

LA DÉCLARATION D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

**Guide préparé à l'intention du ministère ou de l'organisme
qui doit compléter une déclaration d'impact réglementaire**

Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique
et du développement durable
Août 2004

Introduction

Le présent guide est destiné au ministère ou à l'organisme qui doit compléter une « déclaration d'impact réglementaire » au sens du décret xxx-2004 relatif aux *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire*. Le texte du décret est joint à ce guide.

Avant d'aborder la teneur comme telle de cette déclaration d'impact, une mise en contexte peut être utile.

La décision de déposer un projet de loi devant l'Assemblée nationale ou d'adopter un règlement requiert au préalable un éclairage adéquat. Cette exigence devient cruciale lorsque le projet de loi ou de règlement envisagé est de nature à affecter et à mettre éventuellement en jeu la compétitivité des entreprises québécoises et l'emploi.

Aussi le décret prévoit-il depuis plusieurs années qu'un projet dont on anticipe qu'il imposera aux entreprises des coûts de l'ordre de 10 M\$ ou plus doit être accompagné d'une étude d'impact formelle lorsqu'il est soumis au Conseil des ministres. Le seuil de 10 millions \$ peut être atteint non seulement en raison du nombre d'entreprises que le projet vise et de la nature des obligations qui leur sont faites mais également à cause du nombre d'années durant lesquelles ces obligations produiront des effets.

Dans la même optique, le décret 751-2004 exige qu'un projet qui entraînerait, pour des entreprises, des coûts inférieurs à 10 M\$ mais d'au moins 1 M\$¹, soit accompagné d'une déclaration d'impact réglementaire qui en résume les coûts et les avantages. S'ils engendrent en moyenne des conséquences moins importantes que ceux qui nécessitent une étude d'impact, de tels projets sont beaucoup plus fréquents. Au fil des ans, leur impact cumulatif sur la compétitivité des entreprises est devenu considérable.

Compléter une déclaration d'impact réglementaire sera donc souvent un prérequis essentiel à une prise de décision éclairée du gouvernement, en diminuant le risque que soient adoptées des normes de nature législative ou réglementaire inutilement lourdes et préjudiciables à l'emploi.

¹ Un coût a un poids d'autant moins élevé qu'il se situe loin dans l'avenir. Afin de déterminer précisément si le seuil de 1 M\$ (ou encore de 10M\$) est atteint lorsqu'un projet impose aux entreprises des coûts qui s'échelonnent dans le temps, la valeur présente de ces coûts peut être établie en recourant à l'actualisation. Sur l'approche de l'actualisation, on pourra consulter notamment ce document : *Guide sur la réalisation d'une analyse d'impact réglementaire*, Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, août 2004. À noter aussi qu'il y a lieu, pour établir au départ les coûts imposés aux entreprises par un projet, de soustraire la valeur de toute aide que fournit le gouvernement à ces entreprises pour s'y conformer ou la valeur de tout allégement que ce projet propose par ailleurs à leur avantage.

Le décret fixe les rubriques de la déclaration d'impact réglementaire de façon à regrouper l'information la plus pertinente sur les projets en cause. Certaines de ces rubriques appellent des explications².

A) Identification du projet

1. **Titre du projet :**

2. **Ministère / organisme :**

3. **Personne à contacter :**

N° de téléphone :

B) Impact du projet

[Les cinq sections de la partie B de la déclaration doivent donner une bonne idée de l'essentiel des coûts et avantages du projet.]

1. **Coûts du projet pour les entreprises :**

[Dans le cadre des rubriques de cette section, le m/o indiquera les secteurs où des charges seront imposées et le nombre d'entreprises en cause, avant de chercher à évaluer les charges proprement dites imposées aux entreprises.]

a) **Secteur(s) touché(s) :**

[On inscrit ici le(s) secteur(s) d'activités économiques où des charges seront imposées. Pour désigner un secteur, il y a lieu d'utiliser le système de classification *Système de classification des industries de l'Amérique du Nord* (SCIAN). On utilise ce système jusqu'à trois chiffres lorsque les charges imposées par le projet sont limitées à un domaine d'activités économiques très précis (un « sous-secteur »). Autrement, l'utilisation de la classification à deux chiffres est suffisante. On peut accéder au SCIAN par Internet : http://www.statcan.ca/francais/Subjects/Standard/tabcon_f.htm.]

b) **Nombre d'entreprises :**

PME : _____ Grandes entreprises : _____ Total : _____

[On inscrit ici le nombre approximatif de PME et de grandes entreprises à qui seront imposées des charges. Dans le secteur manufacturier, une PME s'entend d'une entreprise qui emploie moins de 250 employés et, dans les autres secteurs, d'une entreprise de moins de 100 employés. Il y a lieu d'indiquer les sources et le cas échéant les hypothèses utilisées pour cette évaluation.]

² Le décret ne s'applique pas aux règles fiscales ainsi qu'aux dispositions fixant des frais, honoraires et autres droits payables au gouvernement. En conséquence, un projet qui est de nature à affecter les entreprises en raison seulement de telles dispositions ne requiert pas une déclaration d'impact réglementaire.

c) **Charges imposées à l'entreprise (identification, évaluation) :**

L'évaluation des charges imposées aux entreprises est faite pour chaque année durant laquelle elles surviendraient.

Ces charges doivent être globales, c'est-à-dire présentées pour l'ensemble des entreprises. Le m/o peut trouver utile de procéder à partir d'une entreprise « typique » ou « moyenne » puis, en tenant compte du nombre d'entreprises qu'il prévoit que le projet va éventuellement toucher, en arriver à des résultats d'ensemble. Mais, dans le cadre de la déclaration, seuls les résultats d'ensemble sont nécessaires. À des fins de clarté, la déclaration fait état très sommairement du mode de calcul et des sources d'information auxquels on a eu recours pour arriver à ces résultats d'ensemble.

Pour une entreprise assujettie, les charges découlant d'un projet correspondent soit à des coûts récurrents, soit à des coûts non récurrents et, dans ce cadre, généralement à un ou à plusieurs des coûts mentionnés ci-après.

■ **Coûts non récurrents**

Dépenses en capital :

On considère à ce titre toute dépense de nature capital que l'entreprise devrait effectuer en raison du projet, par exemple: l'achat d'un terrain, l'acquisition, la construction, la modification ou la réfection d'un bâtiment, l'achat d'un équipement, l'acquisition d'un système ou d'une infrastructure informatique.

Autres :

On considère à ce titre tout autre dépense que l'entreprise devrait effectuer en raison du projet, qui correspond à un usage additionnel de ressources réelles (humaines ou physiques) et qui n'est pas appelée à se répéter d'année en année; par exemple, pour la formation dispensée en une seule fois par l'entreprise.

■ **Coûts récurrents**

Coûts administratifs :

a. coûts administratifs ordinaires

On considère à ce titre les dépenses qui seraient requises pour se conformer à tous les aspects des nouvelles règles qui seraient imposées, qui correspondent à un usage additionnel de ressources réelles et qui tendent à se répéter d'année en année. Par exemple :

- i) les coûts en ressources humaines pour produire un formulaire au gouvernement ou pour accomplir une autre tâche spécifique, en fonction du temps-personne requis et du taux de rémunération applicable (salaires et avantages sociaux), qu'il s'agisse de nouvelles ressources à embaucher ou de ressources actuelles de l'entreprise qui devraient délaissier en conséquence des tâches utiles à celle-ci;

- ii) les coûts d'acquisition de services, aux mêmes fins, fournis par des experts externes;
- iii) les coûts d'acquisition de services de télécommunication;
- iv) les coûts en location d'espace ou d'équipement;
- v) etc.

b. hausse de rémunération imposée par une loi ou un règlement

On considère à ce titre la rémunération additionnelle que l'entreprise devrait verser en vertu d'une nouvelle norme, comme un décret de convention collective plus généreux.

Droits³

On considère à ce titre les droits payables au gouvernement qui sont prévus au projet. À noter que ces droits vont souvent servir à financer des ressources réelles du secteur public désormais affectées à son application (section 3 de la présente partie).

EXEMPLES D'INFORMATIONS SUR LES CHARGES DÉCOULANT DU PROJET

Pour illustrer la façon de compléter la déclaration sous la rubrique *Charges imposées à l'entreprise*, si on avait un projet créant un formulaire additionnel que quelque 2000 entreprises devraient désormais compléter chaque année, les charges pourraient être présentées de la manière suivante (avec indication sommaire du mode de calcul et des sources utilisés) :

	<u>1^{re} année</u>	<u>Chaque année subséquente</u>
Coûts récurrents		
Coûts administratifs ordinaires (formulaires)	300 000 \$	200 000 \$

Si notre exemple tenait déjà compte d'un accroissement de l'ordre de 1 % par an du nombre d'entreprises dans le secteur d'activités assujéti et que le projet exigeait, outre de compléter un formulaire, de se procurer une pièce d'équipement, on pourrait broser ainsi le portrait d'ensemble :

	<u>1^{re} année</u>	<u>Chaque année subséquente</u>
Coûts non récurrents		
Dépenses en capital (équipements)	4 000 000 \$	40 000 \$
Coûts récurrents		
Coûts administratifs ordinaires (formulaires)	300 000 \$	200 000 \$

³

Cette information est donnée à titre complémentaire pour un projet qui prévoit également d'autres types de coûts imposés aux entreprises.

2. Coûts pour les autres entités touchées (municipalités, individus, etc.) :

[On mentionne sous cette rubrique les coûts que subiraient, pour chaque année durant laquelle ils surviendraient, d'autres personnes physiques ou morales, comme les municipalités auxquelles le projet imposerait des obligations additionnelles d'inspection. Les grandes catégories de coûts utilisées pour les entreprises pourront servir ici.]

3. Coûts pour le secteur public :

[Sous cette rubrique, pour chaque année pertinente, on fait part du coût total des ressources du secteur public, notamment des ressources humaines, qui seront désormais requises aux fins de l'application des nouvelles règles.

Même lorsqu'il n'en résulte pas pour autant un accroissement des budgets ou des effectifs du m/o, il reste tout à fait indiqué de considérer ce montant total comme un vrai coût, puisque la nouvelle affectation de ressources au projet signifie normalement qu' on doit délaissier certains besoins réels ou tâches utiles ailleurs au gouvernement.]

4. Évaluation globale des coûts (excluant les droits) :

[Sous cette rubrique, il y a lieu essentiellement de totaliser, par année, les coûts mentionnés sous les rubriques des sections 1, 2 et 3 de la présente partie. Les droits payables par les entreprises au gouvernement doivent être soustraits de ces coûts totaux dans la mesure où ils n'ont pas déjà été soustraits des montants établis au titre des coûts pour le secteur public, à la section 3 qui précède; ce qui devrait assurer notamment de ne pas surévaluer le total des coûts du projet.]

5. Avantages du projet :

a) Identification des avantages :

[Tout projet qui impose des coûts aux entreprises est élaboré afin de conférer des avantages à quelqu'un. Dans la quasi-totalité des cas, un tel projet est censé bénéficier aux citoyens en général ou à une catégorie de citoyens. On pense ici, à titre d'exemples, aux nombreux projets qui affectent les entreprises et qui ont pour but tantôt de protéger les consommateurs, tantôt de diminuer certains risques à la santé et à la sécurité des travailleurs, ou des risques à l'environnement. La déclaration, sous la présente rubrique, vise à cerner le plus concrètement possible ces avantages pour le projet qu'elle accompagne.

À cette étape, le m/o connaît la problématique à résoudre et son ampleur, du point de vue de la clientèle; il a plus ou moins établi ce qui va se passer si le statu quo réglementaire est conservé (ex. : tel taux élevé d'accidents affligeant les travailleurs dans certaines activités minières). Pour situer les avantages du projet, il faut évidemment chercher à exprimer dans quelle mesure ce dernier va réduire les problèmes qu'on appréhende (ex. : élimination escomptée de la majorité des accidents). Normalement, les avantages d'un projet, tout comme ses coûts, vont se manifester sur plusieurs années.

Le m/o qui prépare un projet est déjà familier avec les questions soulevées par cette rubrique, lesquelles sont intimement liées à la mission qui lui est spécifique.]

5. Avantages du projet (suite) :

b) Appréciation des avantages :

[Le m/o n'a pas à chercher à attribuer une valeur économique aux avantages d'un projet, comme il devrait le faire pour un projet d'envergure qui nécessite une étude d'impact. Sous cette rubrique de la déclaration, il peut cependant formuler une appréciation des avantages qui ont été identifiés.]

C) Le projet par rapport aux PME

1. En quoi le projet est-il modulé pour tenir compte de la taille des entreprises (s'il vise à la fois des PME et des grandes entreprises)?

[Compte tenu que les petites et moyennes entreprises ne disposent pas des mêmes moyens que les grandes pour répondre aux exigences des lois et règlements, le m/o indique les efforts qu'il a faits pour établir des degrés d'exigence modulés sur leur taille et, le cas échéant, les classes d'entreprises qui en bénéficieraient (ex. : les entreprises de moins de 10 employés, de moins de tel chiffre d'affaires ou de telle masse salariale) ainsi que l'importance de cette modulation pour les entreprises en cause.]

2. Comment le projet minimise-t-il les coûts imposés aux PME, tout en respectant les objectifs du gouvernement?

[Le ministère répond à cette question en ayant à l'esprit les diverses possibilités d'ajustement face aux PME qu'il a envisagées, comme des obligations ou des sanctions particulières adaptées à leur taille, des normes axées sur des résultats plutôt que sur des moyens ou une exemption claire de l'application de certaines règles.]

D) Le projet par rapport à l'emploi

Dans quelle mesure l'emploi est-il affecté dans les entreprises auxquelles des coûts sont imposés?

[Le m/o donne sommairement son avis quant aux conséquences éventuelles du projet sur l'emploi dans les entreprises visées.]

Cet avis est important. Il peut arriver qu'il soit difficile pour les entreprises de répercuter rapidement sur les consommateurs les nouveaux coûts imposés ou de s'adapter autrement à ces coûts. Les entreprises auxquelles ils sont imposés n'ont pas toutes la même solidité. La disparition d'une entreprise ou la réduction de ses activités entraîne normalement divers coûts ou inconvénients : non-utilisation temporaire de ressources, activités de reclassement et de formation, etc. Ces derniers coûts ou inconvénients n'ont toutefois pas à être abordés dans le cadre de la déclaration.]

RÈGLES SUR L'ALLÈGEMENT DES NORMES DE NATURE LÉGISLATIVE OU RÉGLEMENTAIRE

OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

1. Les présentes règles visent à s'assurer que les avantages liés à l'adoption de normes de nature législative ou réglementaire en compensent les inconvénients ou les coûts et que l'adoption de ces normes procure un avantage net.

Elles s'appliquent, dans la mesure qui y est prévue, aux :

- a) projets et avant-projets de loi;
- b) projets de règlement;
- c) projets d'orientation ou de plan d'action dont devraient découler des projets de loi ou de règlement;
- d) projets visant à assujettir une entreprise ou une catégorie d'entreprises à une norme législative ou réglementaire existante;
- e) lois et règlements déjà en vigueur.

Toutefois, elles ne s'appliquent pas aux règles fiscales ainsi qu'aux dispositions fixant des frais, honoraires et autres droits payables au gouvernement, sauf en ce qui a trait aux exigences administratives qui peuvent accompagner ces règles et dispositions.

EXIGENCES

2. Tout projet soumis au Conseil des ministres doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire s'il comporte des effets importants sur des entreprises.
3. Un projet doit être considéré comme comportant des effets importants sur des entreprises lorsque, en raison, selon le cas, du nombre d'entreprises visées par ce projet, de la nature des obligations qu'il prévoit ou du nombre d'années durant lesquelles ces obligations produiront des effets, sa réalisation est susceptible d'entraîner un coût de l'ordre de 10 millions de dollars ou plus pour ces entreprises, incluant les débours ou les manques à gagner auxquels doivent faire face ces dernières.
4. L'analyse d'impact réglementaire doit :
 - a) démontrer qu'il existe une situation problématique, décrire l'ampleur qu'elle revêt pour les citoyens et les clientèles visés et, le cas échéant, signaler les insuffisances du droit existant pour la résoudre;

- b) démontrer que, pour résoudre cette situation, des solutions non législatives ou réglementaires, telles l'information, l'éducation ou des mécanismes de type marché, ont été envisagées au même titre que la solution projetée;
- c) faire état des résultats des consultations menées auprès des groupes concernés, notamment auprès des PME, relativement aux solutions possibles;
- d) indiquer, pour chacune des solutions envisagées, les avantages escomptés et les coûts prévisibles, comparativement au maintien du statu quo, ceux-ci étant évalués en termes quantitatifs.

Elle doit en outre, en ce qui concerne plus particulièrement la solution proposée, démontrer que les coûts ont été minimisés, en s'inspirant des principes qui suivent :

- a) la solution doit être axée sur des résultats plutôt que sur des moyens;
- b) les exigences administratives, telles celles relatives aux formulaires, aux permis, aux autorisations ou aux collectes d'informations, doivent être réduites au strict nécessaire;
- c) les exigences doivent convenir à la taille de l'entreprise et être modulées en fonction de celle-ci pour tenir compte du fait que pour y répondre, une PME dispose de moyens moindres que ceux d'une grande entreprise;
- d) les exigences doivent demeurer compétitives, principalement au regard du contexte nord-américain et ne devraient pas être plus élevées que celles des principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment l'Ontario et les États américains limitrophes.

Elle doit enfin faire état des répercussions de la solution proposée sur les entreprises en ce qui a trait notamment aux secteurs touchés, au nombre d'entreprises concernées, aux coûts monétaires que la solution entraîne pour ces entreprises et, le cas échéant, à son effet sur l'emploi.

Le caractère général d'un projet d'orientation ou de plan d'action soumis au Conseil des ministres ne dispense pas le ministère ou l'organisme concerné de chercher à établir l'essentiel de ses coûts et de ses avantages sur la base des scénarios législatifs ou réglementaires les plus réalistes possibles dans les circonstances.

5. Tout projet soumis au Conseil des ministres dont la réalisation est susceptible d'entraîner un coût inférieur à 10 millions de dollars, mais d'au moins 1 million de dollars, pour les entreprises visées doit être accompagné de la déclaration d'impact réglementaire prévue à l'annexe C.
6. Afin d'aider les ministères et les organismes à réaliser les analyses d'impact réglementaire ou à compléter les déclarations d'impact réglementaire, le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du

développement durable élabore, tient à jour et diffuse des guides ou tout autre instrument approprié.

7. Une analyse d'impact réglementaire ou une déclaration d'impact réglementaire prévue à l'annexe C est réalisée à l'aide des guides produits à cette fin par le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable.
8. Un mémoire au Conseil des ministres, auquel doit être annexée une analyse d'impact réglementaire ou une déclaration d'impact réglementaire, doit référer, sous les rubriques appropriées, aux informations contenues, selon le cas, dans l'analyse ou dans la déclaration, afin de faciliter la prise de décision.
9. Sous réserve des dispositions applicables en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), une analyse d'impact réglementaire ou une déclaration d'impact réglementaire jointe à un mémoire ou à une note explicative est rendue accessible au public.
10. L'avis de publication d'un projet de règlement, visé par les présentes règles et publié à la Gazette officielle du Québec conformément à l'article 10 de la Loi sur les règlements (L.R.Q., c. R-18.1), doit, en outre de ce qui est prévu à cet article, indiquer :
 - a) son objet ou le problème à résoudre;
 - b) ses répercussions sur les citoyens et les entreprises, en particulier sur les PME;
 - c) le nom d'une personne qui peut être contactée pour obtenir plus d'information au sujet du projet et, s'il s'agit d'un projet comportant des effets importants sur des entreprises, le fait que ce projet a fait l'objet d'une analyse d'impact réglementaire ou d'une déclaration d'impact réglementaire.
11. Le ministère ou l'organisme qui prépare un projet de loi ou de règlement comportant des effets importants sur les entreprises doit prévoir un mécanisme d'évaluation ou de révision des régimes juridiques à être appliqué après un délai maximal de cinq ans.

Ce mécanisme doit préciser les normes visées et fixer la date à laquelle l'évaluation ou la révision de ces régimes devra être complétée.
12. À moins d'une décision contraire du Conseil des ministres, une révision des régimes juridiques en vigueur le 28 avril 1999 qui comportent des effets sur des entreprises doit être engagée après cette date, suivant l'ordre de priorité établi par le ministère ou l'organisme, et complétée au plus tard le 28 avril 2006.

Cette révision doit être effectuée dans la perspective d'un allègement significatif du fardeau imposé, le cas échéant, par ces régimes juridiques, en tenant compte des diverses exigences et principes énoncés à l'article 4.

Cette révision doit également viser l'énoncé des pouvoirs réglementaires prévus par les lois habilitantes afin que ceux-ci permettent l'édiction de règlements conformes aux présentes règles.

À cet égard, le ministère ou l'organisme doit prévoir un échéancier de révision.

13. Tout ministère ou tout organisme doit rendre publics, dans son plan stratégique, ses engagements en matière d'allègement réglementaire ou administratif à l'égard des entreprises et rendre compte annuellement de ses réalisations dans ce domaine dans son rapport annuel de gestion.

MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

14. Les ministères et les organismes sont les premiers responsables de la mise en œuvre des présentes règles.
15. La Direction générale des Affaires juridiques et législatives du ministère de la Justice et le Secrétariat à la législation du ministère du Conseil exécutif doivent, dans l'exercice de leurs rôles respectifs, porter une attention particulière à l'application, par les ministères et organismes, des présentes règles.
16. Tout projet reçu au Secrétariat général du Conseil exécutif qui ne respecte pas les présentes règles ne peut être présenté au Conseil des ministres.
17. Le président du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable est chargé de produire annuellement au Conseil des ministres un rapport sur la mise en œuvre et le suivi des présentes règles.