du gouvernement, et aussi de la nomination d'un représentant du gouvernement pour conseiller les ministres des Affaires indiennes et du Nord Canada et de Ressources naturelles Canada sur les questions relatives au GVM. Même si le représentant du gouvernement aura un rôle de la plus grande importance dans l'amélioration des communications entre les parties prenantes du projet, le Comité est d'avis qu'un coordonnateur est aussi nécessaire. Le coordonnateur fédéral disposerait de l'autorité claire de prendre des décisions et de la responsabilité d'établir un cadre réglementaire cohérent pour le GVM, tout en garantissant la transparence.

Recommandation 68 : Afin de veiller à la réglementation efficiente du gazoduc de la vallée du Mackenzie, il est proposé de nommer dans les meilleurs délais possibles un coordonnateur fédéral investi d'une autorité clairement définie de prise de décisions vis-à-vis les divers ministères et chargé d'établir un cadre réglementaire cohérent pour le GVM.

Renforcement de la capacité réglementaire

Étant donné la situation démographique du Nord, il est nécessaire de développer la capacité réglementaire des collectivités autochtones conformément à la politique d'autonomie gouvernementale des Autochtones du gouvernement fédéral. Les offices de réglementation autochtones sont confrontés à des enjeux complexes où le temps est un facteur primordial et comportant des conséquences importantes pour l'avenir de leurs collectivités et le Canada. Ces offices, par exemple, ont à mener à bien des évaluations environnementales complexes et de grande envergure. Ils n'ont généralement été formés qu'il y a quelques années, à la suite de la dévolution des pouvoirs du gouvernement fédéral. Bon nombre de parties intéressées craignent que le gouvernement fédéral ne se rende pas pleinement compte des incidences de ces développements sur l'environnement réglementaire du Nord. Il est nécessaire d'adopter des mesures importantes pour aider à bâtir les compétences et la capacité des Autochtones afin que les communautés autochtones puissent participer pleinement et de manière productive aux processus réglementaires. (Voir aussi la section 1.3, « Développement économique des Premières nations »).

Recommandation 69 : Le gouvernement fédéral devrait offrir une formation à tous les membres des nouveaux offices de réglementation du Nord, comme condition de leur nomination et comme soutien continu. Il devrait également collaborer avec les offices et tribunaux similaires de tout le Nord du Canada de manière à créer un réseau permettant de partager les pratiques exemplaires et les solutions aux défis qui les confrontent.

1.5.2 Ressources pétrolières et gazières extracôtières

Sur quelques décennies, plus de 40 milliards \$ ont été dépensés pour les activités de prospection et de mise en valeur dans les zones extracôtières du Canada. La production pétrolière a permis à la province de Terre-Neuve-et-Labrador d'afficher la croissance économique la plus rapide du Canada en 2002,⁴⁵ tandis que les dépenses de l'industrie au large de la Nouvelle-Écosse ont atteint près de 1 milliard \$ en 2002. Néanmoins, l'activité d'exploration sur la côte Est est restée sporadique et trop faible pour engendrer une industrie florissante. C'est une activité à coût élevé et aux résultats incertains.

Les ressources pétrolières et gazières ont été jusqu'à présent exploitées et mises en valeur exclusivement dans les eaux de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador, mais d'autres régions présentent un potentiel à ce titre. Le Comité a porté son attention sur les ressources extracôtières de l'Atlantique; ses conclusions pourraient toutefois s'appliquer ailleurs.

De nouvelles zones de la côte Est commencent à susciter un intérêt pour l'exploration, notamment le golfe du Saint-Laurent et la baie de Fundy. Bien que des structures de réglementation précises seraient bénéfiques à la mise en valeur de ces zones, les cadres réglementaires ne devraient pas s'éloigner des approches en vigueur à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse et faire en sorte que la situation sur la côte Est soit plus complexe..

En Colombie-Britannique, l'exploitation des ressources extracôtières fait actuellement l'objet d'un moratoire fédéral en cours de révision. On s'attache principalement à déterminer, au moyen de données scientifiques, les zones où le moratoire pourrait être levé sans risque, si tel était le choix politique pour cette région. On doit aussi tenir compte des revendications autochtones concernant ces ressources. Le Comité a jugé encourageant que la province ait mis sur pied une équipe chargée

⁴⁵ Référence : Association canadienne des producteurs pétroliers.

d'examiner l'expérience du Canada atlantique et de certaines régions du monde où sont exploitées les ressources extracôtières afin de cerner les pratiques exemplaires qui pourraient être adoptées en Colombie-Britannique, advenant le cas que l'exploitation pétrolière et gazière y soit permise.

Enfin, les eaux peu profondes du delta du Mackenzie dans la mer de Beaufort recèlent un potentiel important qui pourrait être mis en valeur une fois le projet de gazoduc de la vallée du Mackenzie confirmé. L'exploitation des ressources dans cette région est assujettie à un environnement réglementaire tout aussi complexe que celui décrit dans la section 1.5.1, « Mise en valeur des ressources pétrolières et gazières du Nord », de même qu'aux régimes réglementaires régissant l'exploitation des ressources terrestres et celle des ressources extracôtières (compte tenu notamment du lien entre les ressources extracôtières et les pipelines terrestres). L'industrie est peu susceptible d'entreprendre des travaux de forage importants tant que la construction du gazoduc de la vallée du Mackenzie n'aura pas été clairement décidée, par crainte d'engloutir de précieux dollars d'investissement dans des puits inutilisables. Comme il a déjà été mentionné, le gouvernement fédéral doit poursuivre ses efforts pour clarifier l'environnement réglementaire du Nord et assumer le leadership nécessaire à cette fin, surtout dans les champs de compétence qui lui sont propres.

Le cadre réglementaire devrait favoriser les activités d'exploration et de production dans toutes ces régions. Concurrément, il doit aussi tenir compte des autres secteurs axés sur l'océan, comme celui des pêches, ainsi que des objectifs environnementaux globaux en matière de durabilité de l'environnement.

Principaux enjeux

Comme il est mentionné au début de cette section, des régions d'exploitation marine tant anciennes que nouvelles, telles que le golfe du Mexique, le Chili et la mer du Nord, se livrent une concurrence croissante et intense pour les capitaux et l'engagement d'explorer ou d'extraire. Étant donné les investissements requis pour conduire de telles opérations dans des conditions extrêmes (l'Atlantique Nord par exemple), la réglementation pour les zones extracôtières représente un élément important du coût et des délais de réalisation des projets et peut donc influencer sur leur viabilité économique. Un gouvernement prêt à concevoir des cadres réglementaires adaptés qui encouragent la mise en valeur responsable et durable des ressources tout en réduisant les coûts, l'incertitude et les retards bénéficiera d'un avantage stratégique.

D'après les observations reçues par le Comité, le cadre réglementaire actuel est défaillant à ces égards. Selon des informations recueillies auprès de représentants du secteur, les projets sur la côte Atlantique ne reçoivent en moyenne les autorisations réglementaires qu'après 600 jours, alors que l'attente est de 200 jours au Royaume-Uni ou en Norvège et de tout juste sous 400 jours dans le golfe du Mexique.⁴⁶

L'environnement réglementaire des ressources extracôtières reflète les réalités du partage des pouvoirs au Canada en vertu de la Constitution, en ce qui a trait aux multiples approbations, autorités, cadres législatifs et réglementaires en cause (certains étant en bonne partie, mais non pas totalement parallèles). Compte tenu de cette situation, il peut y avoir confusion quant à la primauté des réglementations et des chevauchements, dans le cas par exemple où une installation de forage passant de Terre-Neuve à la Nouvelle-Écosse devrait être certifiée par les deux gouvernements.

⁴⁶ ACP, p. 6.

Voici certains attributs distinctifs du cadre réglementaire propre à l'industrie pétrolière et gazière de la côte Est :

- la législation et la réglementation fédérale-provinciale parallèles (la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve* et la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*);
- les régimes de gestion conjointe avec des offices indépendants visant à gérer le développement pour le compte des deux paliers de gouvernement;
- les provinces fixent les niveaux de redevances et perçoivent tous les revenus comme s'il s'agissait de ressources foncières.

L'environnement réglementaire est constitué de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers et de l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers, qui administrent la prospection, la mise en valeur, l'extraction, les opérations de production, la construction, la certification, la santé et la sécurité, de même que les aménagements de pipelines de leurs régions respectives. L'Office national de l'énergie est chargé des enjeux réglementaires internationaux et interprovinciaux et de certains certificats d'exploitation d'aménagement de pipelines, en plus de la réglementation de toutes les régions non visées par des accords. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale est responsable de l'administration du processus d'évaluation environnementale en collaboration avec les ministères pertinents.

La protection des habitats et environnements marins relève d'Environnement Canada, de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et de Pêches et Océans Canada, et s'effectue en vertu d'un processus d'évaluation environnementale, des principes énoncés dans la *Loi sur les océans* et de lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat. De plus, il arrive que des zones de protection marine (Pêches et Océans Canada) et d'aires marines de conservation (Parcs Canada) soient créées en vue de protéger certains habitats et environnements marins particuliers. Étant donné la grande part de responsabilité partagée, il y a risque de confusion et d'inefficience de la surveillance entre les sphères de compétence.

Cette structure complexe est responsable du manque de rigueur dans le respect des échéances pour chacune des étapes du processus de réglementation et influe, par le fait, sur la prévisibilité et la prise de décision opportune. La structure devient un élément de dissuasion, surtout pour les petites entreprises, d'investir dans la région. Le Comité a aussi appris que la présence d'un grand nombre d'organismes de réglementation rendait difficile la participation de citoyens intéressés au système de réglementation.

La Loi sur les océans

L'industrie pétrolière et gazière est l'un des nombreux utilisateurs des ressources océaniques parmi lesquels on compte aussi les secteurs des pêches, de l'aquaculture, du tourisme et des transports. Le gouvernement fédéral a créé un mécanisme, dans le cadre de la *Loi sur les océans*, qui permet de planifier les activités se déroulant dans les océans du Canada et d'établir des critères pour garantir le développement économique durable des écosystèmes des océans de manière à tenir compte des intérêts de tous les utilisateurs de l'environnement marin tout en assurant la protection. Cette approche s'appuie sur le principe que les principaux acteurs sont prêts à collaborer à la gestion intégrée de cet environnement.

Cette initiative constitue une nouvelle approche aux termes de laquelle le gouvernement fédéral, de concert avec toutes les parties concernées, fera la promotion du développement durable des écosystèmes des océans et de leurs ressources au Canada. Cette approche permettra aussi d'accroître l'efficacité opérationnelle et la sécurité commerciale par une harmonisation accrue

des processus d'approbation et de réglementation des utilisations marines et côtières. Elle devrait par exemple aider à la compréhension plus rapide des intérêts en matière d'exploration et de mise en valeur par les responsables de la réglementation et les autres utilisateurs et à leur sensibilisation à cet égard, et à la détermination active des zones où les activités comme l'exploitation du pétrole et du gaz sont susceptibles de ne pas être approuvées ou exigeront des recherches ou des mesures de protection supplémentaires.

La majeure partie de l'approche écosystémique énoncée dans la *Loi sur les océans* est conforme à nombre des principes proposés par le Comité, qui sous-tendent la réglementation intelligente. Au fur et à mesure que Pêches et Océans Canada la mettra en œuvre, il devra vraisemblablement se pencher sur certaines des préoccupations que suscite la réglementation des activités d'exploitation des ressources pétrolières et gazières extracôtières. Par exemple, le recours à des évaluations environnementales stratégiques (tel que décrites dans la section 1.4, « Processus d'évaluation environnementale ») favoriserait la planification et la rationalisation de la gestion des activités d'exploitation des ressources marines comme le pétrole et le gaz extracôtiers.

Le Comité remarque aussi que les avantages prévus par l'application de la *Loi sur les océans*, entrée en vigueur en 1997, ne se sont pas encore pleinement fait ressentir. Bien que le Comité reconnaisse que la Loi est appliquée de façon planifiée et systématique, l'industrie a mentionné que les délais dans sa mise en œuvre avaient créé un sentiment d'incertitude réglementaire dans ce secteur.

Avec la publication en 2002 de la *Stratégie de gestion des océans* (SGO), le gouvernement a satisfait aux exigences de la Loi concernant l'élaboration d'une stratégie nationale pour la gestion des océans du Canada. La SGO confirme l'importance et la contribution de l'industrie du pétrole et du gaz exploités en mer pour les possibilités économiques durables. Pêches et Océans Canada a adopté des initiatives de gestion et de planification intégrées dans les champs d'intérêt pour le domaine du pétrole et du gaz exploités dans l'Atlantique, l'Arctique et le Pacifique. Les priorités retenues pour la planification sont justifiées (en partie) par l'existence ou le potentiel de développement pétrolier et gazier. En outre, des progrès ont été réalisés dans la détermination et la protection de régions écologiquement sensibles. Par exemple, parmi les efforts déployés par Pêches et Océans Canada pour protéger l'environnement des ressources marines vivantes, le ministère concentre ses efforts sur l'impact du bruit sur l'environnement marin, y compris la prospection sismique. La réglementation existante ne touche que les volets de santé et de sécurité relatifs aux levés sismiques.

En précisant dans la loi quand, où et comment mener des activités sismiques, le gouvernement offrira aux parties concernées un régime de réglementation plus prévisible que maintenant. Les normes viendront compléter les processus inclus dans *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ainsi que les futures Évaluations environnementales stratégiques régionales.

Cela étant dit, les organismes de réglementation régionaux et les représentants de l'industrie ont manifesté des inquiétudes quant à l'élaboration d'une éventuelle nouvelle réglementation sismique par Pêches et Océans Canada, selon la *Loi sur les océans* et les conflits possibles avec les cadres réglementaires existants concernant les zones extracôtières. La *Loi sur les océans* offre une occasion d'améliorer la cohérence de la réglementation des zones extracôtières et de toute autre nouvelle loi et de s'assurer qu'elle respecte les principes de la réglementation intelligente.

Recommandation 70 : Puisque Pêches et Océans Canada élabore une réglementation en application de la *Loi sur les océans*, il devrait s'assurer que ces mesures sont établies en consultation et en collaboration avec d'autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, des représentants de l'industrie, les Premières nations et d'autres parties intéressées. Cette approche devrait compléter les réglementations existantes concernant les activités sismiques pour le pétrole et le gaz en zones extracôtières.

Amélioration de la structure réglementaire

Bien qu'une telle structure plurigouvernementale vise l'atteinte de buts et de priorités stratégiques importants, comme la croissance économique et la durabilité de l'environnement, sa complexité a donné lieu toutefois à des démarches fragmentées offrant peu d'accessibilité et de souplesse aux demandeurs, aux citoyens, aux groupes d'intérêt et même aux autres ordres de gouvernement, ce qui se traduit par une insuffisance de transparence et de prévisibilité et engendre des coûts élevés. Pour relever ces défis, il est désirable d'adopter un cadre obligatoire de la politique de réglementation afin de guider les activités des ministères fédéraux. Cette approche viendrait coordonner la réglementation existante et future et prônerait des approches claires et intégrées dans les domaines de la sécurité, de la conformité environnementale, de la protection, et de la conservation de la ressource. En plus d'établir des objectifs de politiques concrets pour le secteur, le cadre réglementaire définirait des normes pour mesurer l'efficacité de la structure de réglementation.

Signe encourageant, un processus a récemment été esquissé à la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique en vue de la conclusion d'un accord qui établirait des échéanciers déterminés, uniformiserait les exigences d'information, créerait des procédures génériques et assurerait la consultation du public selon une approche fédérale-provinciale coordonnée de l'examen des projets. Le travail effectué par la Table ronde a produit des résultats concrets comme l'élaboration d'un protocole d'entente (qui a fait l'objet récemment de consultations publiques) qui vise l'adoption d'évaluations environnementales et d'autres processus de réglementation dans les zones extracôtières incluses dans l'entente (par ex. la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) de façon parallèle et coordonnée.

Plusieurs personnes concernées ont exprimé une inquiétude importante au sujet du suivi que donnerait le gouvernement aux initiatives d'envergure qui seraient annoncées. Cette question est discutée plus longuement dans la partie I, section 3.6, « Processus réglementaire ». Dans le cas de la Table ronde de l'Atlantique, et bien que l'entente conclue récemment soit un bon début pour coordonner les activités de réglementation dans les zones extracôtières de cette région, le gouvernement fédéral devra jouer un rôle de chef de file et déployer des efforts pour réaliser les objectifs de l'entente.

Recommandation 71: L'interaction du gouvernement fédéral avec l'industrie pétrolière et gazière extracôtière et d'autres acteurs devrait être guidée par un cadre obligatoire de la politique de réglementation liant toutes les responsabilités pertinentes des ministères fédéraux.

Approches de la réglementation axée sur les résultats

L'approche réglementaire dans cette industrie reste largement de nature normative. Elle est axée sur des contraintes spécifiques imposées par le gouvernement pour répondre à de multiples attentes. Une telle réglementation normative est typiquement fondée sur la technologie connue au moment de la formulation des règlements. Or, dans un secteur comme la prospection pétrolière et gazière, où la technologie progresse rapidement, la méthode normative peut freiner l'application de technologies

nouvelles susceptibles d'améliorer la performance environnementale et le rendement économique des projets. Le grand nombre de demandes de dérogation à des règlements spécifiques émanant de l'industrie du pétrole et du gaz extracôtiers au profit d'approches différentes témoigne de ce problème. Par conséquent, des technologies nouvelles sont introduites de manière ponctuelle.

L'approche axée sur les résultats constitue une solution de rechange, mais ne sera pas appropriée dans toutes les circonstances. Des mécanismes hybrides combinant une démarche normative et une autre fondée sur les résultats peuvent être requis pour fournir des solutions normatives aux entreprises (telles les petites et moyennes entreprises) qui ne possèdent pas la capacité d'élaborer des solutions axées sur les résultats ou qui recherchent une certitude réglementaire. Alors que la réglementation axée sur les résultats donne plus de souplesse, elle accroît également le fardeau tant des autorités que des promoteurs de projets qui doivent tous deux démontrer que les objectifs de la réglementation sont atteints. C'est une entreprise complexe qu'il faudra du temps pour mener à bien, mais les domaines de réglementation ayant enregistré le plus grand nombre de demandes de dérogation pourraient servir de point de départ.

Recommandation 72 : Une réglementation axée sur les résultats devrait être adoptée lorsque cela permettrait de tailler sur mesure des programmes sécuritaires et environnementaux en fonction des risques spécifiques rencontrés, et d'autoriser le déploiement rapide de nouvelles technologies, tout en réalisant les résultats exigés par la réglementation sur le plan tant économique que social ou environnemental.

Amélioration des procédures d'évaluation environnementale

En juillet 2003, le gouvernement fédéral a étendu l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)* aux forages pétroliers et gaziers au large de la côte Est, de façon que les activités d'exploration et de production soient assujetties au même processus d'évaluation environnementale dans toutes les régions du Canada où l'activité extracôtère est autorisée par le gouvernement fédéral. En vertu de la LCEE, le premier puits exploratoire dans un nouveau secteur extracôtier doit faire l'objet d'une étude approfondie, tandis que l'approche qui relevait à l'origine des offices extracôtiers équivalait en fait à un examen préalable.

Tel que brièvement discuté dans la section sur le processus d'évaluation environnementale, les principales différences entre un projet faisant l'objet d'un examen préalable et un projet assujetti à une étude approfondie sont la complexité et la longueur du processus ainsi que l'étendue des consultations publiques dont fait l'objet l'étude approfondie. Par exemple, dans le cadre d'une étude approfondie, il faut examiner tous les modes possibles de réalisation du projet et la capacité des ressources renouvelables de répondre aux besoins courants et futurs, ce qui n'est pas le cas au titre de l'examen préalable. En outre, les exigences de surveillance dans le cas d'une étude approfondie peuvent être fort strictes. Toutefois, les représentants du secteur ne sont toujours pas convaincus des raisons pour lesquelles les activités de forage nécessitent des études approfondies plutôt que des examens préalables.

Le Comité a également noté que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale travaille actuellement avec un sous-comité du Comité consultatif multilatéral de réglementation du ministre de l'Environnement à analyser si les puits d'exploration en mer devaient toujours figurer sur la liste d'étude approfondie. Le sous-comité est composé de représentants de l'industrie, de ministères fédéraux, d'organisations non-gouvernementales, d'organismes provinciaux et d'organisations autochtones.

Recommandation 73 : Le gouvernement devrait s'assurer que l'étude du Comité consultatif multilatéral de réglementation portant sur la politique exigeant des études environnementales approfondies pour les puits d'exploration est terminée et que des mesures sont adoptées dans des délais raisonnables. ✦



PARTIE III



PASSER À L'ACTION

Le Comité reconnaît que son rapport a une vaste portée et que les recommandations qu'il propose sont ambitieuses. On a souvent indiqué, devant le Comité, que le système réglementaire ne se heurte pas à un seul problème de grande ampleur, mais qu'il est plutôt confronté à une multitude de petits problèmes qui découragent ceux qui doivent le connaître et s'y conformer. Dans un tel contexte, un changement s'impose sur les plans stratégique, organisationnel et culturel et les ministères doivent trouver de nouvelles façons de réaliser leurs missions.

Une transformation de cette envergure ne peut se réaliser sans un leadership politique fort aux échelons les plus élevés. La fonction publique fédérale aura besoin d'orientations claires et de l'appui du gouvernement pour mettre ces changements en place. Le gouvernement doit être responsable de l'élaboration d'un plan d'action, et la fonction publique, de sa réalisation rapide. Il incombe aux parlementaires, aux gouvernements provinciaux et territoriaux, à l'industrie et aux entreprises, aux organisations non gouvernementales et aux citoyens concernés de collaborer avec le gouvernement fédéral et de participer activement à la réforme du système réglementaire. Les changements proposés ne sauraient être mis en place sans une volonté d'échange, un esprit d'ouverture face aux divers points de vue et un engagement à trouver des solutions qui tiennent compte des intérêts de tous les Canadiens et de l'avenir du pays. C'est pourquoi le Comité fait de la coopération un thème clé de son rapport.

Dans le cadre de l'exécution de son mandat, le Comité a souvent entendu qu'un des principaux défis de la réglementation intelligente est sa mise en œuvre soutenue et sa transposition en nouvelles pratiques ministérielles. Or, la politique réglementaire actuelle n'est toujours pas mise en application de manière complète et cohérente. Elle se heurte à de nombreux obstacles dont les principaux sont : le manque de reconnaissance de l'importance de la réglementation par les ministres et les parlementaires; le peu d'attention portée à la réglementation par rapport aux mesures d'imposition et de dépenses; la résistance au changement au sein des ministères; le manque d'imputabilité et de mécanismes connexes au vu de l'application et du respect de la politique réglementaire.

Lors des consultations tenues par le Comité, bon nombre de personnes ont remis en cause la volonté et la capacité du gouvernement fédéral de réaliser les changements préconisés par le Comité. Des fonctionnaires fédéraux se sont intéressés aux travaux du Comité et y ont apporté leur appui. Néanmoins, le Comité croit nécessaire de porter cette question à l'attention du gouvernement et de consacrer la troisième partie de son rapport à la mise en application de ses recommandations. Les neuf mesures énoncées ci-après constituent un plan d'action à court terme dont la mise en œuvre devrait être amorcée dès maintenant et atteindre d'ici 18 mois le plus haut niveau d'achèvement possible. Ce plan à court terme vise à donner le coup d'envoi à la mise en œuvre de la réglementation intelligente.

La réforme du système réglementaire suscite actuellement un vif intérêt dans tout le pays. Le Comité a constaté qu'il existe un fort mouvement en faveur d'une telle réforme – et il espère avoir contribué à l'émergence de ce mouvement. Nous avons l'occasion d'aller de l'avant et d'élaborer un système qui soit en harmonie avec les valeurs et les aspirations de tous les Canadiens et qui permette au Canada de se positionner avantageusement, de manière à profiter des occasions qui se présentent et à assurer à ses citoyens le maintien d'un niveau de vie élevé.

Ces changements ne s'effectueront toutefois pas du jour au lendemain. Le Comité prévoit même qu'ils s'échelonneront sur quelques années. Il est cependant important d'amorcer dès maintenant le virage et c'est pourquoi le Comité propose que les mesures suivantes soient entreprises dans les plus brefs délais.

1. Transition vers la réglementation intelligente – Le gouvernement devrait s’engager à ce que tous les nouveaux règlements qu’il établit soient « intelligents ». À court terme, une manière d’atteindre cet objectif (en attendant que le processus réglementaire ait été modifié et qu’une nouvelle politique ait été élaborée) consiste à demander aux ministères et aux agences d’ajouter une section aux résumés d’études d’impact de la réglementation. Cette section exposerait comment le règlement proposé s’inscrit dans une approche de réglementation intelligente. Le Bureau du Conseil privé devra à cet égard donner des orientations claires et assumer un rôle de chef de file. À plus long terme, il faudrait renforcer la manière dont le BCP exerce son mandat de remise en question. Le BCP devrait diriger et gérer un programme fédéral de réglementation qui permette l’établissement efficace des priorités et soutienne les ministères dans la mise en œuvre de la réglementation intelligente.

2. Élaboration d’une politique de réglementation pour le XXI^e siècle – Le gouvernement devrait élaborer, d’ici septembre 2005, une nouvelle politique de réglementation fédérale qui donne forme à la vision, aux principes et aux orientations proposés par le Comité.

3. Élaboration d’une stratégie d’apprentissage destinée aux responsables de la réglementation – La qualité du système réglementaire et la réussite de la réforme reposent sur un soutien accru aux responsables de la réglementation et sur le renforcement de leurs compétences, aptitudes et capacités. Une première étape indispensable pour l’accomplissement d’un « changement de culture » réglementaire est la mise en place d’une stratégie d’apprentissage des principes de la réglementation intelligente destinée aux responsables de la réglementation. Une telle stratégie comporterait notamment la mise en commun des pratiques exemplaires, une mobilité interministérielle, des cours d’initiation et un processus visant à diffuser les connaissances parmi les ministères et agences du gouvernement.

4. Création d’équipes d’intervention multipartites – En se fondant sur le principe de la coopération et sur la recommandation de revoir le bassin de réglementation, des équipes multipartites pour des secteurs de l’industrie devraient être créées pour aider à mener à bien les processus de réforme réglementaire. En plus de représentants des ministères fédéraux concernés, ces équipes compteraient des représentants de l’industrie, des gouvernements provinciaux et territoriaux, d’organisations autochtones, d’organisations non gouvernementales, des scientifiques canadiens d’universités ou de centres d’excellence et d’autres personnes au besoin. Elles auraient comme objectif de faire des recommandations visant à assurer que la réglementation qui touche un secteur donné est « intelligente ».

Les équipes multipartites disposeraient de six mois pour effectuer les tâches suivantes :

- déterminer les questions de réglementation qui peuvent, et qui doivent, être abordées sans délai;
- cerner les questions dont la portée est plus large, et pour lesquelles la contribution d’autres ministères et parties intéressées sera nécessaire (p. ex. *Loi sur la concurrence* et questions de propriété intellectuelle);
- élaborer des plans de travail en ce qui concerne les questions plus complexes et de longue durée.

Les équipes multipartites relèveraient d’un ministre désigné. Au départ, d’ici décembre 2004, trois équipes multipartites devraient être créées et, d’ici la fin de 2007, suffisamment d’équipes pour toucher tous les secteurs de l’économie canadienne. Après le dépôt de leurs rapports, il faudrait régulièrement évaluer leurs plans et faire état de l’avancement de leur réalisation. De nombreux secteurs de l’industrie ont manifesté un intérêt envers un tel concept, notamment les secteurs des produits forestiers, de l’alimentation, des produits pétroliers et gaziers et du transport aérien, et sont prêts à y consacrer le temps et les efforts nécessaires.

5. Simplification du processus d’évaluation environnementale – Le ministre de l’Environnement devrait entamer immédiatement des discussions avec les provinces et les territoires pour étudier la possibilité de créer un processus national en matière d’évaluation environnementale.

Le ministre devrait avoir complété l'examen de la situation d'ici juin 2005. Si les gouvernements provinciaux et territoriaux n'étaient pas intéressés par une telle approche ou si le dossier évoluait trop lentement, le gouvernement fédéral devrait créer une agence fédérale d'évaluation environnementale et mettre en place d'autres mesures visant à améliorer le processus d'évaluation environnementale.

6. Amélioration de la coopération fédérale-provinciale-territoriale – Régler les problèmes de coordination entre les différents ordres de gouvernement constitue une étape essentielle de l'élaboration d'approches plus cohérentes. La coopération aux fins de l'adoption d'une réglementation intelligente devrait faire partie de l'ordre du jour d'une prochaine rencontre des premiers ministres au cours de laquelle la question des évaluations environnementales devrait être discutée en priorité.

7. Correction des lacunes réglementaires qui touchent les collectivités des Premières nations – Le gouvernement devrait rapidement combler les lacunes réglementaires (p. ex. en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et d'exécution) qui entravent l'élaboration de projets commerciaux et industriels et d'autres activités économiques sur les réserves. Le gouvernement devrait s'engager à offrir aux collectivités des Premières nations le cadre réglementaire qui leur permettra de lancer des projets de développement économique d'ici les 12 prochains mois.

8. Réduction des petites différences entre les règlements du Canada et des États-Unis – Le Comité a souligné l'importance de se pencher sur la multitude de petites différences entre les règlements canadiens et les règlements américains et recommande de réduire ou même d'éliminer ces petites différences. Le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures immédiates à cet effet. Un ministre désigné devrait inviter les parties concernées à signaler, d'ici la fin de décembre 2004, les différences dont l'élimination n'entraverait pas les objectifs sociaux (y compris en matière de santé et sécurité) et environnementaux du Canada. Chacune de ces différences devrait être examinée à la lumière de l'ensemble de critères relatifs aux exigences canadiennes spécifiques proposés par le Comité. D'ici juin 2005, des recommandations devraient être transmises aux ministres concernés, qui devraient prendre sur-le-champ les mesures nécessaires pour y donner suite.

9. Amélioration de l'accès au gouvernement fédéral – Le gouvernement fédéral devrait établir des mécanismes, au cours des six prochains mois, afin de donner aux parties intéressées et aux citoyens l'occasion de remettre en question le rendement du processus réglementaire et les décisions prises. Ces mécanismes pourraient comprendre la médiation, l'enquête, la tenue d'audiences publiques et la formulation de recommandations.

En complément à ces mesures, le Comité recommande que le gouvernement élabore et mette en place une stratégie visant à promouvoir son engagement envers la réglementation intelligente. Le gouvernement devrait informer régulièrement les Canadiens sur l'avancement de la réforme de manière à favoriser la participation des parties concernées et à renforcer l'idée que leur coopération est nécessaire au processus d'amélioration constante du système réglementaire. Le gouvernement indiquerait ainsi qu'il reconnaît le travail de la communauté de la réglementation et qu'il se réjouit de ses succès. Par ailleurs, le gouvernement devrait cerner les occasions qui se présentent à l'extérieur du Canada et s'assurer que les investisseurs étrangers éventuels et les consommateurs de produits canadiens ont confiance dans le système réglementaire canadien et en ont une perception positive.

Les parlementaires ont un rôle crucial à jouer par rapport au processus réglementaire : ils représentent les intérêts des Canadiens et assument le leadership quant aux orientations de la réglementation. Ils devraient participer à la redéfinition des relations dans le cadre du système de réglementation intelligente.

Finalement, il sera important que le gouvernement surveille la mise en œuvre de la réglementation intelligente et qu'il tienne les citoyens régulièrement informés des progrès accomplis à ce chapitre. 🍀

COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Nous, les membres du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, sommes heureux de déposer le présent rapport et sommes confiants que la réalisation de sa vision profitera aux Canadiens dans le XXI^e siècle.



M. Gaëtan Lussier, président



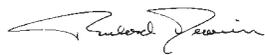
M^{me} Rita Burak



M. Bernd S. Christmas



D^r Robert B. Church



M. Richard Drouin



M. Scott H. Jacobs



M^{me} Louise Rozon



M. David Runnalls



M. Raymond I. Woods



M. Robert J. Wright, C.M., c.r.

ANNEXE I : DOCUMENTS PRÉPARÉS À LA DEMANDE DU COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

de Mestral, A.L.C. *Étude de la réglementation internationale*, 2003.

*Hart, Michael. *Risques et avantages : Les nouvelles frontières de la coopération internationale en matière de réglementation*, 2003.

Leiss, William. *Réglementation intelligente et gestion du risque*, 2003.

Löfstedt, Ragnar E. *Comment une meilleure gestion du risque peut accroître la confiance du public dans les institutions canadiennes : quelques cas européens qui font réfléchir*, 2003.

Mendelsohn, Matthew. *La réglementation vue par l'opinion publique*, 2003.

Pal, Leslie A. et Judith Maxwell. *Le point sur l'intérêt public au XXI^e siècle : Un cadre de référence*, 2003.

Priest, Margot et Eric Milligan. *A Synthesis Report Based on a Review of Regulatory Management Practices in Select OECD Countries and the European Union*, 2003; *Évaluation de la gestion de la réglementation : Australie*, 2003; *Pratiques de gestion de la réglementation en Finlande*, 2003; *Pratiques de gestion de la réglementation au Royaume-Uni*, 2003; *Pratiques de gestion de la réglementation dans l'Union européenne*, 2003; *Évaluation de la gestion de la réglementation : États-Unis*, 2003.

Stratos Inc. *Instruments économiques pour la protection et la conservation de l'environnement : Leçons pour le Canada*, 2003.

Zacher, Mark W. *Gouvernance internationale en matière de santé – surveillance, réglementation et assistance matérielle : tendances et leçons pour l'avenir*, 2003.

Les documents peuvent être consultés à l'adresse suivante :
<http://www.reglementationintelligente.gc.ca/>.

* Document préparé à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente.

ANNEXE II : CADRE D'IMPUTABILITÉ RELATIF À L'INTÉRÊT PUBLIC⁴⁷

Lorsqu'ils rendent leurs décisions par écrit, les tribunaux réglementaires devraient conclure en expliquant les choix qu'ils ont faits en vue de protéger l'intérêt public. Ce processus comporte deux étapes.

1^{re} étape : Examen des éléments d'information

1. Y a-t-il eu application régulière du processus décisionnel réglementaire et pouvons-nous dire avec certitude que les décisions découlant de l'application de ce processus sont justes? Les principaux repères sont l'accessibilité, la transparence (disponibilité et diffusion de l'information), les mécanismes assurant la participation et la discussion, l'imputabilité et la neutralité du processus décisionnel.
2. Que pensent les Canadiens de cette question? Existe-t-il des vues majoritaires évidentes sur divers aspects de la question?
3. Quels sont les groupes d'intérêts visés par la question et quelles sont leurs vues? Comment sont répartis les coûts et les avantages des diverses options réglementaires entre ces groupes et plus généralement entre les Canadiens?
4. Quels sont les principaux intérêts communs ou biens publics en jeu dans le domaine (p. ex. santé, sécurité, protection environnementale, générations futures, innovation, compétitivité). Comment a-t-on évalué les risques? Quel est le point de convergence de ces intérêts communs?
5. Existe-t-il des valeurs communes ou des lignes directrices à prendre en compte dans ce domaine? Le processus décisionnel réglementaire devrait-il faire mention de droits juridiques spéciaux visant des particuliers ou des collectivités?

2^e étape : Équilibrer les intérêts

Un énoncé exposant comment la décision a permis d'équilibrer les intérêts en cause pendant les procédures – y compris ceux des consommateurs, des entreprises et des personnes, ainsi que les intérêts collectifs.

⁴⁷ Leslie A. Pal et Judith Maxwell, *Le point sur l'intérêt public au XXI^e siècle : Un cadre de référence*.

ANNEXE III : PROJET DE POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE POUR LE CANADA

Notre engagement envers les Canadiens

Le gouvernement du Canada collaborera avec les citoyens, les entreprises et les autres gouvernements à l'amélioration de notre système national de réglementation en vue de maximiser les avantages de la réglementation pour tous les Canadiens, de permettre aux Canadiens de tirer parti des nouvelles connaissances et de soutenir la participation du Canada à une économie mondiale dynamique.

Le gouvernement du Canada s'engage à :

- instaurer la confiance et la crédibilité, au pays et à l'étranger, envers le système réglementaire du Canada et envers les produits et services, les marchés et les institutions gouvernementales;
- assurer que notre système réglementaire favorise l'innovation, la performance des marchés, la compétitivité, l'entrepreneuriat et l'investissement dans l'économie canadienne;
- démontrer aux citoyens que le système réglementaire protégera l'intérêt public canadien, y compris en ce qui a trait à des questions telles la santé et la sécurité publiques et la protection de l'environnement, à l'intérieur de marchés mondiaux dynamiques.

Portée de la politique

La présente politique reconnaît que la réglementation est une forme d'intervention qui ne se limite pas à la législation et à la réglementation, mais comporte également une variété d'instruments qui se révèlent plus efficaces lorsqu'ils sont utilisés comme composante d'une combinaison d'instruments. La présente politique de réglementation définit les engagements qui guideront le gouvernement du Canada lorsqu'il prendra des décisions quant à l'utilisation d'une intervention réglementaire, à la forme de réglementation à utiliser et à la façon de garantir que la mesure de réglementation atteindra ses objectifs. La politique s'applique à toutes les dimensions du processus réglementaire, soit l'élaboration, l'administration, la mise en œuvre et l'exécution de la réglementation et des programmes de réglementation.

Contexte

La réglementation est un outil essentiel et précieux pour la réalisation des objectifs des politiques publiques, pour l'avancement des priorités nationales et pour le service de l'intérêt public. Le gouvernement s'engage dans la présente politique à utiliser l'intervention réglementaire de concert avec d'autres instruments, lorsque nécessaire et approprié, pour protéger et améliorer le bien-être de la population canadienne actuelle et des générations futures. Le principe qui sous-tend cette politique est le suivant : le rendement économique, la qualité de l'environnement et le bien-être social et humain sont indissociables et la réglementation devrait promouvoir parallèlement ces objectifs.

Le gouvernement reconnaît que les Canadiens se trouvent actuellement dans une période de rapides changements scientifiques et technologiques, d'attentes accrues à l'égard du gouvernement pour la sécurité des citoyens, la sécurité économique et la sécurité nationale et d'accélération du flux des échanges commerciaux et des mouvements migratoires dans le monde. L'intervention réglementaire, qu'elle soit au stade de l'élaboration, de l'administration, de la mise en œuvre ou de l'application, doit s'adapter constamment à ces changements pour garantir la protection de la santé et de la sécurité des citoyens canadiens et l'efficacité et l'équité du marché et pour permettre la promotion du développement durable et la création d'un milieu d'affaires favorisant l'innovation et l'investissement.

Le contexte de changement rapide décrit précédemment apporte des occasions et des risques qui ne pourront être gérés que par une action collective des citoyens canadiens, des gouvernements qui les servent, des entreprises, des organisations du secteur bénévole, des gouvernements étrangers et des organismes internationaux. Une coopération accrue entre ces divers acteurs contribuera à l'élaboration de solutions aux problèmes de réglementation qui appuieront l'intérêt public et qui maintiendront et augmenteront la confiance à l'endroit du système de réglementation. Les gens d'affaires, les représentants d'organismes non gouvernementaux et les citoyens canadiens devront donc non seulement participer au processus d'élaboration de la politique de réglementation, mais également faire en sorte que la promesse faite dans la politique génère des résultats concrets.

Énoncé des engagements

La politique est fondée sur les principes suivants : efficacité, efficience, rapidité d'action, transparence, et imputabilité et rendement.

Efficacité

Le gouvernement s'engage à veiller à ce que la réglementation soit harmonisée de manière cohérente et intégrée au sein du gouvernement fédéral afin d'appuyer les politiques et les priorités du gouvernement.

La coordination efficiente des travaux des diverses autorités de réglementation est essentielle au bon fonctionnement du système réglementaire. Les ministères et agences fédéraux coordonneront leurs actions au moment de l'élaboration d'une nouvelle intervention réglementaire et pendant l'administration et la mise en œuvre de la réglementation existante. Par la présente politique, le gouvernement s'engage à faire en sorte que les organisations fédérales visées coordonnent leurs interventions réglementaires en vue de maximiser l'efficacité des politiques et l'atteinte de leurs objectifs. Les responsables de la réglementation doivent comprendre l'impact cumulatif de la réglementation et chercher à éviter les redondances, les chevauchements et l'incohérence.

Le gouvernement s'engage à collaborer avec les autres instances nationales et internationales, quand cela est possible, lorsqu'il étudie des questions réglementaires et conçoit des interventions réglementaires.

Le gouvernement s'engage à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux à la création d'un milieu de réglementation intégré au Canada. Il adoptera également des approches internationales lorsque cela sera possible. Les différences sur le plan de la réglementation entre le Canada et ses principaux partenaires internationaux seront réduites au minimum. Des exigences canadiennes spécifiques peuvent toutefois s'avérer justifiées en l'absence de normes internationales ou nord-américaines reconnues, lorsque le gouvernement fédéral visent l'atteinte d'importantes priorités nationales, ou lorsque des conditions ou des valeurs constitutionnelles propres au Canada exigent des approches différentes. Lorsqu'il adoptera des exigences proprement canadiennes, le gouvernement cherchera à réduire au minimum les conséquences cumulatives des différences réglementaires. Lorsqu'elles élaborent ou qu'elles modifient des dispositions réglementaires, les autorités de réglementation fédérales doivent veiller au respect des accords internationaux et intergouvernementaux.

Le gouvernement s'engage, avant de prendre une mesure de réglementation, à s'assurer qu'il a une connaissance approfondie et scientifique des risques qui l'incitent à prendre une telle mesure, des facteurs qui entraîneront un changement de ces risques dans l'avenir et des conséquences de toute mesure qu'il peut entreprendre pour gérer ces risques.

La réglementation reflètera les plus récentes et meilleures connaissances disponibles. Une analyse des risques et de la manière dont ils évoluent au fil du temps est à la base de l'analyse d'impact de la réglementation. Le gouvernement doit faire la preuve qu'un problème ou que des risques existent et que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée. Le gouvernement s'engage à développer une connaissance approfondie du problème qui le pousse à intervenir sur le plan de la réglementation, et à se pencher particulièrement sur l'ensemble des facteurs qui influencent les risques et sur la manière dont ces risques pourraient évoluer dans le futur. Il consultera des spécialistes canadiens et internationaux, particulièrement pour comprendre la nature et l'importance des risques à gérer et pour concevoir les mesures de réglementation. On reconnaît que le gouvernement ne prend pas les décisions relatives aux politiques publiques uniquement en fonction des conseils qui lui sont fournis par des scientifiques, des économistes, des mathématiciens, des statisticiens, des avocats ou tout autre genre de spécialiste, mais qu'il tiendra compte des renseignements ainsi obtenus lorsqu'il prendra une décision en matière de réglementation.

Efficienc

Le gouvernement s'engage à établir les priorités de son intervention réglementaire, de l'atténuation des risques et de l'administration de programmes de réglementation et s'engage à faire preuve de circonspection dans l'utilisation des ressources fournies au gouvernement par les contribuables canadiens.

Le gouvernement adoptera une approche fondée sur les principes et les prévisions pour gérer le risque et, en particulier, pour établir les priorités des nouvelles interventions réglementaires. Le gouvernement fera preuve de circonspection en allouant les ressources réglementaires, comme l'exige son rôle d'intendance. De plus, il veillera à disposer des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'application et pour garantir la conformité aux dispositions réglementaires.

Le gouvernement s'engage à concevoir et à réaliser toute intervention réglementaire de manière à maximiser les avantages et à réduire au minimum les coûts pour tous les Canadiens.

L'intervention réglementaire doit générer des « avantages nets » pour la société, y compris des avantages sociaux, environnementaux et économiques. L'intervention réglementaire sera proportionnelle à l'envergure du risque ou du problème. Diverses approches réglementaires et stratégiques seront évaluées en vue de déterminer quelle est la combinaison optimale d'interventions politiques qui entraînera le plus grand avantage net. Le gouvernement reconnaîtra les conditions dans lesquelles les petites et moyennes entreprises exercent leurs activités et en tiendra compte au moment de prendre une mesure de réglementation.

Rapidité d'action

Le gouvernement s'engage à veiller à ce que l'élaboration des règlements et la prise de décisions tiennent compte des connaissances les plus récentes et que les programmes de réglementation soient régulièrement révisés afin de maintenir leur pertinence et leur efficacité au regard de l'atteinte des résultats visés.

La réglementation devrait reposer principalement sur des objectifs de normes et de rendement. Les mesures de réglementation doivent être régulièrement et systématiquement révisées et, lorsque nécessaire, éliminées ou modifiées de manière à répondre aux besoins. De nouvelles mesures devraient être créées pour tenir compte de l'évolution de l'objectif stratégique, des besoins des consommateurs, des attentes des citoyens, des percées scientifiques et technologiques et du changement de l'environnement d'affaires.

Le gouvernement s'engage à prendre des décisions et à mettre les exigences réglementaires en œuvre dans des délais raisonnables.

Le gouvernement s'engage à veiller à la rapidité et à la prévisibilité d'action pour la conception de la réglementation, la prise de décisions et la mise en œuvre. Au besoin, des normes de service et des échéanciers guideront l'élaboration de la réglementation et la prise de décisions. Advenant qu'un enjeu soit particulièrement complexe ou que les données disponibles ne soient pas concluantes, il pourrait être de l'intérêt public de reporter la décision. Dans ces circonstances, le gouvernement informera les parties intéressées et leur communiquera la raison du report.

Transparence

Le gouvernement s'engage à élaborer, à approuver et à mettre en œuvre les politiques de réglementation et les décisions d'une façon ouverte, transparente et inclusive.

Une culture de la réglementation qui met en évidence et qui favorise l'ouverture, la transparence et l'inclusion est une condition préalable pour instaurer la confiance du public envers la réglementation canadienne et l'intégrité du processus. La transparence est aussi un préalable à l'imputabilité efficace et à l'amélioration continue du rendement de la réglementation. Les décisions seront prises en toute transparence et les raisons les justifiant seront communiquées dans des délais raisonnables. Le gouvernement s'engage à donner aux parties intéressées l'occasion de remettre en question à la fois le rendement et les décisions des organismes de réglementation. Les parties ne pouvant résoudre une question directement auprès d'un organisme de réglementation auront accès à des mécanismes de recours efficaces permettant le règlement de plaintes et la communication de positions pour l'ensemble du gouvernement.

Le gouvernement s'engage à mener de vastes consultations auprès des Canadiens, des entreprises et des groupes de citoyens lorsqu'il élaborera de nouvelles exigences ou qu'il reverra les exigences actuelles en matière de réglementation.

Une nouvelle relation de coopération entre tous les ordres de gouvernement, les citoyens et les entreprises est à la base de la gouvernance réglementaire intelligente. L'ensemble de ces acteurs doivent participer à tous les aspects de la gouvernance réglementaire par le biais des consultations et de leur engagement actifs. Le gouvernement mettra en place les conditions qui faciliteront la participation de toutes les parties intéressées et des citoyens. Il s'engage à communiquer aux Canadiens l'information ayant trait aux questions réglementaires et aux conséquences des diverses options réglementaires et politiques, de manière claire et ouverte, et dans des délais raisonnables. Cet engagement souligne l'importance d'une relation basée sur la confiance et rappelle que l'élaboration de solutions de réglementation doit bénéficier de l'apport et des conseils de groupes représentatifs de la société. L'élaboration de la réglementation et des politiques sera plus efficace si sa mise en œuvre résulte d'un processus d'apprentissage collectif.

Imputabilité et rendement

Le gouvernement s'engage à expliquer aux Canadiens comment chaque nouvelle intervention réglementaire appuie l'intérêt public et quels sont les résultats attendus de cette intervention. Le gouvernement s'engage à surveiller son rendement en matière de réglementation, à fournir des rapports pertinents aux Canadiens et à veiller à l'imputabilité par rapport aux résultats engendrés par la mesure de réglementation.

La surveillance du rendement et les pratiques de gestion ainsi que l'imputabilité efficace constituent des éléments essentiels d'un régime de réglementation intelligente efficace. Les propositions de nouvelles interventions en matière de réglementation doivent inclure et préciser clairement des attentes de rendement explicites à l'endroit de la réglementation. Le gouvernement établira et appliquera un régime d'imputabilité efficace axé sur les résultats. Le gouvernement maintiendra sa capacité en matière d'élaboration de politiques de réglementation et d'administration et d'exécution de programmes de réglementation, et il fera des efforts continus pour perfectionner cette capacité.

Remarque : La présente politique devrait être appuyée par une série de documents (p. ex. un cadre de responsabilisation relatif à l'intérêt public) fournissant une orientation détaillée aux fonctionnaires du gouvernement au sujet du processus de réglementation et des exigences en matière d'analyse. Le public devrait pouvoir consulter ces documents en visitant le site Web du Bureau du Conseil privé (www.pco-bcp.gc.ca). Les rôles et les responsabilités de tous les acteurs du système réglementaire, y compris les différentes autorités fédérales, les parties intéressées et les citoyens devraient également y être expliqués.

ANNEXE IV : RECOMMANDATIONS

PARTIE I : STRATÉGIE

Coopération internationale en matière de réglementation

Recommandation 1 : Le gouvernement fédéral devrait faire de la coopération internationale en matière de réglementation un volet distinct de la politique étrangère canadienne. Dans cette optique, il devrait élaborer un cadre stratégique dans lequel seraient indiqués les domaines visés en priorité par une coordination des actions fédérales et nationales. Le cadre devrait constituer un guide dans les domaines suivants :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation au Canada;
- l'élaboration d'un plan d'action pour une coopération en matière de réglementation en Amérique du Nord;
- les relations bilatérales et multilatérales clés du Canada.

Recommandation 2 : Au moment d'élaborer de nouveaux cadres réglementaires, le gouvernement fédéral devrait examiner et, autant que possible, adopter les normes internationales. Il devrait limiter le nombre des exigences réglementaires propres au Canada.

Recommandation 3 : Les exigences réglementaires propres au Canada peuvent être justifiées dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- il n'existe aucune norme internationale ou nord-américaine généralement reconnue;
- des priorités nationales importantes, des facteurs propres au Canada ou des valeurs constitutionnelles exigent des approches différentes;
- le gouvernement n'a pas suffisamment confiance que le processus réglementaire, les pratiques, les résultats et/ou les décisions d'un partenaire commercial atteindront les objectifs des politiques canadiennes.

Recommandation 4 : Au moment d'adopter des exigences réglementaires propres au Canada, le gouvernement fédéral devrait réduire le plus possible l'impact cumulatif des différents régimes sur le commerce et l'investissement :

- en évaluant le recours à d'autres instruments pour atteindre les objectifs stratégiques (p. ex. mesures volontaires, stratégies d'information);
- en faisant la promotion d'approches axées sur le rendement lorsque c'est possible;
- en établissant les structures nécessaires à l'examen régulier des exigences pour s'assurer que les objectifs stratégiques sont atteints et en supprimant les règlements qui ne sont plus nécessaires.

Recommandation 5 : Le cadre stratégique de coopération internationale en matière de réglementation du gouvernement du Canada devrait être principalement et immédiatement axé sur l'Amérique du Nord. Le gouvernement fédéral devrait s'appliquer à :

- établir des normes et des règlements compatibles dans les secteurs où cette compatibilité accroîtrait l'efficacité de l'économie canadienne et assurerait un degré de protection supérieur à la santé humaine et à l'environnement;
- éliminer les petites différences et réduire les obstacles réglementaires à un marché nord-américain intégré;
- instaurer un système unique d'examen et d'approbation des produits et des services pour l'ensemble de l'Amérique du Nord;
- mettre en place des processus réglementaires intégrés afin de soutenir les principaux secteurs intégrés nord-américains (p. ex. secteurs énergétique, agricole et alimentaire) et d'adopter des réponses plus efficaces aux menaces à la santé humaine, à la santé animale et à l'environnement.

Recommandation 6 : Le gouvernement fédéral devrait s'appliquer, en collaboration avec ses homologues américains et, le cas échéant, mexicains, à acquérir une vision commune et à instaurer un climat de confiance réciproque dans les processus et les décisions de réglementation, grâce à un recours accru à des examens indépendants par des pairs, à l'échange d'information, à des mécanismes communs de collecte de données et d'évaluation des risques, ainsi qu'à des procédures décisionnelles communes et à des examens conjoints.

Recommandation 7 : Le Canada devrait promouvoir le concept d'un examen unique et conjoint pour des marchés multiples et s'appliquer à accepter les approbations et les examens de produits effectués par ses partenaires commerciaux des États-Unis et de l'Union européenne, dans les secteurs où des procédures d'évaluation de la conformité bien établies et reconnues à l'échelle internationale sont déjà en place.

Recommandation 8 : Le Canada devrait cerner les domaines où il souhaite faire figure de chef de file mondial, en mettant l'accent sur ceux qui offrent aux citoyens et aux entreprises du pays les avantages les plus grands, par exemple la biotechnologie, l'exploitation des ressources naturelles et la diversité culturelle.

Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation

Recommandation 9 : Le gouvernement fédéral devrait considérer comme une priorité la création d'un contexte de réglementation plus uniforme au Canada. La collaboration fédérale-provinciale-territoriale devrait être reconnue officiellement dans une entente intergouvernementale qui serait conclue à l'issue d'une discussion au niveau des premiers ministres. Le nouveau processus devrait être axé sur les priorités clés, telles que les évaluations environnementales, et devrait permettre de reconnaître et d'éliminer les obstacles à la coopération, d'élaborer un cadre d'orientation pour guider la prise de décisions et de publier régulièrement des comptes rendus de l'état de la réglementation au Canada.

Recommandation 10 : Le gouvernement fédéral devrait s'assurer de la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux dès les premières étapes de l'élaboration de la position canadienne sur les questions de réglementation internationale qui les touchent. Les deux ordres de gouvernement devraient s'employer de concert à faire respecter ces obligations internationales.

Recommandation 11 : Pour donner suite au rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la réforme réglementaire, le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre de deux priorités :

- définir une approche de réglementation commune et cohérente en ce qui concerne les évaluations environnementales. Étant donné que les évaluations environnementales ont souvent des incidences sur les collectivités autochtones, les autorités fédérales, provinciales et territoriales devraient, le cas échéant, s'assurer de la collaboration des Autochtones;
- étudier comment il serait possible de coordonner la réglementation dans le secteur de la biotechnologie et des technologies nouvelles.

Coordination fédérale en matière de réglementation

Recommandation 12 : Le Bureau du Conseil privé devrait mettre en place un mécanisme pour étayer la discussion interministérielle et favoriser l'élaboration de positions pangouvernementales au regard des dossiers relatifs à la réglementation. Il devrait aussi s'assurer que les ministères prennent les mesures appropriées pour harmoniser les réglementations avec les priorités nationales.

Recommandation 13 : Des cadres généraux régissant la politique réglementaire devraient être établis. Ils décriraient les grands objectifs du gouvernement dans un secteur ou un domaine de réglementation. Ces cadres donneraient une orientation générale aux divers organismes de réglementation et feraient en sorte que les activités réglementaires soient cohérentes et intégrées. Par exemple, il faudrait établir des cadres stratégiques pour certains secteurs, comme la biotechnologie, et pour certaines questions, comme la coopération internationale en matière de réglementation.

Recommandation 14 : Le gouvernement fédéral devrait fournir un guichet unique aux parties intéressées et au grand public. Il devrait également jouer un rôle prépondérant lorsqu'il collabore avec d'autres ordres de gouvernement dans le but de créer un service de guichet unique.

Recommandation 15 : Dans le cas de projets mettant en cause des investissements importants, le gouvernement fédéral devrait nommer des coordonnateurs ayant les pouvoirs décisionnels nécessaires pour superviser la participation des divers ministères fédéraux aux activités réglementaires.

Gestion du risque

Recommandation 16 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre de gestion du risque pour la réglementation s'appuyant sur trois éléments de base : le classement des risques par priorités, l'évaluation des risques ainsi que la communication et la consultation sur le risque.

Recommandation 17 : Le gouvernement fédéral devrait procéder à des exercices réguliers de détection des risques et faire en sorte que les programmes réglementaires et les ressources soient affectés en fonction des priorités du Canada en matière de risques.

Recommandation 18 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer une norme ou des lignes directrices fédérales sur l'évaluation du risque en matière de réglementation qui comprendrait :

- une stratégie fédérale afin d'avoir accès de façon systématique et stratégique aux données et aux connaissances scientifiques les plus avancées sur lesquelles il peut s'appuyer pour prendre des décisions en matière de réglementation;
- la coordination des évaluations du risque au sein des divers ministères;
- le classement des risques par priorités, y compris l'établissement et la publication des priorités relatives au risque pour chaque ministère responsable de la réglementation;
- une analyse périodique de l'environnement des politiques gouvernementales;
- une réévaluation systématique de ce classement des risques par priorités afin de justifier les progrès réalisés dans les domaines de l'information et des sciences, les résultats obtenus grâce aux programmes réglementaires et aux changements notés dans l'environnement public et afin d'atténuer les nouvelles sources de risque;
- un examen régulier des capacités scientifiques du gouvernement.

Recommandation 19 : Les ministères fédéraux devraient élaborer et établir des processus visant le recours à la précaution dans des situations spécifiques, comme lorsque les risques ou les avantages potentiels à l'égard de la société sont hautement prioritaires; lorsque le degré d'incertitude des données scientifiques est élevé; lorsqu'il y a un manque considérable de consensus au sein de la société attribuable à un conflit fondamental des valeurs; et lorsque le cadre de réglementation est imprécis ou inadéquat eu égard à de nouveaux risques en émergence. En pareils cas, ils devraient :

- élaborer des protocoles et des processus régissant la prise de décisions et le recours à la précaution dans la prise de décisions;

- rendre publiques les raisons du recours au principe de précaution;
- recourir à des pairs indépendants pour effectuer l'évaluation des raisons qui les incitent à agir au lieu d'attendre d'avoir obtenu plus de preuves;
- s'engager à soumettre régulièrement à un examen les décisions importantes fondées sur le principe de précaution pour déterminer s'il existe de nouvelles données pertinentes à leur effet.

Recommandation 20 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer et publier des lignes directrices concernant la communication sur le risque qui :

- expliquent clairement et de manière transparente les raisons des décisions et la façon dont elles ont été prises, y compris l'importance attribuée aux divers facteurs pris en compte;
- renforcent le rôle du gouvernement fédéral à titre de fournisseur fiable d'information scientifique ou de toute autre information pertinente aux consommateurs, aux parlementaires et aux médias.

Recommandation 21 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer des lignes directrices sur la façon de faire participer le public pour mieux connaître sa tolérance au risque, obtenir ses opinions sur les enjeux, et mieux cerner les options en matière de gestion du risque.

Instruments d'action gouvernementale

Recommandation 22 : Le gouvernement devrait élaborer un cadre de travail pour la conception et l'utilisation d'une combinaison d'instruments, comprenant des stratégies de contrôle et d'application. Il devrait aussi mettre en place des mécanismes faisant en sorte que les décisions relatives au choix des instruments soient débattues de façon plus exhaustive tout au long du processus d'élaboration des politiques, et notamment exiger que la fonction de remise en question du Bureau du Conseil privé soit exercée plus tôt dans le processus.

Recommandation 23 : Le gouvernement fédéral devrait intensifier ses efforts pour sensibiliser la collectivité de la réglementation aux divers instruments disponibles et aux avantages d'utiliser une combinaison d'outils pour répondre aux préoccupations en matière de politiques.

Recommandation 24 : Il faudrait éliminer les obstacles législatifs à la création de combinaisons d'instruments d'intervention et à l'utilisation de règlements axés sur le rendement.

Recommandation 25 : Le gouvernement devrait envisager d'accroître l'utilisation judicieuse d'instruments économiques au Canada. Il pourrait à cette fin prendre notamment les mesures suivantes :

- examiner les possibilités qu'offre l'EF au Canada et les défis qu'elle présente, et établir si elle pourrait être mise en œuvre pour appuyer des objectifs de la politique environnementale et, le cas échéant, comment procéder;
- identifier plusieurs instruments économiques qui pourraient être utilisés pour atteindre des objectifs de la politique environnementale et évaluer leur efficacité lorsqu'ils sont utilisés soit seuls, soit avec d'autres instruments;
- définir les domaines où les mesures fiscales agissent comme des facteurs dissuasifs par rapport à la réalisation d'objectifs de la politique environnementale et trouver des moyens de remédier à la situation;
- lancer un certain nombre de projets pilotes pour étudier l'efficacité d'instruments économiques par rapport à l'atteinte d'objectifs stratégiques. Par exemple, le gouvernement pourrait créer et imposer des taxes ou des frais relatifs aux polluants, ainsi que mettre en place des mesures incitatives qui permettraient d'accélérer l'adoption de technologies environnementales novatrices.

Processus réglementaire

Recommandation 26 : Le gouvernement du Canada devrait accorder la priorité à l'élaboration d'une nouvelle Politique fédérale de réglementation qui :

- refléterait la vision, les principes et la stratégie réglementaire proposés et décrits dans le présent rapport;
- s'appliquerait à d'autres modes d'intervention réglementaire, notamment les lois, les règlements, certains textes quasi législatifs et la négociation des positions internationales;
- ciblerait ou modulerait les exigences procédurales de manière à tenir compte d'aspects tels que le degré de risque ou les effets.

Recommandation 27 : Les lois actuelles devraient être révisées afin de déterminer et d'éliminer les obstacles à la réglementation intelligente. Les lois et les règlements devraient être clairement rédigés et favoriser l'emploi de techniques de réglementation modernes.

Recommandation 28 : Le gouvernement devrait adopter une approche de l'intervention réglementaire fondée sur l'examen des risques pour améliorer l'analyse et la prise de décisions en exigeant que tous les projets de loi à caractère réglementaire et les projets de règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'une analyse des politiques axée sur les risques qui est proportionnelle à l'importance du projet. Cette analyse des politiques axée sur les risques pourrait être mise à la disposition du public pour être commentée et être soumise à des spécialistes des domaines pertinents.

Recommandation 29 : Le gouvernement devrait améliorer les mécanismes d'évaluation du rendement de la réglementation en exigeant que tous les projets de loi à caractère réglementaire et tous les règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'un plan de mesure du rendement public.

Recommandation 30 : Le gouvernement devrait s'assurer qu'on porte davantage attention à la mise en œuvre et à la conformité dès le début du processus d'élaboration des programmes réglementaires, en exigeant que tous les règlements « importants » et « très importants » soient accompagnés d'un plan de conformité.

Recommandation 31 : Le ministère de la Justice, le Bureau du Conseil privé et les ministères fédéraux devraient travailler en collaboration afin de déposer une loi qui mettrait à la disposition de tous les ministères une gamme d'outils pour assurer l'observation de leurs programmes réglementaires.

Recommandation 32 : Le gouvernement devrait améliorer sa capacité d'aborder la consultation comme un dialogue et faciliter l'apprentissage collectif en ce qui concerne les risques, les options en matière d'instruments, les stratégies de conformité efficaces et les incidences possibles de l'intervention réglementaire. À cet effet, il pourrait améliorer la coordination, accroître le soutien financier aux groupes de consommateurs, explorer de nouvelles techniques ou de nouveaux mécanismes de consultation, et élaborer et diffuser des principes directeurs visant à encadrer plus précisément les consultations.

Recommandation 33 : Le gouvernement devrait tirer profit du potentiel que présente le cybergouvernement en tant qu'outil d'engagement du public et en tant que guichet unique d'accès aux divers programmes réglementaires. Le gouvernement devrait plus particulièrement créer une passerelle Internet de la réglementation intelligente et un programme réglementaire virtuel pour chaque ministère.

Recommandation 34 : Le gouvernement devrait établir de nouvelles approches pour accélérer l'élaboration et l'approbation des règlements, notamment en envisageant de nouvelles dispenses de prépublication, en améliorant la discipline de la planification des tâches et en élaborant des normes de performance pour certaines étapes du processus réglementaire.

Recommandation 35 : Le gouvernement devrait améliorer l'efficacité, la rapidité et la prévisibilité de la prestation des services gouvernementaux, et en accroître la transparence. À ces fins, il devrait notamment élaborer des normes de service et utiliser le cybergouvernement comme moyen d'offrir un guichet unique pour l'accès à ses programmes réglementaires.

Recommandation 36 : Le gouvernement devrait établir un programme permanent d'évaluation et de modernisation de la réglementation existante, fondé sur les priorités énoncées ci-dessus qui ferait en sorte que la réglementation évolue en fonction des besoins sociaux et des progrès scientifiques. Le gouvernement devrait aussi mettre en place un mécanisme qui permettrait au public de proposer des secteurs de réglementation à examiner en priorité.

Recommandation 37 : Le gouvernement devrait définir les critères et les mesures de rendement applicables au processus réglementaire pour faire en sorte que celui-ci favorise les principes et les objectifs de la réglementation intelligente.

Recommandation 38 : Le gouvernement devrait établir un mécanisme de recours parallèlement au programme de réglementation afin de fournir aux parties intéressées et aux citoyens la possibilité de remettre en question le rendement du système de réglementation et les décisions prises.

Recommandation 39 : À moyen terme (dans deux ans par exemple), un autre comité consultatif externe devrait être constitué pour évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le renouvellement du système de réglementation.

Capacités gouvernementales

Recommandation 40 : Le gouvernement doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'apprentissage globale à l'intention de la collectivité de la réglementation.

Recommandation 41 : Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche et d'élaboration de politiques en matière de réglementation, en collaboration avec les partenaires pertinents de l'extérieur de la fonction publique.

PARTIE II : SECTEURS/DOMAINES DE RÉGLEMENTATION

Fabrication et approbation de produits

Recommandation 42 : Le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les diverses parties intéressées et les citoyens pour dresser l'inventaire des différences en matière de réglementation – particulièrement entre le Canada et les États-Unis – qui nuisent à la capacité concurrentielle du Canada. Ces différences devraient être abordées sous l'angle des critères relatifs aux exigences particulières au Canada. Si les réglementations ne répondent pas à ces critères, le Canada devrait immédiatement prendre les mesures nécessaires pour harmoniser ses exigences réglementaires avec celles de ses partenaires.

Recommandation 43 : Le Canada doit élaborer un cadre stratégique global pour le secteur de l'automobile en vue de coordonner les rôles réglementaires et de déterminer des objectifs clairs. Ce cadre devrait aussi comprendre une stratégie de coopération portant sur l'élaboration de normes et de règlements communs avec les États-Unis.

Recommandation 44 : Le gouvernement fédéral devrait développer son cadre de coopération internationale en matière de réglementation des produits thérapeutiques en y intégrant des objectifs à court et à long termes et des échéanciers. Il devrait ensuite le mettre en œuvre dans les plus brefs délais de manière à atteindre un degré de performance qui rende compte de pratiques exemplaires internationales.

Recommandation 45 : Le gouvernement fédéral devrait concentrer ses efforts à court terme sur la mise en place de mesures visant à utiliser des données et des examens provenant d'autres instances, lorsqu'un processus canadien indépendant n'améliore pas la qualité des résultats. Ses efforts à long terme devraient être axés sur la mise en place de mécanismes visant à permettre aux Canadiens de profiter le plus possible des connaissances et des capacités de réglementation d'autres instances, afin d'accélérer le processus d'accès à de nouveaux produits thérapeutiques.

Recommandation 46 : Dans le cadre du renouvellement de la *Loi sur les aliments et drogues* et d'autres lois concernant la protection de la santé, Santé Canada et le ministère de la Justice devraient déterminer quelles sont les mesures d'immunité les plus pertinentes pour eux et leur personnel et en recommander l'adoption. L'approche recommandée devrait prendre en compte la protection offerte aux autres grands responsables de la réglementation des produits thérapeutiques, dont la Food and Drug Administration des États-Unis et la Therapeutic Goods Administration de l'Australie.

Biotechnologie/Sciences de la vie

Recommandation 47 : Le gouvernement fédéral devrait en priorité élaborer et mettre en œuvre une stratégie réglementaire exhaustive à l'échelle gouvernementale en matière de biotechnologie qui :

- permette de cerner et de combler les lacunes en matière de législation, de mettre en œuvre une coopération internationale systématique et de fournir une information complète et facile d'accès au sujet des nouveautés en matière de réglementation;
- détermine des façons d'accéder à l'expertise des communautés scientifiques nationales et internationales et d'en tirer parti;
- tienne compte des considérations liées à l'éthique;
- permette l'apport de toutes les parties intéressées et la participation du public;
- se transpose en un plan de travail détaillé qui permette de mesurer le progrès accompli et d'en faire rapport;
- soit régulièrement révisée et modifiée en fonction du progrès accompli dans sa mise en œuvre et des changements rapides caractéristiques du domaine de la biotechnologie;
- attribue de façon claire et ferme les responsabilités liées à la gestion et à la direction stratégiques.

Recommandation 48 : Le gouvernement fédéral devrait détecter les lacunes sur le plan législatif qui ont une incidence sur la biotechnologie, puis les combler après avoir établi un ordre de priorité. Comme première étape, il devrait accélérer le renouvellement de la législation concernant la protection de la santé. Pour s'assurer que la législation reste appropriée, il devrait effectuer les examens réguliers prévus dans la loi ou dans le mandat des ministères concernés. Il devrait, au besoin, consulter des scientifiques indépendants et le public dans le cadre de ces examens.

Recommandation 49 : Le gouvernement fédéral devrait participer activement et stratégiquement aux efforts internationaux de collaboration en matière de réglementation qui ont une incidence sur la biotechnologie. Il devrait en outre encourager des experts étrangers et canadiens à participer à des examens indépendants par les pairs, à des évaluations du risque et à des analyses de la réglementation. De plus, il devrait cerner les domaines où le Canada aurait intérêt à jouer un rôle de premier plan en matière de réglementation et s'attacher activement à atteindre cet objectif.

Recommandation 50 : Le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une stratégie de communication améliorée qui comporterait un service d'information par Internet accessible destiné aux consommateurs et à l'industrie, semblable au Biotechnology Regulatory Atlas du Royaume-Uni, et informer efficacement le public-cible de l'existence et des avantages d'un tel service.

Recommandation 51 : Le gouvernement fédéral devrait concevoir et mettre en œuvre une méthode complète et perfectionnée visant à susciter la participation des citoyens et d'autres parties intéressées sur des questions d'intérêt public concernant la biotechnologie. Cette méthode devrait notamment comprendre l'échange de l'information sur les observations scientifiques les plus récentes et l'analyse de la gestion du risque.

Développement économique des Premières nations

Recommandation 52 : Le gouvernement fédéral doit rapidement mettre en place un environnement réglementaire efficient et mieux adapté aux réalités dans les collectivités des Premières nations, ce qui leur permettrait de réaliser leur plein potentiel de croissance économique. La nouvelle approche devrait prévoir des partenariats renouvelés avec les Premières nations, les autres ordres de gouvernement et l'industrie.

Recommandation 53 : De concert avec les Premières nations, le gouvernement fédéral devrait accélérer les efforts en cours pour modifier les dispositions législatives actuelles ou pour en adopter de nouvelles, au besoin, de manière à permettre aux bandes de bénéficier dès que possible d'un régime de réglementation moderne. En outre, le gouvernement fédéral devrait combler sans tarder les lacunes de la réglementation qui entravent l'élaboration de projets commerciaux et industriels dans les réserves.

Recommandation 54 : Le gouvernement fédéral devrait passer en revue l'ensemble des règlements touchant les Premières nations, dans le but d'alléger le fardeau réglementaire et administratif qui peut en découler pour elles. Tous les règlements désuets ou faisant double emploi devraient être éliminés et toutes les lacunes réglementaires devraient être corrigées. À l'appui de cette initiative, le gouvernement devrait mettre en place un processus ou un mécanisme centralisé visant à permettre une meilleure coordination et un meilleur suivi des activités réglementaires dans les collectivités.

Recommandation 55 : Le gouvernement fédéral devrait accélérer la mise en œuvre d'initiatives propres à accroître les compétences et la capacité des Premières nations en matière d'élaboration de règles et de gestion de règlements. Une étape déterminante consisterait à ce que le gouvernement donne priorité à l'élaboration de mesures législatives appropriées qui aideraient à renforcer les compétences professionnelles dans les collectivités des Premières nations.

Processus d'évaluation environnementale

Recommandation 56 : Le gouvernement fédéral devrait entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de créer un processus d'évaluation environnementale intégré au Canada auquel les différentes instances collaboreraient comme partenaires.

Recommandation 57 : Le gouvernement fédéral devrait créer une seule agence d'évaluation environnementale qui serait responsable d'effectuer les évaluations de compétence fédérale et de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement.

Recommandation 58 : Des évaluations environnementales multiples pour un même projet devraient être effectuées par différentes autorités simultanément, et non séquentiellement.

Recommandation 59 : L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et les autorités de remplacement potentielles, comme l'Office national de l'énergie, devraient négocier une entente permettant la substitution lorsque sont exigés à la fois une évaluation environnementale par une commission d'examen et d'autres processus d'approbation de projet.

Recommandation 60 : Des objectifs, des mesures de rendement et des indicateurs précis permettant de surveiller les incidences environnementales d'un projet et l'efficacité des mesures d'atténuation devraient être considérés comme des éléments essentiels de l'évaluation environnementale. Cette approche tiendrait compte des leçons tirées de l'évaluation et tirerait parti des vérifications et des rapports de surveillance subséquents à l'approbation. Ces éléments doivent être élaborés conjointement avec les provinces, les territoires et les autres organismes de réglementation, surtout si un processus d'évaluation environnementale national est éventuellement mis en place.

Recommandation 61 : Le gouvernement devrait mener des évaluations environnementales stratégiques publiques pour fournir à la population l'occasion de discuter de questions d'ordre général ayant trait au développement des zones extracôtières ou des territoires domaniaux, ou de questions liées à un projet de politique fédérale ou à une modification d'une politique existante.

Recommandation 62 : Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre des améliorations prévues à son système d'habitat du poisson et aux formes connexes de participation aux évaluations environnementales.

Recommandation 63 : Le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* devrait être évalué afin de s'assurer que la complexité accrue du processus (comparativement à celui applicable aux examens préalables) résulte en une meilleure protection environnementale. Il conviendrait par ailleurs d'envisager de modifier la liste des projets ou les seuils lorsqu'il a été démontré qu'une étude approfondie serait justifiée du fait de possibles conséquences néfastes importantes pour l'environnement.

Recommandation 64 : On doit reconnaître le fait que l'aide financière aux participants est un élément essentiel du processus d'évaluation environnementale qui permet aux citoyens de participer au processus. Il faudrait rédiger des lignes directrices qui définissent clairement les critères permettant de décider qui doit recevoir de l'aide financière pour participer aux processus d'évaluation environnementale, et à quelles fins.

Recommandation 65 : Le gouvernement fédéral, après consultation des communautés autochtones, devrait donner des directives générales sur la manière dont le savoir traditionnel autochtone peut être pris en compte dans une évaluation environnementale, de façon pondérée, en préservant la viabilité de l'échéancier du projet.

Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières

Recommandation 66 : Le gouvernement devrait continuer de jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la vision commune incarnée dans le Plan de coopération, de façon à créer un cadre de coopération réglementaire plus vaste et à long terme entre les organismes de réglementation du Nord, soit un cadre assurant le respect des délais, la transparence, la prévisibilité, la clarté et la certitude.

Recommandation 67 : Le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une approche de guichet unique pour coordonner la participation des organismes de réglementation fédéraux à la réglementation des secteurs industriels du Nord (p. ex. industrie pétrolière et gazière et industrie minière), avec des échéanciers de réponse obligatoires de façon à garantir des décisions rapides et prévisibles concernant les projets présentés.

Recommandation 68 : Afin de veiller à la réglementation efficiente du gazoduc de la vallée du Mackenzie, il est proposé de nommer dans les meilleurs délais possibles un coordonnateur fédéral investi d'une autorité clairement définie de prise de décisions vis-à-vis les divers ministères et chargé d'établir un cadre réglementaire cohérent pour le GVM.

Recommandation 69 : Le gouvernement fédéral devrait offrir une formation à tous les membres des nouveaux offices de réglementation du Nord, comme condition de leur nomination et comme soutien continu. Il devrait également collaborer avec les offices et tribunaux similaires de tout le Nord du Canada de manière à créer un réseau permettant de partager les pratiques exemplaires et les solutions aux défis qui les confrontent.

Recommandation 70 : Puisque Pêches et Océans Canada élabore une réglementation en application de la *Loi sur les océans*, il devrait s'assurer que ces mesures sont établies en consultation et en collaboration avec d'autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, des représentants de l'industrie, les Premières nations et d'autres parties intéressées. Cette approche devrait compléter les réglementations existantes concernant les activités sismiques pour le pétrole et le gaz en zones extracôtières.

Recommandation 71 : L'interaction du gouvernement fédéral avec l'industrie pétrolière et gazière extracôtière et d'autres acteurs devrait être guidée par un cadre obligatoire de la politique de réglementation liant toutes les responsabilités pertinentes des ministères fédéraux.

Recommandation 72 : Une réglementation axée sur les résultats devrait être adoptée lorsque cela permettrait de tailler sur mesure des programmes sécuritaires et environnementaux en fonction des risques spécifiques rencontrés, et d'autoriser le déploiement rapide de nouvelles technologies, tout en réalisant les résultats exigés par la réglementation sur le plan tant économique que social ou environnemental.

Recommandation 73 : Le gouvernement devrait s'assurer que l'étude du Comité consultatif multilatéral de réglementation portant sur la politique exigeant des études environnementales approfondies pour les puits d'exploration est terminée et que des mesures sont adoptées dans des délais raisonnables.