



MOINS ET MIEUX

Le bulletin de l'allégement réglementaire et administratif

Volume 5, numéro 1, mars 2009

L'application de la réglementation

- > Une dimension essentielle de la réglementation
- > Le Québec y consacre d'importantes ressources
- > Le respect de la réglementation, selon l'OCDE
- > Une étape à inscrire dans la planification, selon le rapport Hampton
- > Le contrôle du régulateur : une question d'équilibre (le cas de la Norvège)

L'actualité

- > Des présentations remarquées à la réunion des répondants ministériels

Tout gouvernement soucieux de son efficacité et de la compétitivité du secteur économique doit porter une attention particulière à la mise en application de ses règlements. Cette étape déterminante du processus réglementaire joue un rôle prépondérant dans la concrétisation des objectifs de sa politique publique. À l'instar des autres États développés, le Québec affecte à cette question d'importantes ressources. C'est à cette dimension essentielle de la réglementation que le bulletin consacre le présent numéro.

MOINS ET MIEUX propose une réflexion sur les divers aspects de la mise en application réglementaire – équité, efficacité, coût, contrôle, sanctions – qui ont des répercussions sur les entreprises, les citoyens et les gouvernements. Le rapport de l'OCDE sur la réforme et la réglementation met en relief les défis posés par le respect des mesures réglementaires sur le plan de la conception des règles, de l'information, de l'attitude citoyenne et de la capacité d'action des instances chargées d'appliquer les règlements. Ses auteurs soutiennent qu'il est possible d'encourager le respect de la réglementation dès l'étape de son élaboration et qu'il est important de procéder à l'évaluation de sa mise en application.

Dans le même ordre d'idées, pour des raisons d'efficacité, d'économie et d'équité, le rapport Hampton recommande au gouvernement britannique d'inclure la mise en application dans le processus de planification de la réglementation. Dans les pays confiant à des agences de surveillance autonomes des tâches de réglementation et de contrôle, l'évaluation de la mise en application des mesures réglementaires revêt un caractère particulier : l'analyse du cas de la Norvège met en relief la question du difficile équilibre entre l'autonomie des agences et le rôle régulateur des autorités publiques.

MOINS ET MIEUX vous invite à faire plus ample connaissance avec les questions liées à la mise en application de la réglementation, une composante essentielle d'un système réglementaire responsable.

Le comité éditorial

La mise en application de la réglementation

La mise en application constitue une dimension essentielle de la réglementation dont dépend, en grande partie, l'efficacité du processus réglementaire. Les gouvernements y consacrent d'importantes ressources humaines et financières. Nombre d'entre eux ont reconnu l'importance de mieux appliquer la réglementation.

Une dimension essentielle de la réglementation

Bien qu'elle se situe à la fin du cycle réglementaire, la mise en application des règlements en constitue une composante essentielle, puisqu'elle peut avoir un effet direct sur l'atteinte des résultats visés, entraîner des frais pour les entreprises, les citoyens et les gouvernements, et modifier les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence au sein des marchés. Tout considérables que soient les efforts consacrés à la réglementation par les gouvernements, ceux-ci ne doivent pas limiter leur action en la matière à la planification de projets réglementaires, à la consultation sur leur teneur et à leur adoption : une grande attention doit également être portée à la mise en œuvre des règlements.

L'application des règlements, quand elle prend la forme d'inspections et de contrôles, peut non seulement se traduire par des frais ou des délais non négligeables et devenir un irritant pour les entreprises, mais également entraîner un coût élevé pour les administrations gouvernementales, soit de 5 à 20 % de leurs dépenses totales, selon diverses estimations. Paradoxalement, malgré les ressources non négligeables affectées aux inspections, la population (y compris les milieux d'affaires) se plaint régulièrement de l'insuffisance des contrôles effectués dans le cadre des diverses réglementations.

Pour être perçu comme équitable par les entreprises et efficace par la population, un régime réglementaire doit raisonnablement fournir l'assurance que les délinquants seront repérés et sanctionnés. L'observation des lois et des règlements étant parfois coûteuse pour les entreprises, il peut arriver que certaines tentent de s'arroger un avantage concurrentiel en négligeant de s'acquiescer de cette obligation. Les organismes responsables des contrôles doivent donc s'assurer, par des mesures efficaces, qu'aucune entreprise ne se donne indûment un tel avantage. Cette obligation d'efficacité touche également le contrôle des produits importés. Faute d'appliquer la réglementation aussi rigoureusement aux biens

importés qu'à ceux produits par les entreprises locales, ces dernières risquent d'être mises en situation concurrentielle désavantageuse, et les objectifs sociaux ou environnementaux poursuivis par la réglementation ne pourront alors être pleinement atteints.

L'absence de contrôles adéquats peut, par ailleurs, entraîner des situations qui risquent de compromettre la capacité des entreprises à vendre leurs produits. De telles situations peuvent, par exemple, se produire dans l'alimentation ou les transports, là où la santé et la sécurité de la population sont en cause. L'exemple de la crise de la vache folle illustre bien les répercussions majeures que peuvent avoir des contrôles déficients sur les possibilités de vendre et d'exporter.

Une mise en application efficace et responsable visera à optimiser le taux de conformité aux normes, tout en limitant les conséquences et le coût des contrôles pour la majorité des entreprises et des citoyens. Elle peut être favorisée par différents types d'actions, notamment par l'évaluation préalable du type de mesures (incitatives ou coercitives) à privilégier, une planification rigoureuse de l'activité réglementaire, la mise en œuvre de programmes de sensibilisation et de formation destinés aux entreprises et à la population, ainsi que des mesures

Le Québec consacre d'importantes ressources à l'application de ses lois et règlements

À l'instar des autres États développés, le gouvernement du Québec consacre une bonne partie de ses ressources à l'application de ses lois et règlements par divers ministères et organismes œuvrant notamment dans les secteurs de la fiscalité, de la santé et de la sécurité au travail, du transport, des marchés financiers, de la construction, de l'alimentation, de l'environnement et dans divers autres secteurs d'activités commerciales.

de contrôle ciblées, coordonnées et progressives.

Plusieurs gouvernements ont reconnu l'importance stratégique de l'application de la réglementation. Le gouvernement fédéral en a fait l'une des dispositions clés de sa directive sur la réglementation. La Nouvelle-Écosse associe étroitement dans ses communications les dimensions « conformité et compétitivité » (*compliance and competitiveness*). Le Royaume-Uni a commandé une enquête sur la mise en application de sa réglementation, dont le rapport final a été déposé en 2005 (le rapport Hampton est présenté à la page 5 du présent bulletin).

Bien qu'il soit difficile de mesurer de façon précise ces ressources, les crédits budgétaires et l'effectif que confie le gouvernement aux organismes les plus engagés dans l'application des réglementations peuvent être de bons indicateurs de l'effort gouvernemental fourni à ce chapitre.

Le tableau suivant présente 18 organismes gouvernementaux dont la principale, voire, dans plusieurs cas, la seule responsabilité consiste à appliquer diverses réglementations. Ces organismes mobilisent un effectif total de plus de vingt mille personnes et des ressources financières globales de plus de deux milliards de dollars.

Organismes gouvernementaux	Ressources humaines (n ^{bre} d'employés)	Ressources financières (M\$)
Revenu Québec	8 551	946
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	3 795	334
Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	3 424	322
Commission de la construction du Québec (CCQ)	921	106
Autorité des marchés financiers (AMF)	563	78
Commission des normes du travail	581	56
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	487	52
Régie du bâtiment du Québec	427	37
Centre de contrôle environnemental	381	19
Office québécois de la langue française	244	19
Régie du logement	196	16
Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ)	191	15
Commission des transports du Québec	160	14
Commission de la protection du territoire agricole	100	9
Office de la protection du consommateur (OPC)	107	8
Commission de l'équité salariale	64	5
Régie du cinéma	41	5
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	44	4
TOTAL	20 277	2 045

Note. – Les données ci-dessus proviennent en majeure partie des crédits budgétaires de l'exercice financier 2008-2009 ou, pour certains organismes, de leur plus récent rapport annuel de gestion couvrant la période 2007 ou 2007-2008.

Notons que plusieurs organismes, telles la SAAQ, la CSST et la CCQ, tirent une part importante de leur budget de la contribution des entreprises et des travailleurs.

D'autres ministères ou organismes pourraient s'ajouter à cette liste, dont le ministère de la Justice, la Sûreté du Québec et les tribunaux qui jouent un rôle essentiel dans la mise en application de la réglementation gouvernementale.

Par ailleurs, une partie non négligeable des budgets et de l'effectif des municipalités

assure la mise en application de règlements en matière de sécurité publique, de zonage, d'habitation, d'environnement et d'hygiène du milieu. Il en est de même pour le gouvernement fédéral dans ses divers champs de compétence.

Quel que soit l'angle sous lequel on l'examine et malgré le peu de précision des données disponibles, il est évident que la mise en application des diverses réglementations mobilise une part substantielle des ressources publiques du Québec.

L'OCDE préconise des mesures visant à accroître le respect de la réglementation

L'un des facteurs clés de l'efficacité des gouvernements est la capacité des systèmes réglementaires à atteindre les objectifs des politiques publiques. Malgré les gains importants enregistrés depuis les années 1970 dans les domaines du bien-être économique et social, gains engendrés par la multiplication rapide des réglementations et des formalités imposées par l'État, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) constate que les résultats de la réglementation ont trop souvent été décevants et estime que beaucoup de ces échecs sont imputables au respect insuffisant de la réglementation.

Le rapport intitulé *Réduire le risque d'échec des politiques publiques : les défis liés au respect de la réglementation*¹ publié par l'OCDE en 2001, expose les résultats de l'examen des principales questions concernant le respect des diverses réglementations et répertorie les approches novatrices en ce sens. À cet égard, il précise que le respect insuffisant de la réglementation non seulement fait obstacle à l'atteinte de l'objectif visé, mais entraîne aussi des frais d'administration et de mise en œuvre inutiles, ébranle la confiance générale face à l'utilisation de la réglementation, entrave l'application du principe d'égalité ainsi que la gestion des affaires publiques, et met en péril la crédibilité de la réglementation gouvernementale.

De prime abord, les auteurs constatent que les facteurs qui influencent le degré de respect de la réglementation par les entreprises sont de trois ordres : la connaissance et la compréhension des règles, la volonté de les respecter par suite des incitations économiques, de l'attitude citoyenne, de l'acceptation des objectifs poursuivis ou des pressions exercées à cet égard, de même que la capacité de les respecter. Le rapport souligne cependant que même le parfait respect d'une règle ne permet pas d'atteindre des objectifs réglementaires, lorsque la règle en question est mal conçue.

Pour favoriser le respect de la réglementation, l'OCDE préconise la mise en pratique de trois principes :

Une conception de la réglementation axée sur son respect

L'approche contraignante traditionnelle, qui consiste à définir des normes de comportement explicites et des mécanismes juridiques d'application assortis de sanctions pénales, n'est pas nécessairement favorable au respect de la réglementation. En certains cas, il y aurait lieu, dans l'élaboration tant des règles que des régimes de surveillance et de mise en application, de prévoir des mesures incitatives et des récompenses, de même que le recours à des outils de substitution, tels que l'autoréglementation et l'adoption volontaire de normes de gestion interne.

L'élaboration d'une politique réglementaire axée sur les résultats

Selon l'OCDE, l'évaluation et la promotion du respect des réglementations constituent le noyau central d'une démarche axée sur les résultats et sur les objectifs

réglementaires. Les considérations concernant cet aspect doivent être intégrées dès le départ et présentes tout au long du processus d'élaboration, de mise en application et de suivi des politiques réglementaires et des réglementations.

Une analyse du respect de la réglementation

Pour éviter des échecs en matière de respect de la réglementation, les gouvernements doivent être en mesure de collecter les données utiles et d'appliquer des méthodes de mesure efficaces des taux de respect. Les auteurs précisent que « l'analyse *ex ante* du respect de la réglementation oblige les autorités réglementaires à s'interroger sur les objectifs poursuivis, la possibilité de les atteindre et la meilleure façon d'y arriver. Dès l'entrée en vigueur d'une règle, l'analyse *ex post* aide à évaluer chaque règle, à déterminer s'il y a lieu de la maintenir, de l'abroger

ou de la modifier et, le cas échéant, à établir dans quelles directions cibler l'information, les avis, la surveillance et les sanctions pour atteindre les objectifs souhaités. »²

L'OCDE note enfin que les groupes ciblés seront plus incités à respecter la réglementation s'ils sont bien informés de ses objectifs et de ses modalités. En d'autres termes, l'État a la responsabilité de bien faire comprendre le pourquoi et le comment de la réglementation qu'il adopte.

1. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/55/1910841.pdf>
2. OCDE (2001) p. 61.

La mise en application : une étape à inscrire dans la planification du processus réglementaire

Dans le budget britannique de 2004, M. Philip Hampton, président d'une entreprise dans le secteur de l'alimentation, se voyait confier par le chancelier de l'échiquier (le ministre des Finances) le mandat d'examiner quelles approches de mise en application et de contrôle de la réglementation seraient les plus à même de favoriser la réduction des charges administratives imposées aux entreprises, et ce, sans compromettre la protection des personnes et de l'environnement.

Dans son rapport intitulé *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*³, déposé en mars 2005, M. Hampton établit, dans un premier temps, une distinction entre le coût de la réglementation en tant que tel, par exemple l'achat d'équipements en vue de respecter une norme de sécurité au travail, et le coût administratif qu'entraîne, pour le gouvernement et les entreprises, le fait d'assurer l'application et le respect de la réglementation, tels les frais engagés pour obtenir une autorisation.

La réalisation du mandat de M. Hampton a nécessité l'examen des activités de 63 agences nationales et de 468 autorités locales de réglementation. Les charges administratives découlant de la réglementation ont été définies comme le coût, en temps ou en argent, pour les entreprises qui sont assujetties à la réglementation, des activités d'application et de contrôle réglementaires. Ces charges comprennent notamment l'obtention de permis, le temps consacré à remplir les formulaires

(2,6 millions de formulaires distribués chaque année par les agences nationales uniquement) et les inspections (3 millions par année, dont 600 000 sur les lieux physiques).

En vue de réduire ces charges administratives et de résoudre les divers autres problèmes qu'il a pu constater, M. Hampton formule sept recommandations principales :

- > Fonder les programmes de mise en application de la réglementation sur une évaluation globale des risques; en d'autres termes, diriger les ressources de mise en application là où elles peuvent le mieux assurer la conformité à la réglementation.
- > Ne pas réaliser d'inspection sans raison et exiger moins de renseignements des entreprises sur lesquelles ne pèsent pas de soupçon,

- à l’exception de celles qui sont à risque (p. ex. : les contrevenantes récidivistes).
- > Réaffecter les ressources libérées par l’élimination des inspections inutiles à la préparation de conseils favorisant la compréhension et le respect de la réglementation.
 - > Réduire le nombre de formulaires et les simplifier.
 - > Coordonner la collecte de renseignements des diverses instances réglementaires, notamment en harmonisant le design des formulaires.
 - > Réduire de 31 à 7 le nombre d’instances nationales de réglementation en les regroupant sous les thèmes réglementaires suivants : **1.** santé et sécurité; **2.** normes alimentaires; **3.** environnement; **4.** règles commerciales et consommation; **5.** ruralité; **6.** santé animale; **7.** agriculture.
 - > Préparer, dès l’étape d’élaboration des nouveaux règlements, des plans de mise en application conduisant à une optimisation des résultats, et ce, en s’appuyant notamment sur les principes suivants : **1.** formuler la réglementation de façon simple et compréhensible en sollicitant l’avis des entreprises qui y sont assujetties; **2.** ne pas demander aux entreprises plus d’une fois la même information; **3.** détecter rapidement les entreprises qui contreviennent fréquemment à la réglementation et leur imposer des sanctions plus sévères;

- 4.** fournir à peu de frais des avis simples à interpréter;
- 5.** n’intervenir qu’en cas de besoin de protection réel et clairement reconnu.

Cette dernière recommandation est particulièrement intéressante. La préparation de plans de mise en application est non seulement recommandée, mais déclarée nécessaire, et il est de surcroît proposé que cette préparation se fasse lors de l’élaboration des règlements. En d’autres termes, **il est crucial que la mise en application fasse partie intégrante de la planification réglementaire d’ensemble plutôt que de se réduire à une étape distincte ou isolée, subséquente à l’adoption d’un règlement**, et ce, pour des raisons fondamentales d’efficacité dans l’atteinte des résultats, d’économie de ressources publiques et privées et d’équité dans le traitement des entreprises assujetties à la réglementation.

3. <http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf>

Le contrôle du régulateur : à la recherche d’un équilibre entre l’autonomie et le contrôle

Le cas de la Norvège

Dans la foulée du programme de réforme réglementaire mis en avant par l’OCDE, au début des années 2000, la Norvège a procédé à une profonde révision des agences de surveillance en matière d’autonomie, de réglementation, de vérification et de contrôle.

Dans leur article intitulé « Beyond new public management agencification and regulatory reform in Norway⁴ », portant sur le processus de réforme réglementaire et les agences, Tom Christensen, Amund Lie et Per Laegred analysent le cas de la Norvège.

D’entrée de jeu, les auteurs précisent que les agences⁵ représentent une composante organisationnelle majeure du gouvernement central de la Norvège depuis de nombreuses années. Elles ont acquis leur influence à la faveur du conflit qui a opposé historiquement l’exécutif politique aux regroupements professionnels. Le modèle qui en a résulté a conduit à attribuer à la plupart des agences des tâches administratives de réglementation

et de contrôle, ainsi que des responsabilités en matière d'approvisionnement et de production.

Selon leur analyse, la réforme réglementaire radicale entreprise par la Norvège au cours des dernières années a donné lieu au passage de ce modèle ministériel intégré à un modèle d'agences à but unique, notamment d'agences de surveillance autonomes. Tout en favorisant l'autonomie des agences

traditionnelles, cette réorganisation a provoqué un affaiblissement des autorités publiques de contrôle qui devaient bénéficier du renforcement du cadre de conduite et du pouvoir réglementaire, mais dont le rôle de régulateur général s'est alors trouvé limité à la formulation des lois et règlements.

En substance, les auteurs retiennent que la réforme réglementaire réalisée en Norvège, inspirée de l'idéal du *new public management* (performance managériale, cadre de conduite et autonomie des agences) et des exigences de la gouvernance démocratique (démocratie, transparence, responsabilité, contrôle), a entraîné les changements suivants :

- > Le modèle étatique intégré, où plusieurs fonctions relèvent de la responsabilité des ministères ou d'agences étroitement contrôlées par les ministères, a fait place à un modèle de management selon lequel les agences sont plus autonomes et leurs liens avec les ministères moins étroits.
- > La dévolution structurelle a tendance à modifier et à affaiblir les instruments de contrôle et à accroître la distance entre le leadership politique et les unités subordonnées.
- > Le leadership politique a souvent à assumer la responsabilité de la réglementation sans avoir le pouvoir et le contrôle nécessaires. Inversement, plusieurs agences autonomes ont la possibilité d'accroître leur pouvoir sans nécessairement devenir plus responsables.
- > L'équilibre entre le contrôle et l'autonomie varie selon divers facteurs : la dévolution « extensive » (ou radicale), la culture politico-administrative et le contexte politique.
- > Il existe une « zone discrétionnaire » ou une « zone d'indifférence » à l'intérieur de laquelle les agences réglementaires peuvent exercer leurs activités et prendre des décisions autonomes. Si elles s'aventurent au-delà de cette zone, il peut arriver que les politiciens interviennent et resserrent leur contrôle.
- > L'accroissement de la spécialisation requiert un effort de coordination accru, sans quoi les nouvelles agences spécialisées risquent d'être laissées à elles-mêmes.

Selon les auteurs, cette réforme en profondeur n'a pas résolu les tensions entre le politique et l'administratif, entre l'autonomie et le contrôle, entre la centralisation et la décentralisation, ni entre les tenants de l'efficacité du marché et ceux qui préconisent les valeurs de sécurité, d'ouverture, de représentativité démocratique et de qualité professionnelle.

4. Selon la définition fournie par les auteurs de l'article, une **agence** est une entité structurelle distincte du ministère, chargée de tâches publiques au palier national sur une base permanente, qui recrute des employés de la fonction publique, dont le financement provient principalement du budget de l'État et qui est soumise aux procédures légales publiques. Les agences jouissent d'une autonomie par rapport à leur ministère respectif en matière de prise de décision, de personnel, de finances et de management. Elles ne sont toutefois pas totalement indépendantes puisque le gouvernement endosse la responsabilité politique ultime de leurs activités.

5. Tom CHRISTENSEN, Amund LIE, Per LÆGREID, « Beyond new public management: agencification and regulatory reform in Norway », *Financial Accountability & Management* 24 (1), 15-30, February 2008.

L’actualité

Des présentations remarquées à la réunion des répondants ministériels en allègement réglementaire et administratif

Les présentations portant sur la section Entreprises de Portail Québec et les effets nocifs du fardeau réglementaire sur les petites et moyennes entreprises ont été particulièrement suivies par les répondants ministériels en matière d’allègement réglementaire et administratif.

Plus d’une cinquantaine de cadres et de professionnels représentant les quelque 35 ministères et organismes les plus actifs en matière de réglementation ont pris part à la réunion des répondants ministériels en allègement réglementaire et administratif, qui s’est tenue à Québec le 5 novembre dernier. Ces réunions d’information, de sensibilisation et d’échanges sont organisées une ou deux fois par année, depuis une dizaine d’années, par les responsables de l’allègement réglementaire et administratif, lequel relève du ministère du Conseil exécutif. L’auditoire a suivi avec beaucoup d’intérêt les présentations des conférenciers invités.

Des présentations remarquées



Madame Denise Latulippe, directrice de la gestion de l’information Web à Services Québec, a rappelé les diverses étapes qui ont mené à la configuration de la section Entreprises du portail gouvernemental de services⁶. Ce guichet unique consacré aux entreprises répond aux préoccupations des groupes conseils Lemaire et Dutil. La section Entreprises comporte 6 000 pages d’information portant, entre autres sujets, sur 450 types de formalités administratives. Elle reçoit présentement un million de visites par année. Services Québec prévoit une augmentation des visites de 20 % durant l’année 2008-2009.



Monsieur Simon Prévost, vice-président pour le Québec de la Fédération canadienne de l’entreprise indépendante, est venu témoigner des difficultés rencontrées par les petites et moyennes entreprises (PME) dans l’application de la réglementation et le respect des formalités administratives. Il était accompagné de monsieur Claude Régnier, dirigeant de RMH Industries inc., une PME active dans le secteur de la métallurgie. Les conférenciers ont illustré leurs propos en ayant recours à de nombreux exemples des difficultés, frais et délais suscités par les exigences gouvernementales, notamment en matière de fiscalité, d’équité salariale, de santé et de sécurité du travail, de francisation et d’aide financière.

6. <http://www2.gouv.qc.ca/entreprises/portail/quebec/>

MOINS ET MIEUX est produit sous la coordination de la Direction de l’allègement réglementaire et administratif
Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable
Ministère du Conseil exécutif
Téléphone : 418 643-6675, télécopieur : 418 528-5914

Comité éditorial

Lorraine Tellier-Cohen, éditrice et coordonnatrice
Jean-Claude Cloutier, Yves Blouin, Noël Pellerin et Louis Guimont

Révision linguistique

Michelle Collard et Paul Pelletier, réviseur pigiste

Production, coordination et conception graphique

Jérôme Gosselin et Hélène Mercier
Secrétariat à la communication gouvernementale
Ministère du Conseil exécutif

Dépôt légal – 2009
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISSN 1916-9248 (imprimé)
ISSN 1916-9256 (PDF)
© Gouvernement du Québec, 2009

