

L'ÉTUDE D'IMPACT

**Guide d'évaluation d'un projet de loi ou de règlement
entraînant pour les entreprises des coûts de l'ordre de 10 M\$ ou plus**

Pour des informations sur ce document ou pour des suggestions visant à l'améliorer, on pourra contacter :

M. Roland Corriveau
Téléphone : (418) 646-8761
Télécopieur : (418) 646-5464

ou

M. Jean-Marc Lessard
Téléphone : (418) 644-0558
Télécopieur : (418) 646-5464

Secrétariat à l'allègement réglementaire
Ministère du Conseil exécutif
875, Grande Allée Est
Édifice H
Québec (Québec) G1R 4Y8

Le Secrétariat tient à remercier M. Claude Sauvé, du ministère de l'Environnement, pour ses commentaires visant à améliorer le présent guide.

RÉSUMÉ

Le présent guide est destiné au ministère ou à l'organisme qui doit réaliser une étude d'impact, conformément au décret 467-2002 établissant les *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire* (annexe 2).

Le décret prévoit que doivent faire l'objet d'une étude d'impact formelle les projets de loi ou de règlement dont on anticipe qu'ils imposeront aux entreprises des coûts de l'ordre de 10 M\$ ou plus. Il est à noter que dans les cas de projets d'importance moindre mais qui imposent aux entreprises des coûts d'au moins 1 M\$, le même décret prévoit qu'une déclaration d'impact doit être complétée¹.

On peut définir une étude d'impact comme une façon systématique d'établir les conséquences prévisibles des principales solutions possibles à un problème, en départageant ces conséquences d'une part en coûts et, d'autre part, en avantages. L'étude d'impact attire évidemment l'attention sur la meilleure solution possible, en d'autres termes sur la solution qui présente de façon décisive un « avantage net ».

Une étude d'impact n'est demandée que pour des projets qui ajoutent des coûts à l'entreprise. Règle générale, un projet qui consiste essentiellement en un allégement réglementaire ne nécessite pas une telle étude.

Une étude d'impact jointe à un mémoire ou à une note explicative doit être rendue accessible au public, sous réserve de la *Loi sur l'accès*.

Structurée dans une bonne mesure comme un mémoire au Conseil des ministres, l'étude d'impact doit d'abord bien cerner quelle est la nature du problème, sous l'angle des citoyens et des clientèles visés. Les problèmes ne doivent surtout pas être formulés seulement en fonction de l'État ou du gouvernement. L'étude doit également fixer un (des) objectif(s) à atteindre.

L'étude doit envisager au moins deux ou trois solutions possibles qui permettraient d'atteindre l'objectif fixé dans le contexte défini. Il sera normal d'y retrouver au moins une solution alternative à la réglementation traditionnelle.

L'analyse de ces solutions peut se faire selon le canevas de l'analyse avantages-coûts, dont on trouvera, en Annexe 1, quelques notions techniques.

¹ Sur la façon de compléter celle-ci, on pourra consulter : *LA DÉCLARATION D'IMPACT, Guide préparé à l'intention du ministère ou de l'organisme qui doit compléter une déclaration d'impact*, Secrétariat à l'allégement réglementaire, avril 2002.

Pour corroborer le sérieux de l'analyse, l'étude d'impact doit aussi montrer dans quelle mesure on s'est inspiré des principes suivants du décret: 1) une solution axée sur des résultats plutôt que sur des moyens; 2) des exigences administratives réduites au strict nécessaire; 3) des exigences qui conviennent à la taille de l'entreprise; 4) des exigences compétitives par comparaison avec des solutions retenues par d'autres gouvernements.

Le décret prévoit des consultations auprès des groupes concernés, notamment celui des PME, relativement aux solutions possibles envisagées et l'étude doit faire état des résultats et les présenter par groupe. Ces consultations font ressortir les appuis et les réticences aux solutions envisagées. Les consultations doivent permettre d'élaborer plus tard une stratégie d'implantation.

Enfin, la recommandation reflète les résultats de l'analyse et des consultations. Elle doit être présentée avec les éléments suffisants pour la rédaction du projet de loi ou de règlement.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
1. Problématique et objectifs	3
2. Solutions possibles.....	3
3. Examen de chaque solution possible	4
3.1 Analyse avantages-coûts	4
3.2 Renseignements complémentaires	5
4. Consultation.....	6
5. Recommandation.....	7

Annexes :

- 1 - Notions techniques entourant l'analyse d'une solution possible
- 2 - Décret no-467-2002

Introduction

La décision de déposer un projet de loi devant l'Assemblée nationale ou d'adopter un projet de règlement doit évidemment être prise en toute connaissance de cause, avec un éclairage adéquat. Dans cette optique, le décret no 467-2002 établissant les *Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire* prévoit que doivent faire l'objet d'une étude d'impact formelle les projets dont on anticipe qu'ils imposent aux entreprises des coûts de l'ordre de 10 M\$ ou plus (art. 3 des règles du décret). Il est à noter qu'il précise également que les projets moins importants mais qui imposent aux entreprises des coûts d'au moins 1 M\$ doivent plutôt faire l'objet d'une déclaration d'impact (art. 5)².

On peut définir une étude d'impact comme une façon systématique d'établir les conséquences prévisibles des principales solutions possibles à un problème, en départageant ces conséquences d'une part en coûts et, d'autre part, en avantages. L'étude d'impact attire évidemment l'attention sur la meilleure solution possible ou, pour reprendre une expression technique contenue dans les règles du décret, sur la solution qui présente de façon décisive un « avantage net ».

Quant au seuil de 10 M\$, les règles font en sorte que, par exemple, il pourrait être atteint même si les obligations du projet n'apparaissent pas à première vue extrêmement lourdes. En effet, à cet égard, le nombre d'entreprises que le projet vise et la récurrence des coûts d'une année à l'autre seront parfois déterminants (voir l'art. 2, 2^{ième} alinéa).

Une étude d'impact formelle n'est demandée que pour des projets qui ajoutent des coûts à l'entreprise. Normalement, un projet qui consiste essentiellement en un allégement réglementaire pour l'entreprise, même avec des conséquences se chiffrant à un montant supérieur à 10 M\$, ne nécessite pas la réalisation d'une étude d'impact, du moins aux termes des règles du décret. Par ailleurs, le décret ne requiert pas d'étude formelle pour un projet qui impose des coûts importants à des entreprises, tout en prévoyant certains allègements pour d'autres secteurs de l'économie si, dans l'ensemble (en coûts « nets »), moins de 10 M\$ sont en cause. Une étude d'impact ne serait pas davantage requise dans le cas d'un projet dont les coûts sur les entreprises seraient ramenés à moins de 10 M\$ par l'effet d'un programme d'aide gouvernemental visant à faciliter la conformité aux règles que ce projet comporte. En cas de doute sur la nécessité d'une étude d'impact dans un cas particulier, le ministère ou l'organisme est invité à consulter le Secrétariat à l'allégement réglementaire (art. 17).

Une étude d'impact jointe à un mémoire ou à une note explicative doit être rendue accessible au public, sous réserve de la *Loi sur l'accès* (art. 9).

² Sur la façon de compléter celle-ci, on pourra consulter : *LA DÉCLARATION D'IMPACT, Guide préparé à l'intention du ministère ou de l'organisme qui doit compléter une déclaration d'impact*, Secrétariat à l'allégement réglementaire, avril 2002.

Par ailleurs, dans le but d'éclairer les choix du ministère ou de l'organisme, l'étude d'impact est normalement entreprise bien avant la rédaction du projet de loi ou du projet de règlement.

L'étude d'impact permettra de constituer un mémoire au Conseil des ministres riche en informations, en vue de la prise de décision. La structure en 5 points d'une étude d'impact qui est exposée ci-après et qui se dégage des règles du décret (art. 4) ressemble beaucoup, sur le fond, à la structure d'un mémoire. La ressemblance de ces documents ne peut que faciliter la rédaction du mémoire de même que l'analyse du dossier par les secrétariats des organismes centraux et, en général, ne peut qu'aider la prise de décision gouvernementale.

Une étude d'impact doit comprendre les points suivants :

1. Problématique et objectifs
2. Solutions possibles
3. Examen de chaque solution possible :
 - Analyse avantages-coûts
 - Renseignements complémentaires
4. Consultation
5. Recommandation

De plus, au bénéfice du lecteur pressé, l'étude d'impact comporte toujours, dans une section à part, un résumé très succinct de la problématique à résoudre et de la solution proposée, y compris ses principaux avantages et coûts.

Les commentaires ci-après veulent expliciter chacun de ces 5 points. L'approche véhiculée s'inspire de la méthode avantages/coûts ou bénéfices/coûts dont on trouvera, en Annexe 1, quelques notions techniques.

1. Problématique et objectifs

L'étude d'impact doit d'abord bien cerner quelle est la nature du problème, sous l'angle des citoyens et des clientèles visés (ex : un haut taux d'accidents de travail affligeant des salariés effectuant certaines tâches dans tel secteur de l'industrie minière) et chercher à répondre à la question: quels sont les événements problématiques qui vont survenir si on ne fait rien d'autre que ce que l'on fait présentement (maintien du statu quo)? L'étude doit chercher à «extrapoler » ces événements à moyen terme, ce qui peut exiger un effort de documentation et d'analyse de la situation passée et présente. Il faut noter que cette prévision est un préalable essentiel à l'étape, qui sera abordée un peu plus loin (point 3), de l'évaluation des avantages de chaque solution possible.

La problématique ne doit surtout pas être formulée seulement en fonction des problèmes que cause à l'État ou au gouvernement la situation dénoncée.

L'étude doit également, compte tenu du problème à résoudre, fixer un (des) objectif(s) à atteindre. Un objectif doit être formulé en termes relativement précis et idéalement quantifiables, comme un but réaliste à atteindre (qui laisse un facteur de risque inévitable) et non comme une mission prise dans son sens général. Il peut néanmoins se trouver des situations où l'objectif ne pourra qu'être général.

2. Solutions possibles

L'étude doit analyser et évaluer au moins deux ou trois solutions possibles qui permettent d'atteindre l'objectif fixé dans le contexte défini.

Chacune des solutions doit être évaluée par référence à la situation projetée si on ne fait rien (maintien du statu quo). Le statu quo n'est donc pas une solution à envisager pour régler le problème. Il peut bien sûr s'avérer que le statu quo est préférable aux solutions envisagées, une fois évalués les coûts et avantages attachés à ces dernières; bref, faute de mieux, on choisit de ne rien faire.

Parmi les solutions examinées, il sera normal de retrouver au moins une solution alternative à la réglementation traditionnelle. Donnons quelques exemples de telles interventions, axées sur l'information, sur la persuasion ou sur des résultats à atteindre³.

³ Les deux exemples qui suivent, ainsi que plusieurs autres exemples illustrant une approche non traditionnelle, sont présentés dans le *Rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire au premier ministre du Québec, La simplification des formalités administratives : une nécessité pour l'économie*, mai 2001, p. 32ss.

Un cas intéressant d'intervention axée sur l'information est celui de la politique de l'Office de la protection du consommateur qui consiste à rendre disponible sur Internet la liste des commerçants faisant l'objet de plaintes formelles écrites et signées. Cette politique vise à inciter les commerçants à faire preuve d'éthique dans leur comportement et à se discipliner eux-mêmes.

Comme type d'intervention axée sur la persuasion, on peut mentionner la diffusion de guides qui visent à encourager certaines pratiques désirables dans les entreprises, tels les guides de l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail.

L'intervention non traditionnelle peut aussi prendre la forme d'une réglementation par objectifs, qui assigne des objectifs précis aux entreprises tout en laissant à ces dernières une certaine liberté de choix quant aux moyens à prendre pour les atteindre. On trouve ce genre de réglementation dans quelques secteurs d'activités, notamment celui des produits laitiers et celui de la fabrication de berceaux d'enfants⁴.

Une solution possible doit aussi être réaliste. La comparaison entre solutions réalistes constitue la meilleure démarche pour recommander une de ces solutions. Une telle approche rend le ministère ou l'organisme davantage imperméable à la critique.

3. Examen de chaque solution possible

3.1 L'analyse avantages-coûts

Dans le cadre de l'étude d'impact, chaque solution doit donc être évaluée par comparaison avec le statu quo, à l'aide de trois interrogations de base. Qu'est-ce que cette solution va résoudre dans les problèmes qui ont été identifiés ou anticipés (extrapolés)? La réponse à cette question est dans l'ordre des avantages ou bénéfiques attendus de cette solution. Qu'est-ce qu'on devra consentir pour arriver à cette fin, notamment en termes de ressources publiques et privées? La réponse à cette question va servir à établir les coûts anticipés de la solution. Finalement : les bénéfiques de cette solution en justifient-ils les coûts, le jeu en vaut-il la chandelle? La réponse à cette question a trait à l'avantage net attendu de la solution.

⁴ On trouvera plusieurs exemples détaillés de réglementation par objectifs, les motifs de cette approche et ses principales techniques de mise en œuvre dans : *LA RÉGLEMENTATION PAR OBJECTIFS*, Propositions du Groupe de travail Justice-Secrétariat à l'allégement réglementaire, juin 2001.

En pratique, on peut plus facilement répondre à ces trois interrogations de base à l'aide de certaines notions techniques de l'analyse avantages-coûts. On trouvera en Annexe 1 quelques-unes de ces notions. Bien entendu, les analyses seront plus ou moins élaborées selon qu'il s'agit d'un projet de grande envergure ou d'une modification réglementaire d'importance moindre.

Il y aura également des cas où il sera difficile d'évaluer les bénéfices en termes monétaires. Par exemple, ce serait le cas pour un projet pour lequel il faut, selon certaines conventions internationales, ou pour d'autres raisons, réduire des émanations toxiques de 20 %. Dans un tel cas, on essaiera de trouver les solutions qui coûtent le moins cher pour une même efficacité. On parle alors d'analyse coût-efficacité.

Cette analyse est également l'occasion de discuter des effets de redistribution des solutions envisagées. Pour tenir compte de ces effets, l'analyse doit préciser qui supporte les inconvénients et qui bénéficie des avantages des solutions envisagées.

Les solutions envisagées ne commandent pas une étude également approfondie. En effet, lorsqu'une analyse sommaire permet d'écarter une solution, ce niveau d'analyse peut parfois être suffisant. Tel ne sera pas le cas toutefois pour la solution recommandée qui, elle, devra être analysée plus en profondeur.

3.2 Renseignements complémentaires

Dans le cadre d'une préoccupation particulière qui concerne les coûts, l'étude d'impact montre aussi dans quelle mesure une solution envisagée s'inspire des principes suivants⁵:

- 1) *une solution axée sur des résultats plutôt que sur des moyens* : telle qu'envisagée, la solution va-t-elle laisser à l'entreprise une certaine liberté de choix dans les moyens pour atteindre les objectifs poursuivis? L'étude d'impact doit faire sommairement le point sur cette question.

⁵ Strictement, le décret n'exige ces renseignements complémentaires que pour la solution *proposée*. Aussi, le ministère ou l'organisme qui veut s'en tenir à la lettre du décret pourrait, par exemple, produire ces renseignements dans le cadre de la recommandation elle-même, ou dans une annexe à celle-ci.

- 2) *des exigences administratives réduites au strict nécessaire* : par exemple, la solution évite-t-elle les contrôles tatillons? Crée-t-elle d'autres permis, malgré l'orientation du gouvernement en la matière? Fait-elle en sorte qu'on ne demande à l'entreprise que des informations nécessaires? Que des informations qui ne sont pas disponibles ailleurs au sein du ministère ou de l'organisme? Au sein du gouvernement? La solution profite-t-elle pleinement des possibilités offertes par la prestation électronique de services? L'étude doit montrer le caractère nécessaire des exigences administratives rattachées à la solution.
- 3) *des exigences convenant à la taille de l'entreprise* : si la solution vise à la fois des PME⁶ et des grandes entreprises, les exigences sont-elles modulées pour tenir compte de cette situation? L'étude doit faire le point sur cette question.
- 4) *des exigences compétitives* : les exigences sont-elles compétitives par rapport aux exigences des principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment l'Ontario et les États américains limitrophes? L'étude doit situer la solution par rapport à celles des États voisins qui sont aux prises avec un problème de même nature.

L'étude d'impact doit également mesurer les impacts de la solution sur l'entreprise elle-même : secteur(s) touché(s), nombre d'entreprises en cause, coûts en dollars et emplois en cause. Il s'agit ici de faire ressortir le raisonnement qui établit les impacts de la solution sur l'entreprise.

4. Consultation

Le décret prévoit des consultations auprès des groupes concernés, notamment celui des PME, relativement aux solutions possibles envisagées. L'étude d'impact doit faire état des résultats de ces consultations par groupe.

Afin de rendre la consultation la plus efficace possible, les ministères et organismes ne devraient consulter que lorsqu'ils ont : 1) bien cerné le problème; 2) fixé un (des) objectif(s); 3) dégagé les principales hypothèses de solutions possibles; 4) à tout le moins esquissé les coûts et les avantages attachés à chacune des solutions.

⁶ Au Québec, cet acronyme désigne généralement l'entreprise de moins de 250 employés dans le secteur manufacturier et l'entreprise de moins de 100 employés dans les autres secteurs.

Le fait de discuter avec les groupes concernés, une fois les solutions possibles évaluées ne serait-ce que sommairement, permet dès le départ d'orienter les discussions vers les solutions les plus appropriées. La consultation permet également d'enrichir les solutions possibles à retenir et de valider certaines données. Cette consultation devrait permettre également de faire ressortir les réticences ou les appuis des groupes concernés et d'établir un portrait qui peut servir plus tard à l'élaboration d'une stratégie d'implantation.

Il est important de rappeler encore une fois que la consultation doit se faire à partir de solutions réalistes.

5. Recommandation

Une fois ces étapes franchies, une recommandation peut être élaborée.

Elle devrait être présentée avec les éléments suffisants pour amorcer l'élaboration du projet de loi ou de règlement.

ANNEXES

ANNEXE 1

NOTIONS TECHNIQUES ENTOURANT L'ANALYSE D'UNE SOLUTION POSSIBLE

1. Identification des avantages et des coûts

1.1. Avantages

L'étude d'impact identifie les :

- avantages directs ou primaires;
- avantages indirects ou secondaires;
- effets externes positifs.

Les avantages directs sont ceux reliés directement au projet législatif ou réglementaire. Ce sont les avantages recherchés pour atteindre l'objectif. Bien souvent en réglementation, les avantages recherchés sont en fait des inconvénients ou coûts réduits ou éliminés pour des groupes de citoyens (travailleurs, propriétaires d'entreprises, consommateurs, etc.) ou les citoyens en général. Par exemple, dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, la réduction des risques d'accidents est un avantage direct pour les travailleurs d'un secteur et procure aussi une diminution des pertes de production.

Les avantages indirects sont les avantages qui ne sont pas directement reliés à l'objectif du projet ou qui peuvent affecter une clientèle autre que celle visée spécifiquement par le projet. Un exemple d'avantages non reliés directement à l'objectif du projet en santé et sécurité au travail serait, en raison d'une plus grande motivation des employés, l'accroissement de productivité des entreprises visées par le règlement et l'amélioration de la qualité des produits et services de ces entreprises.

Un exemple d'avantages affectant une clientèle autre que celle visée par un projet serait celui de normes qui obligeraient à installer de nouveaux équipements dans un secteur et qui auraient de ce fait des effets d'entraînement sur d'autres secteurs de l'économie fournisseurs de ces équipements. Mise en garde : lorsqu'on est en situation de plein emploi relatif, on ne peut plus parler de véritables retombées puisque ces effets indirects entraînent essentiellement des déplacements d'activité/clientèle.

Quant aux effets externes positifs, il s'agit de retombées pour lesquelles certains économistes parlent de « facteur non payé » et de « création d'atmosphère ». Dans le domaine de la santé et sécurité au travail, il peut s'agir d'un secteur qui crée par son exemple un effet d'imitation ailleurs dans l'économie.

1.2 Coûts

Par analogie avec les avantages, les mêmes thèmes sont couverts :

- coûts directs ou primaires;
- coûts indirects ou secondaires;
- effets externes négatifs.

Au titre des coûts directs ou primaires, il faut mentionner les coûts en ressources réelles, humaines et physiques, qui seront sollicitées par la mise en œuvre du projet.

À cet égard, l'expérience démontre qu'en général le poids du projet portera principalement sur le secteur privé. Ainsi l'entreprise aura parfois à procéder à des dépenses en capital en raison d'un projet de loi ou d'un projet de règlement: achat d'un terrain, acquisition, construction, modification d'un bâtiment, achat d'un équipement, d'un système, etc. Le plus souvent cependant, ce sont des coûts administratifs que le projet la forcera à assumer: coût en ressources humaines surtout, qu'il s'agisse de ressources actuelles de l'entreprise qui doivent délaissier en conséquence des tâches utiles à celle-ci ou de nouvelles ressources que l'on doit embaucher; coûts d'acquisition de services professionnels; à l'occasion, coûts de location d'espace ou d'équipement; etc.. La plupart du temps, ces coûts administratifs seront récurrents, par opposition à des dépenses en capital (non-récurrentes), encore qu'il arrive que des coûts administratifs puissent prendre la forme d'un «investissement de départ», réalisé en une seule fois. Pour illustrer, pensons à une nouvelle mesure en santé et sécurité applicable à des entreprises minières, au bénéfice de salariés effectuant certaines tâches à risques, et engendrant un investissement de départ pour ces entreprises comme: l'embauche d'un conseiller, la libération des employés, les modifications au processus de travail, l'adaptation de la main d'œuvre. Pensons, pour la suite, à des activités répétitives qui correspondent à des coûts administratifs récurrents tels que la vérification à l'interne du respect des normes, les formulaires à compléter, l'accueil des inspecteurs, etc.

Au titre des coûts directs ou primaires, on réfère également bien sûr aux ressources qui relèvent du ministère ou de l'organisme en cause et aussi, le cas échéant, à celles relevant de l'administration décentralisée, municipale, régionale, scolaire, etc., à qui le projet confierait ou transférerait des responsabilités.

L'analyse avantages-coûts est basée sur le postulat des ressources rares et des besoins illimités. Les ressources réelles affectées à un projet représentent, en termes de besoins, un sacrifice ailleurs dans le système : un coût de renonciation (ou « d'opportunité »). Le raisonnement vaut également pour les ressources affectées au projet par l'Administration. Les effectifs, par exemple, qu'un

ministère alloue à un nouveau projet sans accroître ses effectifs réguliers, représentent un coût⁷.

2. Évaluation des avantages et des coûts

2.1 La quantification des avantages et des coûts

Il y a lieu de quantifier le plus possible les avantages et les coûts identifiés, de leur accorder une valeur monétaire et de bien les situer dans le temps.

La valeur monétaire d'un avantage qui prend la forme de coûts évités, par exemple une réduction d'accidents de travail, peut être déterminée en évaluant la perte de production qui résulte de tels accidents ainsi qu' en fonction des coûts épargnés pour les soins de santé qui y sont reliés.

Toutefois, il y aura des cas où les variables seront difficilement quantifiables et où il ne sera pas possible de leur accorder une valeur monétaire. Ces variables intangibles sont, en général, considérées lors du processus d'évaluation. La valeur psychologique de la diminution du risque d'accidents au travail illustre bien ce volet. En effet, même si cette valeur psychologique est difficilement mesurable, elle est en général considérée en raison de ses conséquences sur le fonctionnement des entreprises notamment en termes de productivité et de qualité des produits ou services.

Enfin, les variables sont évaluées en fonction de leur occurrence dans le temps. C'est ainsi que certains projets de réglementation auront des coûts plus importants au début de leur application alors que les bénéfices se feront sentir plus tard.

Il faut donc se représenter dans le temps les avantages et les coûts de chaque solution possible. Pour reprendre l'exemple précité du domaine de la santé et de la sécurité du travail, on pourrait entrevoir la situation suivante du côté des avantages et des coûts, une fois la solution mise en vigueur⁸ :

⁷ Au-delà des ressources, toute conséquence clairement indésirable d'un projet est un coût. Si un règlement établit un programme de vaccination pour diminuer un certain risque (c'est son avantage), il faudra tenir compte au plan des coûts, non seulement des ressources pour produire et administrer le vaccin mais également des risques à la santé qui peuvent en découler.

⁸ Les effets de cette solution sont présentés sur cinq ans seulement, car il est prévu en l'occurrence que par après, les tâches à risques nécessitant l'intervention du gouvernement auront cessé d'exister.

Années du projet	1 ^{ère} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
Avantages et coûts (en M\$)					
Avantages	1,5	4,5	5,0	5,0	3,0
Coûts					
▪ Secteur privé					
-investissement de départ	9,0	-	-	-	-
-autres coûts administratifs	1,0	1,0	0,7	0,7	0,3
• Administration	1,5	0,5	0,3	0,3	0,2
	—	—	—	—	—
• Total	11,5	1,5	1,0	1,0	0,5

L'idée centrale d'une analyse avantages-coûts est de s'assurer que la valeur de ce qu'un projet permet d'obtenir est supérieure à la valeur de ce qu'il oblige à sacrifier⁹.

On ne peut, dans cet exemple, simplement additionner d'une part les avantages des cinq années où on prévoit qu'ils vont survenir (ex. : 1,5 + 4,5 + 5,0 + 5,0 + 3,0 = 19,0) et d'autre part, additionner pareillement les coûts (ex. : 11,5 + 1,5 + 1,0 + 1,0 + 0,5 = 15,5) pour conclure à un avantage net (ex. : 19 – 15,5 = 3,5).

La prise en compte du temps oblige à introduire de nouvelles notions : la valeur du temps, l'incertitude et le risque.

⁹ Si la détermination de la valeur des avantages pose souvent un défi, il arrive aussi que les montants à déboursier pour les ressources affectées à un projet soient peu représentatifs de la valeur des besoins sacrifiés ailleurs dans le système et nécessitent en conséquence certains ajustements autour de ces montants.

2.2 Le taux d'actualisation

La valeur du temps est en général exprimée par un taux appelé « taux d'actualisation ». Ce taux représente la prime que le consommateur attache au fait de consommer aujourd'hui par rapport au fait de consommer le même bien ou service à une date ultérieure. Sur le marché, le taux d'intérêt correspond à cette prime.

En général, les individus n'accordent pas la même valeur à un effet aujourd'hui qu'à un effet plus tard. On sait qu'un coût de 1 M\$ dans cinq ans est moins lourd qu'un coût de 1 M\$ immédiatement. Il représente moins. Il en est de même pour les avantages. La valeur des retombées ou des coûts actuels est en général plus importante que la valeur des mêmes éléments dans un avenir toujours plus incertain.

Les coûts et avantages à venir devront donc être « dégonflés » adéquatement, c'est-à-dire être actualisés en termes de coûts et avantages d'aujourd'hui afin de pouvoir les comparer à un même moment dans le temps.

Les formules d'actualisation sont bien connues des économistes, des experts en finances et des actuaires. Elles sont présentées plus loin à la section portant sur la formule d'évaluation.

2.3 L'incertitude et le risque

La notion de temps introduit également la notion d'incertitude et de risque. L'incertitude réfère surtout à notre incapacité à prévoir le futur. Le risque, pour sa part, est davantage relié à la nature technologique et organisationnelle d'un projet.

Le risque sera apprécié par des experts du secteur qui connaissent les attentes des citoyens, et les aspects technologiques et organisationnels propres à ce secteur. Ce risque peut se refléter dans des marges de sécurité autour des coûts et des avantages (hypothèses optimiste, réaliste et pessimiste). C'est ce que les économistes appellent une analyse de sensibilité. Elle sert à vérifier la robustesse des hypothèses de solutions face à des fluctuations imprévues dans la valeur des variables.

Quant à l'incertitude, elle peut varier selon les fluctuations du climat économique général, la durée du projet, les préférences futures attendues des citoyens et l'évolution technologique pouvant affecter le projet. Il arrive que les experts ajoutent une prime au taux d'actualisation pour tenir compte de l'incertitude. De plus, ils procèdent souvent à une étude de sensibilité (hypothèses optimiste, réaliste et pessimiste) pour vérifier la robustesse des hypothèses de solutions face à des changements dans les préférences temporelles ou dans les taux d'intérêt.

2.4 La formule d'évaluation

Une fois tous les coûts et bénéfices évalués, le taux d'actualisation établi, le niveau du risque et d'incertitude pris en compte, il reste à choisir la formule qui permettra de comparer ces coûts et bénéfices pour un projet ainsi qu'un projet avec un autre.

Il existe plusieurs types de formules d'évaluation de projet. En général, les experts considèrent trois grands types de formules parmi les plus appropriés : le taux interne de rendement, le rapport avantages/coûts et l'avantage net actualisé (bénéfice net actualisé).

Dans le cas des projets publics, tels que des projets législatifs ou réglementaires, la plupart des spécialistes utilisent la formule de l'avantage net actualisé (ANA).

En gros, cette formule s'exprime ainsi :

Avantages nets actualisés¹⁰ = avantages actualisés - coûts totaux actualisés

Ceci signifie que tous les avantages moins tous les coûts, actualisés pour être ramenés en termes de valeur (dollars) d'aujourd'hui à l'aide du taux d'actualisation (incluant l'incertitude), donne l'avantage net exprimé en valeur (dollars) d'aujourd'hui d'un projet. Cette formule permet de déterminer l'ampleur des avantages nets découlant d'un projet. Elle permet donc de choisir le projet offrant le plus d'avantages nets au total¹¹.

Pour reprendre notre exemple du tableau précédent, si le taux d'actualisation finalement choisi était de 7 %, alors :

$$^{10} \quad \text{Ana} = \sum_{t=0}^T \frac{a_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^T \frac{c_t}{(1+i)^t} \quad \text{où} \quad \begin{array}{l} t = \text{période considérée} \\ T = \text{période de temps totale} \\ a = \text{avantages annuels pour chaque} \\ \quad \text{période} \\ c = \text{coûts annuels pour chaque période} \\ i = \text{taux d'actualisation} \end{array}$$

Une autre façon d'exprimer cette formule est la suivante :

$$\text{Ana} = \sum_{t=0}^T \frac{(a_t - c_t)}{(1+i)^t} - I \quad \text{où} \quad I \text{ représente l'investissement de départ.}$$

¹¹ Les autres formules sont plutôt centrées sur des rapports avantages/coûts élevés sans tenir compte de l'ampleur des avantages nets.

$$\begin{aligned} \text{Avantages actualisés}^{12} : \\ \frac{1,5}{(1+0,07)^1} + \frac{4,5}{(1+0,07)^2} + \frac{5,0}{(1+0,07)^3} + \frac{5,0}{(1+0,07)^4} + \frac{3,0}{(1+0,07)^5} \\ = 15,35 \text{ M\$} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Coûts actualisés :} \\ \frac{11,5}{(1+0,07)^1} + \frac{1,5}{(1+0,07)^2} + \frac{1,0}{(1+0,07)^3} + \frac{1,0}{(1+0,07)^4} + \frac{0,5}{(1+0,07)^5} \\ = 14 \text{ M\$} \end{aligned}$$

Avantages nets actualisés : 15.35 M\$ - 14 M\$ = **1,35 M\$**

2.5 L'étude coût-efficacité

Comme il a été dit plus haut, il sera parfois difficile d'utiliser l'approche de l'analyse avantages/coûts, en raison de la difficulté d'attribuer une valeur monétaire aux avantages. Ce pourrait être le cas, par exemple, pour un projet visant à réduire de 20 % l'émission d'oxyde de carbone des véhicules de promenade.

L'analyse coût-efficacité cherche alors à identifier la solution la moins coûteuse (coûts actualisés) pour obtenir l'avantage recherché.

Il pourrait également s'agir d'une situation où la contrainte de coût est déterminée à l'avance, par exemple, lorsque l'Administration, ou encore l'industrie, dispose d'un million de dollars à investir et d'un montant d'opération annuel de 500 000,00 \$ pour réduire ses émissions de particules toxiques. Dans un tel cas, l'analyse cherche à déterminer la solution qui maximisera les avantages.

Ces deux cas de figure montrent bien qu'une étude coût-efficacité comporte nécessairement l'examen de plusieurs solutions. Ils sont aussi des variantes de la formule de l'avantage net actualisé recommandée ici. De tels cas n'exemptent pas le ministère ou l'organisme de fournir, du côté des avantages qui ne peuvent être évalués en dollars, une information qui tend malgré tout à faire conclure à l'existence d'un avantage net de la solution retenue.

¹² Dans cet exemple, il n'y a pas de temps = 0 car l'hypothèse de travail ne comprend pas d'avantages ou de coûts au tout début du projet.

ANNEXE 2

DÉCRET NO. 467-2002

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.

Elles ne s'appliquent toutefois 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 relatives notamment à des formulaires ou à des procédures de révision qui peuvent accompagner ces règles et dispositions.

EXIGENCES

2. Avant de procéder à des consultations publiques ou de s'engager dans une rédaction formelle, le ministère ou l'organisme qui prévoit préparer un projet requérant l'approbation du gouvernement et comportant un impact significatif sur des entreprises doit soumettre la problématique de base à l'origine de ce projet et les principales solutions envisagées à l'examen du Secrétariat à l'allégement réglementaire.

Un projet comporte un impact significatif sur des entreprises lorsque sa mise en vigueur entraînerait pour des entreprises du secteur privé des coûts, y compris les déboursés encourus ou des manques à gagner, substantiels, de l'ordre de 10 millions de dollars ou plus, en raison soit du nombre d'entreprises visées par le projet, de la nature des obligations qu'il prévoit ou du nombre d'années durant lesquelles ces obligations produiront des effets.

L'application du présent article ne dispense pas le ministère ou l'organisme concerné de requérir l'accord administratif du Secrétariat à l'allégement réglementaire une fois le projet complété, juste avant qu'il soit soumis à l'autorité ministérielle et acheminé au Secrétariat général du Conseil exécutif, conformément aux règles de fonctionnement du Conseil exécutif.

3. Tout projet soumis au Conseil des ministres qui comporte, au sens du deuxième alinéa de l'article 2, un impact significatif sur des entreprises, doit être accompagné d'une étude d'impact.
4. L'étude d'impact doit:
 - a) démontrer qu'il existe une situation problématique, décrire son ampleur sous l'angle des citoyens et des clientèles visés et signaler les insuffisances du droit existant, le cas échéant;
 - 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 relativement aux solutions possibles auprès des groupes concernés, notamment celui constitué par la PME;
 - 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 en 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 impacts 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 avantages, sur la base des scénarios législatifs ou réglementaires les plus réalistes possibles dans les circonstances.

5. À compter du 1^{er} septembre 2002, tout projet soumis au Conseil des ministres qui entraîne, pour des entreprises, des coûts inférieurs à ceux mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 mais d'au moins 1 million de dollars, doit être accompagné de la déclaration d'impact prévue à l'Annexe C.
6. Afin d'aider les ministères et les organismes à réaliser les études d'impact ou à compléter les déclarations d'impact, le Secrétariat à l'allégement réglementaire produit, tient à jour et diffuse des guides et autres instruments appropriés en ce qui a trait à l'évaluation des projets.
7. Une étude d'impact est réalisée à l'aide d'un guide portant sur la réalisation des études d'impact, produit par le Secrétariat à l'allégement réglementaire.

Une déclaration d'impact prévue à l'annexe C est complétée à l'aide d'un guide produit à cette fin par le Secrétariat à l'allégement réglementaire.

8. Un mémoire au Conseil des ministres, auquel doit être annexée une étude d'impact ou une déclaration d'impact, doit référer, sous les rubriques appropriées, aux informations contenues dans l'étude ou la déclaration selon le cas, 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 étude d'impact 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 impacts sur les citoyens et les entreprises, en particulier 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 un impact significatif sur les entreprises, le fait qu'il a été procédé à une étude d'impact.

11. Tout ministère ou organisme doit, dans le cadre de ses travaux réguliers de révision de ses normes de nature législative ou réglementaire, déposer annuellement auprès du Secrétaire général du Conseil exécutif, un plan pluriannuel d'allégement de celles-ci qui comprend:

- a) les mesures concrètes d'allégement qu'il s'attend à mettre en œuvre et qui font suite à ces travaux, avec une mention des modifications législatives visant la simplification des formalités administratives qui pourraient être apportées à court terme dans une loi regroupant, à cette fin, des amendements aux diverses lois en cause, accompagnée d'une mention des modifications réglementaires en découlant;
- b) l'échéancier de révision mentionné à l'article 12.

Ces travaux de révision s'effectuent dans la perspective d'un allégement significatif du fardeau imposé, le cas échéant, par ces normes, en tenant compte des diverses exigences et principes énoncés à l'article 4.

Ces travaux de révision doivent également viser l'énoncé des pouvoirs réglementaires prévus aux lois habilitantes afin que ceux-ci permettent d'adopter des règlements conformes aux présentes règles.

12. À moins d'une décision contraire du Conseil des ministres:

- a) une révision au sens de l'article 11 des régimes juridiques en vigueur le 28 avril 1999 qui comportent des impacts 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;
- b) une semblable révision doit être entreprise pour les nouveaux régimes juridiques qui comportent un tel impact, au plus tard sept ans après leur mise en vigueur.

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

13. Lorsque l'impact sur des entreprises est significatif au sens du deuxième alinéa de l'article 2 et que le gouvernement le juge à propos, l'obligation de révision mentionnée à l'article 12 est par ailleurs prévue dans le projet de loi, un projet de loi modificateur ou, dans les cas qui s'y prêtent, dans le règlement qui découle de la loi. La disposition en cause fournit des précisions sur les normes qui sont visées de même qu'elle fixe la date à laquelle l'exercice de révision devra être complété.

Pour une loi ou un règlement déjà existant, l'insertion d'une disposition de révision peut être faite à l'occasion de modifications par ailleurs apportées à cette loi ou ce règlement.

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 Secrétariat à l'allégement réglementaire est chargé du suivi des présentes règles et doit produire annuellement, à cette fin, un rapport au Secrétaire général du Conseil exécutif sur leur application.

DÉCLARATION D'IMPACT

(Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire, article 5)

A) Identification du projet	
1. Titre du projet :	_____
2. Ministère / organisme :	_____
3. Personne à contacter :	_____ N° de téléphone : _____
B) Impact du projet	
1. Coûts du projet pour les entreprises :	
a) Secteur(s) touché(s) :	_____ _____
b) Nombre d'entreprises :	
	PME _____ Grandes entreprises _____ Total : _____
c) Charges imposées à l'entreprise (identification, évaluation) :	
▪ Coûts non récurrents :	
Dépenses en capital :	_____
Autres :	_____
▪ Coûts récurrents :	
Coûts administratifs :	_____
Droits :	_____
2. Coûts pour les autres entités touchées (municipalités, individus, etc.) :	_____ _____

3. **Coûts pour le secteur public :**

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

5) **Avantages du projet :**

a) *Identification des avantages :* _____

b) *Appréciation des avantages :* _____

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)?***

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

D) Le projet par rapport à l'emploi

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