



# MOINS ET MIEUX

Le bulletin de l'allégement réglementaire et administratif

Volume 6, numéro 2, juin 2010

## La Régie du cinéma

- > Une pionnière en matière d'allégement réglementaire et administratif

## Les actualités

- > Une conférence sur la modernisation réglementaire
- > Malcolm K. Sparrow et la gestion du risque
- > La paperasserie a maintenant sa semaine
- > La prospérité freinée par la conformité à la réglementation
- > La réglementation et l'investissement au Québec
- > Les indicateurs d'une gestion réglementaire de qualité
- > Une commission pour examiner la réglementation fédérale
- > *Simplifions* – un mot d'ordre d'actualité en France
- > L'étude d'impact désormais obligatoire dans l'Hexagone
- > Les Pays-Bas, un leader en matière de réforme réglementaire

## Revue des publications

- > La revue *Horizons* – un numéro portant sur la stratégie réglementaire

**MOINS ET MIEUX** propose en premier lieu, dans ce numéro, de suivre le parcours de la Régie du cinéma qui a su s'ajuster rapidement aux nouvelles exigences de la modernisation et de la simplification des procédures réglementaires et administratives, puis de faire le point sur les éléments suivants de l'actualité réglementaire.

Une conférence a été organisée en Saskatchewan pour alimenter la réflexion sur la modernisation du processus réglementaire et favoriser un environnement d'affaires compétitif. Il en ressort que les réformes réglementaires devront répondre à la fois aux exigences gouvernementales et aux attentes des entreprises, et assurer l'amélioration du processus réglementaire. Elles devront aller au-delà de l'allégement réglementaire pour inclure les nouvelles méthodes de gestion du risque, comme le préconise Malcolm K. Sparrow, un expert réputé en cette matière, qui insiste sur l'importance de recourir au nouveau modèle fondé sur la solution de problèmes.

Les récentes études recensées indiquent, d'une part, que malgré une diminution du coût de la conformité à la réglementation enregistrée au Québec et à l'échelle canadienne, le fardeau réglementaire demeure important. D'autre part, elles situent le fardeau réglementaire parmi les facteurs qui influencent l'investissement privé au Québec. Les études consultées révèlent également que la création d'une unité administrative vouée à la promotion de la politique réglementaire et à son suivi accroît la capacité réglementaire des gouvernements. Cette capacité peut être évaluée à partir d'indicateurs se rapportant aux structures et aux ressources administratives. Le succès des stratégies de simplification administrative repose d'ailleurs grandement sur ces dernières.

En ce qui concerne le gouvernement du Canada, une part de son budget de 2010 sera consacrée à la mise sur pied d'une commission chargée d'examiner la réglementation fédérale. Au terme d'une consultation sans précédent, la France adopte, pour sa part, des mesures qui favorisent la simplification des démarches administratives et, par conséquent, la modernisation de l'État. Les projets de loi y seront désormais obligatoirement accompagnés d'études d'impact. Finalement, pour consolider son leadership en matière de réforme réglementaire, les Pays-Bas ont mis sur pied le Groupe de la réforme réglementaire.

**MOINS ET MIEUX** vous invite à prendre connaissance de ces événements et études ainsi que des articles de la revue *Horizons* qui ont retenu l'attention.

Le comité éditorial

## La Régie du cinéma

*Témoins de l'évolution des valeurs de la société québécoise au cours du siècle dernier, depuis l'avènement du cinéma et jusqu'à son entrée dans la modernité, les organismes de contrôle de l'activité cinématographique qui se sont succédé ont su s'adapter au changement de mentalité. La Régie du cinéma poursuit cette tradition.*

**MOINS ET MIEUX** vous invite à suivre les diverses étapes qu'a franchies la Régie pour s'adapter aux exigences de la modernisation en matière de simplification réglementaire et administrative.

### Une pionnière en matière d'allègement réglementaire et administratif

*Tout au long de l'évolution de la mise en marché du cinéma au Québec, la Régie du cinéma s'est ajustée aux nouvelles réalités tout en assurant son double rôle de contrôle de l'industrie et de prestation de services à sa clientèle commerciale ainsi qu'au grand public. Elle s'est continuellement efforcée de moderniser ses opérations afin de simplifier les démarches de sa clientèle commerciale et de réduire les délais de traitement. La recherche de l'allègement réglementaire n'est donc pas étrangère à la culture de la Régie.*

Régie du cinéma, *Plan stratégique 2005-2008*

La Régie du cinéma est l'organisme de référence pour ce qui est du classement et de la mise en marché des films au Québec. Elle agit dans l'intérêt général de la société québécoise et des consommateurs de produits cinématographiques, et plus particulièrement dans celui des citoyens et de leurs enfants. La Régie assume, depuis le 13 mars 1985, le contrôle et la surveillance des films commercialisés au Québec ainsi que des entreprises qui les mettent en marché, en vertu de la *Loi sur le cinéma* promulguée en 1983.

La Régie du cinéma est l'héritière d'une histoire presque centenaire du contrôle de l'activité cinématographique au Québec. Cette histoire commence en 1913 par la création du Bureau de la censure des vues animées de la province de Québec, chargé de voir à l'effet de l'arrivée du cinéma sur le public québécois. Le Bureau procède alors, pour des motifs moraux, puis politiques, à l'élimination des passages cinématographiques jugés impropres à la présentation en public, en coupant dans la pellicule. En 1967, le Bureau de la censure est remplacé par le Bureau de surveillance du cinéma dont l'action s'appuyait sur deux principes fondamentaux toujours en application : tout film est jugé dans son ensemble avant d'être accepté ou refusé s'il porte atteinte à l'ordre public, et l'État ne sabre plus dans les films. Il procède plutôt à leur classement selon les groupes d'âge fixés par la *Loi sur le cinéma*. Au milieu des années 1980, la Régie du cinéma prend la relève et succède au Bureau de surveillance. En plus du classement des films, la Régie reçoit des mandats plus larges, notamment en matière

d'émission de permis, de contrôle des droits de distribution et de promotion de la langue française à l'écran.

Dès lors, pour réaliser son mandat, la Régie du cinéma classe les films, contrôle les droits de distribution, accorde les permis et effectue l'inspection nécessaire des bâtiments. Elle exerce principalement ses compétences sur trois catégories de commerçants : les distributeurs de films destinés à une présentation au public québécois ou au commerce de détail ; les exploitants d'un lieu destiné à la présentation publique de films, ainsi que les détaillants de matériel vidéo. Dans le cadre de ses fonctions, elle pose les gestes administratifs liés à l'émission des visas, permis, certificats et attestations, de même qu'à la réception des dépôts en réponse aux demandes des entreprises qui satisfont aux conditions prescrites.

Les données administratives du *Rapport annuel de gestion 2008-2009* de la Régie du cinéma témoignent de l'ampleur de son mandat, dont la réalisation occupe une soixantaine de personnes.

Nombre	Produits de la Régie du cinéma Exercice 2008-2009 se terminant le 31 mars 2009
86 806	<p><i>Visas attestant le classement d'un film</i></p> <p>Ces visas s'appliquent à tous les supports physiques (pellicule, VHS, DVD...) et doivent être apposés sur chacune des copies présentées au public ou destinées au commerce de détail, sauf s'il s'agit d'un film exempt du classement (p. ex., un film produit à des fins éducatives, un film portant sur l'apprentissage d'une langue ou sur un événement sportif).</p>
1 069	<p><i>Permis d'exploitation</i></p> <p>Ces permis sont accordés selon les catégories suivantes : <i>salle de cinéma</i> (862 permis), <i>ciné-parc</i> (30 permis) et <i>lieu polyvalent</i> dont la vocation principale n'est pas la présentation de films en public (177 permis) – à l'exception des salles qui présentent des visionnements à l'occasion d'un festival du film ou d'événements analogues, ou des lieux où un permis d'alcool autorise une projection publique de films.</p>
47	<p><i>Permis généraux de distribution</i></p> <p>Le nombre total de ces permis, en vertu desquels sont autorisés la vente, le prêt, la location ou l'échange de copies de films, s'élève à 259.</p>
1 250	<p><i>Permis spéciaux de distribution</i></p> <p>Ces permis sont délivrés aux <i>majors</i>, les grands studios américains, pour la présentation publique de films (105 permis) et la distribution de films destinés au visionnement privé (1 145 permis).</p>
1 586	<p><i>Permis de commerce au détail de matériel vidéo</i></p> <p>Le nombre total de ces permis, qui permettent la vente, la location et l'échange de matériel vidéo, s'élève à 5 625.</p>
1 376	<p><i>Dépôts d'ententes de distribution de matériel vidéo</i></p> <p>Le nombre total d'ententes déposées s'élève à 10 753. Ces dépôts sont liés à l'obligation du distributeur de remettre à la Régie une copie du contrat lui cédant les droits de distribution. L'entente peut porter sur un seul film, tout comme elle peut couvrir l'ensemble des œuvres d'un producteur ou le catalogue d'un distributeur étranger.</p>
43 981	<p><i>Certificats de dépôt</i></p> <p>Ces certificats attestent qu'un distributeur québécois (42 958 certificats) ou qu'un <i>major</i> (1 023 certificats) a le droit de mettre un film en marché pour visionnement privé.</p>
28 090 686	<p><i>Attestations de certificats de dépôts liés au matériel vidéo</i></p> <p>Ces attestations sont délivrées à des distributeurs québécois (16 154 203 attestations) ou à des <i>majors</i> (11 936 483 attestations). Elles s'appliquent à tous les films faisant l'objet d'un certificat de dépôt. Produites sous forme d'étiquettes portant les informations exigées, elles doivent être apposées sur chaque exemplaire de matériel vidéo ou sur chaque coffret destiné au commerce de détail pour visionnement privé.</p>

Au cours de la période de référence, les activités de la Régie, qui ont occasionné des dépenses de cinq millions de dollars, ont généré 13,7 millions de dollars de revenus, l'excédent ayant été versé au Fonds consolidé du revenu.

## L’allégement réglementaire et administratif, une composante du processus de modernisation des activités de la Régie du cinéma



Réputée pour sa capacité d’adaptation à l’évolution du marché du cinéma au Québec, la Régie a su s’ajuster aux nouvelles exigences liées à son rôle de contrôle de l’industrie du cinéma et de prestation de services à sa clientèle commerciale, ainsi qu’au grand public. Afin de répondre aux attentes, la Régie a tôt fait de s’inscrire dans un processus de modernisation de ses activités en adoptant des mesures d’allégement réglementaire et administratif dès le début des années 2000, comme l’indique la chronologie qui suit :

### 2001-2002

- > Réduction du nombre de formulaires liés aux demandes de permis, qui sont passés de trois à un.
- > Adoption d’une politique de remboursement des étiquettes (attestations de certificats) invendues.
- > Réduction de 29 % du temps nécessaire pour se conformer à la réglementation et diminution de près de 60 % des frais directs autres que ceux engendrés par la tarification, selon une évaluation complète des divers gestes posés par la clientèle.
- > Intégration du Numéro d’entreprise du Québec à la base de données et aux formulaires de la Régie, ce qui dispense le demandeur qui fournit ce numéro d’appuyer sa demande de plusieurs autres documents.

### 2002-2003

- > Élimination du formulaire relatif au dépôt d’ententes de distribution de matériel vidéo.
- > Accessibilité, sur le site Web de la Régie, de tous les formulaires en format PDF.
- > Implantation du service de transmission par courriel des demandes d’attestations de certificats.
- > Entrée en vigueur de la modification réglementaire permettant l’apposition d’une seule attestation de certificat sur un produit contenant plus d’une vidéocassette ou plus d’un DVD (p. ex., le coffret de tous les films d’un réalisateur ou d’un acteur, un film en deux parties...).

### 2003-2004

- > Mise sur pied d’un système d’allégement de la procédure relative à l’émission des certificats de dépôts – les distributeurs qui ont une entente valide avec un *major* n’ont plus à demander de certificat de dépôt. Dès que la Régie approuve la soumission d’un film déposée par un *major*, un numéro de certificat est automatiquement attribué à chacun de ces distributeurs. La Régie estime que, pour l’ensemble des distributeurs, cette mesure engendre une économie substantielle de plus de 1 000 heures consacrées à remplir des formulaires de demandes de certificats, à les transmettre à la Régie et à en faire le suivi.

## 2004-2005

- > Implantation d'un mécanisme de synchronisation des dates d'échéance de l'ensemble des permis possédés par une même entreprise, ce qui permet à cette dernière de procéder, en une seule transaction, au renouvellement de tous ses permis.

## 2005-2006

- > Prestation électronique de plusieurs services de la Régie, soit : 1. l'émission et le renouvellement du permis général de distributeur, du permis de détaillant de matériel vidéo et du permis d'exploitant de salles de projection publique ; 2. l'obtention de visas additionnels destinés à la projection publique ; 3. le versement d'acomptes au compte client et 4. le paiement des frais et droits particuliers.

## 2008-2009

- > Mise sur pied d'une procédure permettant aux distributeurs de télécharger les films-annonces et les pièces nécessaires à leur examen. Les entreprises évitent ainsi de recourir au transport routier (développement durable) pour acheminer ce type de films à la Régie.

## 2009-2010

- > Abandon de l'obligation de classer le matériel supplémentaire des DVD (les bandes-annonces, les entretiens avec les comédiens ou le réalisateur, le reportage du tournage, les scènes coupées au montage, etc.), à l'exception de celui qui accompagne les films de sexploitation.
- > Intégration de MédiaVU, un service de visionnement numérique des films-annonces adopté par certains distributeurs pour traiter avec les bureaux de classement et les réseaux de télévision d'Amérique du Nord.
- > Possibilité pour les distributeurs d'imprimer le classement d'un film sur le boîtier plutôt que de l'afficher au moyen de l'étiquette.
- > Remplacement du visa traditionnel autocollant par un visa électronique, réduisant ainsi les manipulations de la part des entreprises.

Selon son plan stratégique 2009-2012, la Régie du cinéma compte poursuivre son objectif de simplification et réduire de nouveau de 20 %, d'ici à la fin de 2010, le coût des formalités administratives imposées à sa clientèle commerciale. En effet, une première cible de réduction de 20 % a été plus qu'atteinte par la Régie pour la période 2001-2004.

D'autre part, d'ici 2012, la Régie compte offrir à sa clientèle commerciale, sur son site Web [www.rcq.gouv.qc.ca](http://www.rcq.gouv.qc.ca), tous les services qui s'y prêtent.



## L’avènement du numérique, à la fois un défi et une bonne occasion

La présence bientôt généralisée du numérique dans le secteur audiovisuel et la commercialisation des contenus sous toutes ses formes intéressent la Régie au premier chef. Pour répondre aux nouveaux enjeux de distribution soulevés par le numérique, la Régie constate que l’actualisation du cadre législatif et réglementaire s’impose, de même que la mise à jour de son modèle financier actuel, fondé sur la tarification des seuls supports physiques. Elle envisage, par ailleurs, comme vecteurs d’action et de communication de grande efficacité, de passer au numérique dans sa gestion administrative, de maximiser et d’optimiser son recours à l’informatique pour réaliser ses activités et d’utiliser Internet pour alléger et simplifier ses procédures et ses transactions. Elle pourra ainsi mieux servir sa clientèle commerciale et transmettre de l’information utile au public québécois, lui permettant d’être mieux éclairé sur ses choix cinématographiques et audiovisuels.

## Les actualités

### En Saskatchewan

#### Une conférence pour alimenter la réflexion sur la modernisation du processus réglementaire<sup>1</sup>

*L’une des priorités du gouvernement de la Saskatchewan est de créer un environnement d’affaires compétitif. Pour atteindre cet objectif, il a mandaté **Entreprise Saskatchewan**<sup>2</sup> qui devra trouver le moyen d’améliorer la législation, la réglementation et les processus gouvernementaux, et de promouvoir la compétitivité des entreprises, la productivité et la croissance économique sans compromettre la protection et l’intérêt publics. Il a également constitué, en 2008, le **Regulatory Modernisation Council** pour assister cette agence et orienter les priorités gouvernementales liées à la réforme réglementaire et à l’offre de service aux entreprises. C’est dans cette perspective que le conseil de la modernisation réglementaire a proposé la tenue d’une conférence sur la modernisation réglementaire.*

La **Regulatory Modernisation Conference**, organisée par Entreprise Saskatchewan et par l’Institut d’administration publique du Canada, s’est déroulée à Regina, en Saskatchewan, les 21 et 22 octobre dernier. Cette conférence, inscrite dans la poursuite des objectifs du programme gouvernemental de réforme réglementaire<sup>3</sup>, visait à offrir une vitrine des meilleures pratiques gouvernementales canadiennes et des améliorations apportées aux services publics et aux processus réglementaires. Pour faire le point en cette matière, une vingtaine de conférenciers des secteurs public et parapublic, du secteur privé et du monde universitaire ont été invités à prendre la parole.

Selon les propos des conférenciers, la question de la modernisation réglementaire se pose actuellement

dans le contexte d’un rapide changement économique et social. Des approches et des outils adaptés aux nouvelles exigences d’efficacité doivent être mis à contribution pour atteindre les résultats souhaités en matière de sécurité publique, de santé, de travail et d’environnement.

Dans cette perspective, la conférence a mis en lumière l’importance de poursuivre les initiatives probantes et les efforts consentis pour alléger les charges administratives imposées aux petites et moyennes entreprises ;

de clarifier le processus réglementaire ; de réduire le temps de la prise de décision et d'harmoniser les diverses réglementations gouvernementales. L'amélioration des services peut engendrer un fort pourcentage de conformité volontaire à la réglementation et de meilleures relations avec la clientèle. Pour être efficaces, les gouvernements s'emploient à développer de nouvelles approches créatives, axées sur la collaboration et les résultats. À cet égard, le recours à l'analyse d'impact réglementaire permet d'éviter les effets nocifs de la réglementation sur les entreprises et sur le public en général.

l'autorégulation, qui limite le recours aux formulaires réglementaires ; le partage de services réglementaires, qui facilite l'implantation d'un guichet de services unique ; et l'utilisation d'incitatifs relatifs au marché pour réduire le fardeau administratif de la réglementation.



Concept graphique utilisé pour annoncer la Regulatory Modernization Conference. Il illustre la réduction, en Saskatchewan, des formalités administratives désignées sous le vocable Red tape.

La conférence a également permis d'insister sur la communication, un élément primordial de la modernisation réglementaire. Dans cette perspective, les objectifs et les résultats des programmes de réforme réglementaire doivent être communiqués avec clarté et cohérence pour les renforcer, sensibiliser les politiciens, les fonctionnaires et le public aux efforts consentis, promouvoir l'adhésion aux objectifs poursuivis et obtenir des résultats probants.

Selon les enseignements livrés, il appert que **les réformes réglementaires devront leur succès à des approches et à des mesures crédibles, qui répondront aux besoins des petites et moyennes entreprises et assureront l'amélioration du processus réglementaire.** À cet égard, une enquête menée par Deloitte auprès de 150 répondants révèle que les organismes régulateurs sont préoccupés à la fois par l'efficacité de la réglementation et par le fardeau des charges administratives.

L'enquête révèle également que la perspective d'une réforme globale de la réglementation va au-delà de l'allègement réglementaire pour **inclure de nouvelles méthodes de gestion du risque** qui favorisent : des actions ciblées concernant la réglementation, les sanctions et la communication ; la numérisation, pour une réglementation plus efficace ;

1. MOINS ET MIEUX présentait, en décembre 2008, un article faisant état des **composantes stratégiques de la modernisation réglementaire déterminées par la Saskatchewan**. Il s'agissait : de l'importance accordée au service à la clientèle ; du développement des services en ligne ; de la rationalisation du recours au support papier ; de la reddition de comptes et de la quantification ; de l'économie de temps ; de la transparence ; de l'efficacité de la communication ; des répercussions réglementaires ; de l'harmonisation des normes ; des options modernes et de la réduction du fardeau financier.
2. Depuis sa création, en 2008, **Entreprise Saskatchewan** a procédé à la mise sur pied du Regulatory Modernisation Council, ainsi qu'au lancement du site Internet *Your Voice-Regulation Saskatchewan* dans lequel les ministères et organismes gouvernementaux doivent publier leurs projets de réglementation aux fins de consultations préalables à leur mise en œuvre. Par ailleurs, l'agence s'est employée à développer les services en ligne destinés aux entreprises selon une approche axée sur leurs besoins et leurs attentes (en matière de délais, de clarté, d'équité et de résultats) et visant à l'amélioration des services qui leur sont offerts ainsi qu'à la simplification de leurs démarches auprès du gouvernement : [<http://www.entreprisesaskatchewan.ca/Default.aspx?DN=6b50fff0-0443-4992-bc15-07fd89212f4c>].
3. Le **programme de réforme réglementaire de la Saskatchewan** vise à accroître l'innovation, la productivité et la croissance des entreprises, à hausser la qualité et l'efficacité gouvernementale, à améliorer la qualité des services offerts par les régulateurs et à réduire le fardeau imposé par la réglementation existante et nouvelle.

Les participants de la Regulatory Modernisation Conference, tenue à Regina, en octobre dernier, ont décerné la « palme d’or » des présentations, selon les commentaires rapportés, à Malcom K. Sparrow pour l’aspect à la fois validant et provocateur de sa conférence.

**MOINS ET MIEUX** a donc choisi de présenter l’essentiel des propos livrés à cette occasion par Malcom K. Sparrow

## Malcolm K. Sparrow et la gestion du risque

### Le *modus operandi*



*Puisque, en tant qu’expert, vous devez constamment faire des choix, faites-les de façon rationnelle, analytique et démocratique; assumez-en la responsabilité; utilisez votre jugement pour corriger les déficiences de la loi; concentrez-vous sur des objectifs précis, axés sur le bien public; concevez des méthodes économiques en regard de leur caractère étatique, des ressources de la communauté réglementée et de l’agence réglementaire; et procédez au choix du que faire et du comment faire en conciliant la recherche d’efficacité avec les valeurs de justice et d’équité<sup>4</sup>.*

Malcom K. Sparrow, *The Regulatory Craft...*, chap. 1

**Malcolm K. Sparrow** est un expert réputé en matière de réglementation et de gestion du risque. Titulaire d’un doctorat en mathématique appliquée et d’une maîtrise en administration publique, il est professeur à la John F. Kennedy School of Government de l’Université Harvard. Pourvu d’une expérience acquise au sein du British Police Service, il a atteint le grade de detective chief inspector spécialisé dans les enquêtes criminelles pour fraude. Malcolm K. Sparrow est l’auteur de nombreux ouvrages, notamment *The Character of Harms* (2008) et *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance* (2000).

Le choix des approches et des méthodes réglementaires est essentiel au travail du régulateur. Pour résoudre un problème ou parer à un risque liés notamment à la corruption, à la pauvreté, à la pollution ou à la criminalité, l’organisme gouvernemental fera souvent appel à une approche axée sur les processus administratifs. Dans le cas de la mise sur pied d’un système d’émission de permis, l’organisme responsable portera essentiellement son attention sur l’évaluation de l’efficacité du processus de délivrance, qui sera mesuré en fonction des délais et de la satisfaction de la clientèle. Cette approche reléguera au second plan l’examen de l’atteinte de l’objectif poursuivi par le mécanisme de délivrance du permis et du respect, par son titulaire, des obligations qui y sont inhérentes.

### Une nouveau modèle de gestion du risque fondé sur la résolution de problèmes

Selon Sparrow, un système de contrôle du risque doit d’abord permettre de déceler l’existence d’un problème pour être en mesure de définir des objectifs précis à atteindre et d’allouer les ressources nécessaires pour y faire face efficacement. Dès lors, pour éliminer ou prévenir un risque, au lieu d’opter pour une approche axée sur la structure et les pratiques organisationnelles, les organismes régulateurs devront adopter une démarche portant sur la résolution de problèmes.

Sparrow déplore que, trop souvent, des lois et règlements sont mis en vigueur sans que le problème qu’ils tentent de résoudre ne soit connu en profondeur et dans ses multiples dimensions, ce qui entrave l’atteinte des résultats escomptés. Il précise que **le succès de l’approche et des méthodes réglementaires**

**retenues dépendra de l'atteinte des objectifs poursuivis en rapport avec le problème à résoudre, pour autant que l'analyse du risque, sous ses différents angles, ait bien permis de cerner le problème.**

Pour illustrer son propos, Sparrow évoque la stratégie de lutte adoptée par la Ville de Boston pour contrer les crimes sur la personne perpétrés par des mineurs appartenant à des gangs de rue. Dans un premier temps, le groupe de travail multidisciplinaire, spécialement mis sur pied pour régler ce problème, a cru que la cause première de ces crimes résidait dans l'accès trop facile aux armes à feu provenant du sud des États-Unis. Cependant, l'analyse des dossiers d'homicides révéla que les armes venaient, en fait, du Massachussets. Il fallait donc chercher ailleurs l'explication.

En décomposant le problème des gangs de rue, il s'est avéré qu'au lieu de se concentrer sur le contrôle des armes à feu, il fallait plutôt s'intéresser aux rapports hiérarchiques existant au sein d'un gang. Il est en effet apparu que, pour être reconnu et grimper dans la hiérarchie, l'aspirant devait commettre, à l'aide d'une arme à feu, un acte violent envers un membre d'une bande rivale. Les experts, qui ont examiné le phénomène, en ont conclu qu'il fallait travailler à démanteler ce mécanisme de reconnaissance.

Des dispositions législatives et réglementaires ont alors été prises pour que non seulement le membre reconnu coupable d'un tel acte soit passible d'une condamnation, mais que son geste entraîne également une punition pour chacun des membres du groupe. Ce faisant, le geste, jusque-là valorisé par le groupe, perd tout son sens.

Cet exemple démontre que, pour résoudre des problèmes particuliers, il faut faire appel à une solution ciblée, fondée

sur la bonne compréhension du problème. Dans le cas exposé, une mesure visant au contrôle des armes à feu, paraissant *a priori* appropriée, se serait sans doute avérée peu efficace. Il fallait penser autrement et se concentrer sur la compréhension de la dynamique interne des gangs de rue.

**Sparrow propose de recourir au nouveau modèle de gestion du risque fondé sur la solution de problèmes.**

À cet effet, il recommande aux organismes de réglementation d'éviter d'aborder un problème de façon trop large et de plutôt le décortiquer et de travailler de façon appropriée; de prendre le temps nécessaire à l'analyser, de se méfier des solutions toutes faites et de concevoir des solutions sur mesure, propres à chaque problème, et, enfin, de se concentrer sur le problème à résoudre, et non sur le processus et les fonctions de l'organisme régulateur. Dans cette perspective, pour bien cerner le problème et le résoudre, le régulateur devra disposer d'un coffre d'outils et d'une marge discrétionnaire lui permettant d'accomplir sa mission avec succès et d'obtenir les résultats souhaités par la réglementation. Par ailleurs, Sparrow s'adresse aux administrations gouvernementales canadiennes pour les convaincre **de poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer et d'alléger les processus réglementaires et administratifs.**

4. Notre traduction. Voir le site [<http://www.ipac.ca/documents/MalcolmSparrow.ppt>].

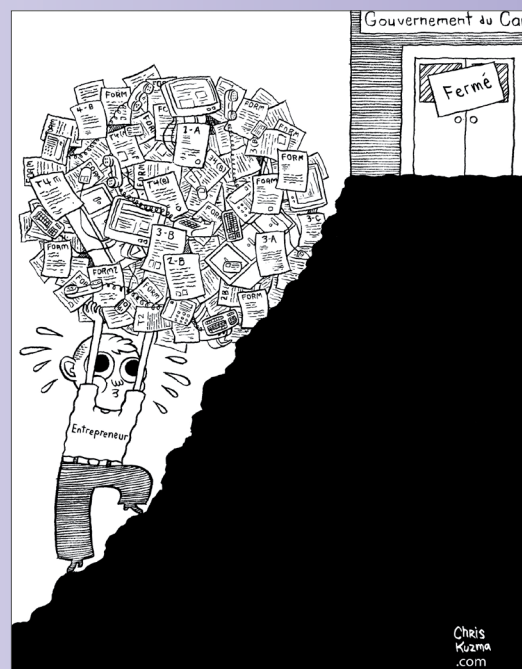
## La Fédération canadienne de l’entreprise indépendante

La Fédération canadienne de l’entreprise indépendante (FCEI), fondée en 1971, représente plus de 105 000 propriétaires de petites et moyennes entreprises au Canada, dont 24 000 au Québec. Préoccupée par les conséquences négatives d’une réglementation excessive sur le milieu des affaires, la Fédération a récemment procédé au lancement de la **Semaine de sensibilisation à la paperasserie** et à la publication d’un second rapport sur le coût de la réglementation au Canada.

**MOINS ET MIEUX** souligne ces faits.

### La paperasserie a maintenant sa semaine

La Fédération canadienne de l’entreprise indépendante a lancé, en début d’année, la toute première semaine de sensibilisation à la paperasserie à se dérouler au Canada. Dans le cadre de cet événement, qui s’est tenu du 11 au 15 janvier 2010, la Fédération a accompli plusieurs actions de sensibilisation et d’éducation. Elle a publié un rapport de recherche sur l’état actuel du coût et du fardeau de la réglementation fédérale, provinciale et municipale (voir prochain texte), ainsi qu’un certain nombre de communiqués s’adressant aux gouvernements. Elle a fait état de mauvaises expériences vécues en rapport avec la paperasserie, présenté une vidéo sur son site Web ([www.cpib-fcei.ca](http://www.cpib-fcei.ca)) et diffusé un dessin éditorial humoristique illustrant les frustrations subies par les petites et moyennes entreprises au moment de se conformer aux règlements gouvernementaux (voir dessin ci-contre). Elle a, de plus, offert aux propriétaires de petites et moyennes entreprises la possibilité de transmettre leurs commentaires et de faire paraître leurs articles sur un site Web créé à cet effet.



### La prospérité ligotée par une réglementation excessive

#### Rapport sur le coût de la réglementation au Canada

*Il serait impensable qu’un gouvernement n’établisse pas un budget chaque année. C’est pourtant ce qui se passe dans le cas de la réglementation. Pendant trop longtemps, l’absence de responsabilité en matière de réglementation est passée inaperçue, bien qu’elle coûte des milliards de dollars aux familles et aux entreprises canadiennes. En 2005, la situation a commencé à changer, avec la publication par la FCEI de son rapport révolutionnaire, intitulé Dossier R : la prospérité ligotée par une réglementation excessive.*

Fédération canadienne de l’entreprise indépendante, 2010

La Fédération canadienne de l’entreprise indépendante a rendu public, le 11 janvier dernier, la deuxième édition de son rapport portant sur le coût de la conformité à la réglementation intitulé *La prospérité ligotée par une réglementation excessive*<sup>5</sup>. La Fédération constate qu’au Canada, depuis la publication de son premier rapport en 2005, les gouvernements prennent la question plus au sérieux et mettent sur pied des réformes prometteuses.

Le plus récent rapport présente les résultats d’un sondage portant sur le coût de la réglementation<sup>6</sup> généré par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, sondage auquel 10 566 propriétaires de petites et moyennes entreprises ont répondu. Celui-ci révèle



Au Québec, le fardeau réglementaire a également diminué, le coût de la conformité à la réglementation étant passé de 7,4 milliards de dollars en 2005, soit 2,6 % du PIB, à 7,2 milliards de dollars en 2008, soit 2,4 % du PIB.

Malgré des résultats encourageants, le Québec demeure l'une des provinces où le fardeau réglementaire est le plus élevé au Canada, avec la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard. Les plus faibles fardeaux réglementaires se trouvent en Alberta, en Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador, où ils représentent, dans les trois cas, moins de 1,5 % du PIB, comme l'indique le tableau qui suit :

que la conformité à l'ensemble des exigences réglementaires canadiennes a coûté, en 2008, 30,5 milliards de dollars aux entreprises, ce qui représente 1,9 % du produit intérieur brut (PIB). Par rapport à 2005, le fardeau réglementaire a diminué : il était alors de 30,9 milliards de dollars et représentait 2,2 % du PIB.

### Coût de la réglementation par province (en dollars de 2008)

	Coût total (en millions de dollars)		% du PIB provincial	
	2005	2008	2005	2008
Colombie-Britannique	4 216	4 829	2,5	2,4
Alberta	3 537	4 046	1,7	1,4
Saskatchewan	1 041	836	2,4	1,3
Manitoba	1 072	945	2,5	1,9
Ontario	11 556	10 853	2,1	1,8
<b>Québec</b>	<b>7 439</b>	<b>7 201</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>
Nouveau-Brunswick	633	567	2,5	2,1
Nouvelle-Écosse	837	706	2,6	2,1
Île-du-Prince-Édouard	153	114	2,8	2,4
Terre-Neuve-et-Labrador	396	369	1,9	1,2
<b>Canada</b>	<b>30 880</b>	<b>30 467</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>

Source : Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, résultats du sondage portant sur la réglementation et la paperasse effectué entre novembre 2008 et février 2009.

Pour la Fédération, le fardeau lié à la réglementation demeure important. C’est pourquoi elle formule, en guise de conclusion de son rapport, dix recommandations susceptibles de favoriser la réduction du fardeau réglementaire et administratif (voir encadré) et qui s’adressent à toutes les administrations gouvernementales canadiennes.

#### Recommandations de la Fédération canadienne de l’entreprise indépendante Pour une réforme efficace de la réglementation

1. Mesurer le fardeau de la réglementation ;
2. Institutionnaliser une mesure d’allègement réglementaire en informant régulièrement le public à son sujet ;
3. Imposer des contraintes aux autorités responsables de la réglementation : éliminer une obligation chaque fois qu’une nouvelle est adoptée ;
4. Faire de la reddition de comptes une priorité politique en nommant un ministre responsable ;
5. S’assurer que la réglementation en vigueur ou projetée est communiquée adéquatement ;
6. Mettre l’accent sur les domaines les plus productifs sur le plan économique : cibler ceux auxquels la réglementation et les formalités administratives sont les plus nuisibles ;
7. Examiner attentivement la nécessité de tout nouveau règlement et l’incidence qu’il peut avoir sur les petites et moyennes entreprises ;
8. Maintenir la flexibilité sur le plan de l’observation de la conformité réglementaire et donner des exemples et des indications simples de conformité et de non-conformité : axer la réglementation sur les résultats plutôt que sur les moyens ;
9. Améliorer le « service à la clientèle » du gouvernement ;
10. Inverser, s’il y a lieu, la responsabilité des délais et de la communication en vue d’une plus grande symétrie : p. ex., exiger du gouvernement le respect des délais de réponse ou de délivrance des permis. Actuellement, des délais sont fixés aux entreprises pour le respect de leurs obligations, mais le gouvernement ne s’impose toujours pas la même discipline.

5. Voir le site [[www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104f.pdf](http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104f.pdf)].

6. Le coût de la réglementation inclut les frais liés aux formalités administratives, aux achats d’équipement et aux rénovations des lieux, de même qu’aux ventes perdues.

## La faiblesse relative de l'investissement privé au Québec

### Le fardeau réglementaire n'est pas seul mis en cause

#### Études de l'Institut Fraser et du Conference Board du Canada

Au cours des dernières années, l'investissement privé au Québec a affiché l'une des croissances les plus faibles au Canada, comme l'indique le taux de croissance annuel moyen de l'investissement des entreprises pour la période 2004-2008.

#### Taux de croissance annuel moyen de l'investissement des entreprises<sup>7</sup> entre 2004 et 2008

	Taux	Rang
Saskatchewan	16,0 %	1
Alberta	13,2 %	2
Nouveau-Brunswick	11,6 %	3
Colombie-Britannique	10,8 %	4
Manitoba	9,3 %	5
Île-du-Prince-Édouard	6,3 %	6
Ontario	4,8 %	7
<b>Québec</b>	<b>2,7 %</b>	<b>8</b>
Nouvelle-Écosse	0,3 %	9
Terre-Neuve-et-Labrador	- 5,3 %	10
<b>Canada</b>	<b>8,2 %</b>	<b>---</b>

Source : Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux* (novembre 2009), compilation de l'Institut de la statistique du Québec

Deux études récentes de l'Institut Fraser et du Conference Board du Canada corroborent la faiblesse relative de l'investissement privé au Québec, pour des raisons différentes à bien des égards, toutefois.

Dans les deux cas, le fardeau administratif résultant des obligations réglementaires est explicitement mis en cause, mais sans explication précise. Cependant, dans chacune des études, les recommandations formulées à l'endroit du Québec fournissent un élément de réponse.

#### L'étude de l'Institut Fraser<sup>8</sup>

Le plus récent rapport de l'Institut Fraser sur les situations favorables à l'investissement présente un classement des provinces canadiennes par rapport aux politiques publiques qui ont le plus d'impact sur l'investissement, selon un sondage effectué auprès de gestionnaires de fonds d'investissement. Le classement général tient compte des résultats obtenus pour chacun des sept facteurs explicatifs retenus.

Au classement général, le Québec occupe le huitième rang parmi les provinces canadiennes en ce qui concerne sa situation par rapport à l’investissement. Il se classe *ex aequo* avec la Nouvelle-Écosse, ne devant que l’Île-du-Prince-Édouard. Le fardeau réglementaire est le facteur qui reçoit la plus mauvaise cote, soit zéro (la meilleure étant 10). Les résultats détaillés du Québec sont comparés à ceux de l’Ontario et de l’Alberta dans le tableau qui suit :

### Classement de l’Institut Fraser relatif aux situations favorables à l’investissement

Facteurs explicatifs :	Québec		Ontario		Alberta	
	cote	rang	cote	rang	cote	rang
Fardeau réglementaire	0,0	<b>10</b>	4,7	5	9,5	2
Prudence fiscale (p. ex., surplus budgétaires)	0,6	<b>10</b>	4,6	6	8,8	1
Réglementation du marché du travail	1,3 <sup>9</sup>	<b>10</b>	3,4	2	5,3	1
Taxe sur le capital des entreprises	2,8	<b>9</b>	6,4	5	10,0	1
Impôt sur le revenu des particuliers	4,7	<b>6</b>	5,4	4	10,0	1
Infrastructures de transport	6,3	<b>5</b>	6,8	2	5,7	7
Impôt sur le revenu des entreprises	6,8	<b>3</b>	3,3	7	10,0	1
<b>Classement général</b>	<b>3,3</b>	<b>8</b>	<b>4,9</b>	<b>5</b>	<b>8,5</b>	<b>1</b>

L’Institut Fraser recommande aux provinces canadiennes de réformer leurs politiques publiques les moins performantes au classement. Ainsi, pour résoudre son problème de sous-investissement privé relatif, le Québec devrait, selon l’Institut Fraser : 1. réduire le fardeau de sa réglementation ; 2. redresser ses finances publiques ; 3. réduire les rigidités induites sur le marché du travail par sa réglementation ; 4. éliminer, plus rapidement qu’il ne le prévoit, sa taxe sur le capital des entreprises, et 5. améliorer la compétitivité de son régime d’imposition des particuliers.

### Le rapport du Conference Board du Canada<sup>10</sup>

Le rapport du Conference Board évalue les conséquences macroéconomiques négatives de la faiblesse de l’investissement privé au Canada. Il impute à ce facteur la faible progression de la productivité du travail, en dépit de la nette amélioration de la qualité de la main-d’œuvre, ainsi que la faible croissance économique depuis le milieu des années 1980 par rapport au quart de siècle précédent.

En ce qui concerne le Québec, la faiblesse de l’investissement privé est attribuable aux facteurs suivants : l’introduction de la taxe sur le capital au cours des années 1980 ; la faiblesse et les fluctuations du taux de change ; la faiblesse des investissements dans l’infrastructure publique ; et le fardeau de la réglementation gouvernementale qui accroît les frais de fonctionnement et affecte la rentabilité des investissements.

Les recommandations du Conference Board favorisent la réforme de la fiscalité et, en particulier, l'élimination de la taxe sur le capital des entreprises<sup>11</sup>, car cette réforme contribuerait substantiellement au redressement de la situation relative à l'investissement privé, à la productivité du travail et à la croissance économique. À cet égard, il convient de rappeler que le Québec a déjà éliminé la taxe sur le capital des entreprises manufacturières et prévoit l'abolir pour toutes les autres entreprises d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>12</sup>.

### Des résultats largement divergents

L'Institut Fraser et le Conference Board imputent, en partie, la faiblesse de l'investissement privé au Québec à la taxe sur le capital des entreprises, aux investissements insuffisants dans l'infrastructure publique et au fardeau réglementaire. Toutefois, alors que le Conference Board limite, à toutes fins utiles, ses recommandations à l'élimination de la taxe sur le capital des entreprises – une réforme que le Québec s'est déjà engagé à parachever rapidement –, l'Institut Fraser, pour sa part, recommande au Québec de réviser en profondeur un ensemble de politiques majeures pour résoudre son problème de sous-investissement privé.

- 
7. Investissements des entreprises en construction non résidentielle et en machineries et équipements, taux de variation annuel moyen composé.
  8. Milagros Palacios, Alex Gainer, Charles Lamman et Niels Veldhuis, Institut Fraser, «Canadian Provincial Investment Climate: 2009 Report», *Studies in Entrepreneurship & Markets*, décembre 2009 : [<http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/7056.aspx>].
  9. Par exemple, selon l'un des sous-indices composant ce facteur explicatif, une cote de 10 est attribuée si la loi permet l'embauche de travailleurs de remplacement au cours d'une grève ou d'un lockout légal, et une cote de 0 autrement.
  10. Alan Arcand et Mario Lefebvre, Conference Board du Canada, *Canada's Lagging Productivity, The Case of a Well-Educated Workforce Lacking the Much-Needed Physical Capital*, janvier 2010 : [<http://www.conferenceboard.ca/documents.aspx?did=3396>].
  11. Le capital est un facteur de production mobile, de sorte que l'investissement se réalise dans les territoires où le taux de rendement sur l'investissement est le plus élevé.
  12. *Plan budgétaire 2009-2010* du gouvernement du Québec, page B 52.

## L’Organisation de coopération et de développement économiques

À la fine pointe des travaux portant sur la rationalisation des systèmes réglementaires, depuis les années 1990, l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est le lieu des débats internationaux sur cette question, là où les responsables et les praticiens partagent leur expérience et leurs techniques.

**MOINS ET MIEUX** rend compte des plus récents travaux de l’OCDE en livrant, dans ce numéro, son enseignement en matière d’analyse des pratiques réglementaires des pays membres et en réservant au prochain numéro les observations de l’organisme sur la simplification des formalités administratives.

### Les indicateurs de gestion de la réglementation

Les politiques gouvernementales en matière de réglementation constituent actuellement une discipline du savoir et d’étude à part entière. La plupart des gouvernements ont adopté des politiques et des procédés administratifs en vue d’évaluer l’impact de leurs nouveaux règlements, de considérer des solutions alternatives à la réglementation et d’examiner les enjeux relatifs à la conformité et à l’application des règlements<sup>13</sup>.

OCDE, 2009

De nombreux gouvernements accordent désormais de l’importance à l’encadrement de leur approche réglementaire par l’adoption de politiques, ainsi qu’à la cohérence de la réglementation par rapport à leurs objectifs de développement économique et social. Ces gouvernements cherchent de plus en plus à valider le bien-fondé de leurs pratiques réglementaires en ayant recours à des principes directeurs, susceptibles de bien guider l’élaboration et l’adoption d’une réglementation de qualité. Ces principes ont fait l’objet d’un certain consensus, comme l’indique le document intitulé *Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, publié en 2005.

En vertu des principes directeurs cités ci-dessus, une réglementation de qualité se définit ainsi : elle atteint des objectifs clairement identifiés et appuyés par le pouvoir politique ; ses avantages et son coût sont méthodiquement déterminés ; elle est élaborée et adoptée selon des procédés décisionnels transparents et non discriminatoires ; et, enfin, elle ne nuit ni aux échanges commerciaux, ni à la concurrence, ni à l’efficacité économique, ni à la compétitivité.

Afin de mesurer à quel point les bonnes intentions des gouvernements se sont traduites par une réglementation de meilleure qualité, l’OCDE a publié, en 2009, un rapport intitulé *Indicators of Regulatory Management Systems*<sup>14</sup>. Tout en admettant la difficulté de mesurer directement la qualité de la réglementation, soit la « production finale », selon des critères objectifs, le rapport fait valoir le fait que la capacité des gouvernements à élaborer et à adopter une réglementation de qualité peut néanmoins être évaluée. Il s’agit, pour ce faire,

de recenser les structures et les ressources administratives, soit les « facteurs de production » établis par les gouvernements au cours de la dernière décennie.

C’est dans cette perspective que l’OCDE a poursuivi, en 2008, sa série de sondages périodiques sur les pratiques réglementaires, menés auprès des pays membres de l’Organisation<sup>15</sup>. Une vingtaine de questions leur ont été posées sur les mécanismes réglementaires dont ils se sont dotés pendant la dernière décennie, afin de déterminer s’ils leur ont permis de mettre en œuvre des pratiques réglementaires de qualité. L’analyse s’effectue sous différents angles relatifs aux structures et aux procédés administratifs, soit :

1. Des politiques et des mécanismes institutionnels susceptibles de promouvoir une réglementation de qualité ;
2. La transparence et les modes de consultation liés à l’élaboration et à l’adoption de nouveaux règlements ;
3. Les outils de nature à améliorer la qualité de la réglementation ;

#### 4. Les stratégies nécessaires à la révision de la réglementation déjà en vigueur.

L'examen des indicateurs permet de conclure que de nombreux gouvernements ont substantiellement renforcé leur capacité de gestion de la réglementation en créant une unité administrative spécialement vouée à la promotion de la politique réglementaire et à son suivi. La formation du personnel a également été fortement approfondie pour mieux munir celui-ci des habiletés nécessaires à produire de la réglementation de qualité. Les progrès sont beaucoup moins marqués, eu égard aux modes de consultation privilégiés au moment de l'élaboration et de l'adoption de nouveaux règlements : dans de nombreux pays, le public ne dispose pas automatiquement du droit de participer aux consultations, et des réponses écrites aux commentaires ne sont pas exigées des autorités réglementaires. Les gouvernements, dans l'ensemble, ont adopté des programmes

pour réduire le fardeau administratif global imposé aux entreprises. Par contre, les efforts visant à instaurer une révision systématique de la réglementation déjà en vigueur sont beaucoup plus timides.

13. Notre traduction. Voir le site [<http://www.oecd.org/dataoecd/5/0/44124554.pdf>].

14. OCDE, Regulatory Policy Committee, *Indicators of Regulatory Management Systems*, 2009 Report, Paris : [[http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en\\_2649\\_3414\\_1\\_44291613\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_3414_1_44291613_1_1_1_37421,00.html)].

15. En plus des 30 pays membres de l'OCDE, le sondage a été réalisé auprès de la Commission européenne, pour le compte de l'Union européenne et de ses instances réglementaires.

## Au Canada

### Une commission pour examiner la réglementation fédérale

Après avoir éliminé 80 000 exigences réglementaires ainsi que les obligations relatives à l'information et atteint l'objectif qu'il s'était fixé en 2007, soit de réduire de 20 % les tracasseries administratives par la rationalisation de la réglementation, l'élimination des exigences et des obligations faisant double emploi, ainsi que par la réduction des demandes de renseignements, le gouvernement du Canada poursuit son *initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie*.

Parmi l'ensemble des mesures annoncées dans son budget de 2010<sup>16</sup> pour réduire les tracasseries et le fardeau administratifs, le gouvernement propose la constitution d'une **commission pour la réduction des tracasseries administratives**, qui fera appel à des parlementaires et à des représentants du secteur privé. Cette commission sera chargée d'examiner la réglementation fédérale dans les domaines où des réformes s'imposent le plus, afin d'alléger le fardeau de l'observation de la réglementation, en particulier pour les petites entreprises, et ce, tout en préservant la santé et la sécurité des Canadiens. La commission aura pour tâche de présenter des recommandations précises quant aux moyens d'éliminer les mesures réglementaires inutiles et de rendre le régime de réglementation plus efficace, de sorte que les petites entreprises puissent se concentrer sur l'investissement et la création d'emplois. Le gouvernement fédéral consacrera huit millions de dollars étalés sur deux ans à la réalisation de ce projet.

Par ailleurs, dans une perspective de développement économique et d'exploitation des ressources naturelles, le gouvernement entreprendra la **rationalisation du régime de réglementation du Nord** en vue d'améliorer les processus réglementaires complexes, qui se chevauchent parfois et dont l'application est incertaine et coûteuse. La rationalisation du régime réglementaire et l'élimination des obstacles aux investissements privés favoriseront un plus grand degré de clarté et de certitude pour les investisseurs, tout en garantissant la protection de l'environnement. Dans une perspective de croissance économique, le budget de 2010 accorde onze millions de dollars, étalés sur deux ans,

au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour qu'il accélère l'examen des projets liés aux ressources naturelles du Nord.

Sensible aux attentes des entreprises canadiennes qui réclament de faire plus pour réduire la complexité des règles et des structures fédérales, le gouvernement mettra également sur pied un **comité consultatif du secteur privé sur les petites entreprises et l'entrepreneuriat**, qui sera chargé de prodiguer ses conseils sur les moyens d'améliorer l'accès à l'information et aux programmes fédéraux.

---

16. Voir le site [<http://www.budget.gc.ca/2010/plan/chap3c-fra.html#a46>].

## En France

*Tirant profit de la réflexion de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur de meilleures pratiques réglementaires et l'expérience des pays membres en cette matière, la France a récemment adopté des mesures décisives qui témoignent de sa volonté de réduire les obligations administratives qui pèsent sur les entreprises, de simplifier les procédures et d'améliorer la qualité de la réglementation.*

**MOINS ET MIEUX** fait état des mesures françaises mises en œuvre pour simplifier les démarches administratives et du nouveau règlement sur les études d'impact devant accompagner les projets de loi.

## SIMPLIFIONS pour une économie de temps et d'argent

*Il ne s'agit pas seulement de remplacer un formulaire papier par son équivalent électronique. L'ambition du programme (de simplification des démarches administratives) consiste à repenser l'enchaînement des procédures les plus utilisées par les Français, pour les simplifier ou les rendre automatiques lorsque c'est possible. Ainsi, le temps passé en démarches administratives est réduit au minimum.*

Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'économie numérique, octobre 2009

La réforme de l'État constitue l'un des axes prioritaires de l'action du gouvernement français. Cette responsabilité a été confiée à la Direction de la modernisation de l'État, du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Cette direction conseille les ministères sur les stratégies de transformation à adopter, détermine avec eux les leviers de modernisation les plus structurants et les accompagne dans la mise en œuvre de plans de transformation et des décisions adoptées à cet effet. Tout comme la simplification et la modernisation des services, la simplification des démarches administratives s'inscrit dans les missions essentielles à la modernisation de l'État. À cet égard, l'objectif auquel s'est engagé le gouvernement, en 2008, est de parvenir à réduire

de 25 % la charge générée par les mille procédures administratives les plus lourdes et les plus irritantes pour les entreprises<sup>17</sup>. La mesure et la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises font l'objet de projets interministériels.

### Des mesures pour simplifier la vie des entreprises

La structure du programme adopté par le gouvernement français pour simplifier la vie des entreprises, mais aussi celle

des citoyens et des collectivités locales, respecte les trois principes directeurs suivants :

- > réduire le nombre de pièces justificatives demandées aux usagers ;
- > éviter aux usagers d'avoir à fournir plusieurs fois la même information à des services différents ;
- > s'engager quant à la qualité des services et concernant les délais de réponse.

Parmi les quinze mesures mises en œuvre, cinq concernent plus particulièrement les entreprises, soit :

- > permettre aux entreprises retenues dans le cadre d'un marché public d'obtenir une attestation fiscale électronique ;
- > simplifier la déclaration préalable à l'embauche et expérimenter la déclaration simplifiée par téléphone ;
- > faciliter le transfert du siège social d'une entreprise grâce à un dossier plus simple et à une procédure en ligne ;
- > simplifier la vie de l'entrepreneur, de la création aux premiers mois d'activité de l'entreprise, grâce à un plan d'action de dix mesures, structuré selon trois axes de simplification : réduction et garantie des délais administratifs de création ; réduction des demandes d'information redondantes et meilleur accompagnement du créateur ;
- > éviter aux entreprises d'avoir à fournir plusieurs fois la même information de base (chiffres d'affaires, effectif, etc.), ce qui pourrait réduire de moitié la charge administrative pesant sur les très petites entreprises.

Le portail de l'administration française [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) donne accès au site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), qui met à la disposition des usagers l'ensemble des services en ligne offerts par les organismes publics. Les usagers peuvent ainsi bénéficier d'un compte unique sécurisé pour effectuer leurs démarches administratives sur Internet, conserver les pièces justificatives électroniques nécessaires à la réalisation de leurs démarches et enregistrer leurs données usuelles afin de simplifier la saisie des formulaires administratifs en ligne. À ce sujet, les données du classement européen indiquent qu'en France, 43 % des particuliers et 75 % des entreprises font usage de l'administration électronique, comparativement à une moyenne de 28 et de 68 % respectivement pour l'Union Européenne<sup>18</sup>.

## De l'écoute à l'action – Ensemble simplifions

Les mesures de simplification administrative adoptées par le gouvernement français ont été définies au terme d'un travail d'écoute et de consultation sans précédent, engagé directement avec les usagers et leurs représentants. Le programme *Ensemble simplifions*, conçu à cet effet, offre aux usagers, sur le nouveau site [ensemble-simplifions.fr](http://ensemble-simplifions.fr), un espace de discussion leur permettant de donner leur avis ou de soumettre des propositions relatives aux démarches administratives. Quatre rubriques, destinées aux particuliers, aux entreprises, aux associations et aux collectivités locales, communiquent les dernières actualités sur les projets de simplification qui les intéressent. Les entreprises sont ainsi invitées à réagir aux pistes de simplification administrative liées à leurs activités (création d'entreprise, recrutement, marchés publics, déclarations, normes et mesures environnementales, financement public, construction, exportation et autres) ou à en proposer d'autres.

17. Voir le site [[http://www.budget.gouv.fr/discours-presse/discours-communiques\\_budget.php?type=communiqu&id=1124&rub=2](http://www.budget.gouv.fr/discours-presse/discours-communiques_budget.php?type=communiqu&id=1124&rub=2)].

18. Rapport du classement européen de l'administration électronique, dévoilé le 19 novembre 2009. Intitulé *Smarter, Faster, Better Government*, il a été publié par Capgemini et préparé en collaboration avec l'institut Rand Europe, le cabinet IDC, le Danish Technological Institute et la Commission européenne. Les quatre premières places au classement sont occupées par l'Autriche, Malte, le Portugal et la Grande-Bretagne qui offrent un accès entièrement électronique aux vingt services publics les plus utilisés.

## Les projets de loi doivent désormais être accompagnés d’une étude d’impact

*L’étude d’impact [...] constitue un outil d’évaluation et d’aide à la décision. Sa préparation doit être engagée dès le stade des réflexions préalables sur le projet de réforme. [...]. C’est au ministre principalement responsable du projet de réforme de prendre en charge la responsabilité de l’étude d’impact. Ses services doivent prendre l’attache du secrétariat général du Gouvernement dès la mise en chantier du projet de réforme dans le double but d’arrêter le cahier des charges de l’étude et de déterminer les concours susceptibles d’être recherchés auprès d’autres administrations pour contribuer aux travaux d’évaluation préalable.*

Le premier ministre, François Fillon

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, la plupart des projets de loi déposés au Parlement ou au Sénat français doivent être accompagnés d’une étude d’impact. Un récent rapport remis à l’Assemblée nationale par le Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques rappelle les fondements de cette démarche et présente les critères de contrôle qui devront être pris en considération dans ces études.

### Historique et fondements juridiques

Le rapport rappelle d’entrée de jeu que, dans le sillon des travaux de l’OCDE, la pratique des études d’impact s’est notablement développée au sein de l’Union européenne et de ses pays membres tout au long des années 2000. En France également, les assemblées parlementaires et le gouvernement recherchent, depuis plusieurs années, des voies susceptibles de remédier au « désordre législatif ».

L’exigence relative à la réalisation d’une étude d’impact est prévue dans une loi adoptée le 15 avril 2009. Des exceptions<sup>19</sup> y sont prévues, mais le gouvernement peut, même dans ces cas, présenter de façon volontaire au Parlement des études d’impact pour parachever son information.

La loi précise que les documents rendant compte de l’étude d’impact doivent définir les objectifs poursuivis par le projet de loi, recenser les choix possibles en dehors de l’intervention proposée et exposer les motifs du recours à une nouvelle loi. Ces documents doivent en outre présenter avec précision « l’évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d’administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ».

Une modification réglementaire est par ailleurs venue préciser que les documents qui rendent compte de l’étude d’impact sont imprimés et distribués en même temps que le projet de loi. Ils sont rendus accessibles par voie électronique, afin que toutes les observations qui peuvent être formulées soient recueillies.

Le président de l’Assemblée ou d’une commission peut par ailleurs demander au Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques un avis sur la qualité d’une étude d’impact ou une évaluation de la portée de propositions de modifications à des lois existantes.

La mise en œuvre de la réforme prévoit enfin que le Conseil d’État<sup>20</sup> ne sera saisi du projet de loi que si l’étude d’impact est jugée suffisante par le cabinet du premier ministre et par le secrétaire général du gouvernement.

### Les recommandations du rapport

En ce qui concerne la **présentation des études d’impact**, le rapport recommande 1) de faire mention au besoin des exigences jugées non pertinentes au regard du projet de loi considéré et 2) d’identifier, le cas échéant, les différentes dispositions indivisibles d’un même projet de loi qui font l’objet de l’évaluation d’impact.

En ce qui a trait au **contenu**, le rapport recommande de rendre compte dans les études d’impact des éléments suivants : 1. du diagnostic (description de la situation de référence et du problème); 2. des objectifs poursuivis; 3. des solutions de rechange et des motifs de recours à une nouvelle loi; 4. des effets prévisibles du mécanisme proposé, tant directs qu’indirects (p. ex., ses effets sur les comportements); 5. des consultations menées, en précisant les points sur lesquels elles ont porté et les résultats obtenus, et 6. de la mise en œuvre de la réforme.

Quant à la **procédure**, il est entre autres recommandé d'organiser efficacement le recueil des observations du public sur les études d'impact.

Le rapport conclut enfin sur la nécessité de réévaluer les critères d'analyse des études d'impact à intervalles réguliers et de mettre en place, à l'Assemblée nationale, un mécanisme interne qui permette d'en assurer le contrôle dans les meilleures conditions.

### L'examen du rapport par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Le Comité a adopté le rapport en novembre 2009. Ce faisant, il a du même coup reconnu 1. que la réalisation d'études d'impact vise, au premier chef, à une amélioration de la qualité de la législation ; 2. que l'étude d'impact, si elle est réalisée très en amont, c'est-à-dire avant même que ne débute la rédaction d'un avant-projet de loi, peut modifier en profondeur les méthodes de travail gouvernementales ; 3. que cette précocité est une condition du succès de la démarche, et 4. qu'une étude d'impact peut conduire à abandonner certaines réformes ou à retenir d'autres possibilités que la voie législative pour les mettre en œuvre.

Reconnaissant le caractère évolutif de la démarche, l'un des membres du Comité et également auteur du rapport, M. Claude Goasguen, a mentionné : « L'étude d'impact, réalisée *a priori*, est un outil qui à la fois contribue à l'amélioration du débat parlementaire et qui sert l'évaluation éventuellement réalisée *a posteriori*. Il est en effet évident que, le moment venu, nous devons évaluer la loi en partant de l'étude d'impact, afin d'examiner si elle a rempli les objectifs qui lui avaient été assignés. »

### La mise en œuvre de la réforme

Le Secrétariat général du gouvernement a élaboré un certain nombre de documents de soutien destinés aux responsables de la réalisation des études d'impact, dont le *Référentiel proposé pour examiner les études d'impact* (annexe jointe au rapport), lequel prend la forme d'un questionnaire structuré.

- 
19. Les principales exemptions touchent les projets de loi des finances et du financement de la sécurité sociale, ainsi que les projets de loi présentés en période de crise.  
20. Le Conseil d'État est la plus haute instance administrative. Il conseille le gouvernement sur les projets de loi.

Source :  
Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, députés à l'Assemblée nationale, n° 2094, 2009. [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000580/index.shtml?xtor=EPR-526>], [<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2094.pdf>].

## Les Pays-Bas

### Un leader en matière de réforme réglementaire

*L'évaluation du suivi accordé aux recommandations formulées en 2008 par le Groupe de la Banque mondiale, à la suite de son examen du programme de simplification administrative des Pays-Bas, indique que le gouvernement néerlandais a tout mis en œuvre pour conserver son leadership en matière de réforme réglementaire.*

La réforme réglementaire des Pays-Bas a été reconnue comme la meilleure à l'échelle mondiale par le Groupe de la Banque mondiale, à la suite de son examen des réalisations accomplies entre 2003 et 2007<sup>21</sup>. Les efforts consentis par le gouvernement néerlandais pour réduire les charges administratives imposées aux entreprises lui avaient alors permis d'alléger ce fardeau administratif de près de 25 % et d'atteindre presque totalement son objectif de réduction de quatre milliards d'euros. C'est dans cette perspective qu'a été mis sur pied un organisme indépendant de surveillance en matière de réduction du fardeau administratif. Dirigé par trois membres issus des milieux universitaire, politique et des affaires, cet organisme comprend treize fonctionnaires pourvus d'une expérience du secteur privé.

Fort de la reconnaissance de son leadership en matière de réforme réglementaire, le gouvernement néerlandais a poursuivi son action en mettant largement en application les recommandations du Groupe de la Banque mondiale et en procédant à :

1. la création du Groupe de la réforme réglementaire, lequel fait rapport au Comité ministériel sur la pression réglementaire, présidé par le premier ministre;
2. un réexamen des frais de conformité aux 30 lois les plus problématiques, de l'avis des entreprises;
3. la fixation d'un nouvel objectif de réduction de 25 % du coût des charges administratives à l'horizon 2011, ce qui inclut les charges imposées par les municipalités;
4. la réalisation d'un sondage auprès des entreprises pour cerner les principaux obstacles aux affaires, et
5. l'adoption d'une stratégie de communication destinée au milieu des affaires, laquelle s'articule autour d'objectifs liés à la connaissance, aux attitudes et aux comportements des entreprises face au corpus réglementaire.

---

21. Simeon Djankov et Peter Ladegaard, The World Bank Group, *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, 2009.

# La revue des publications

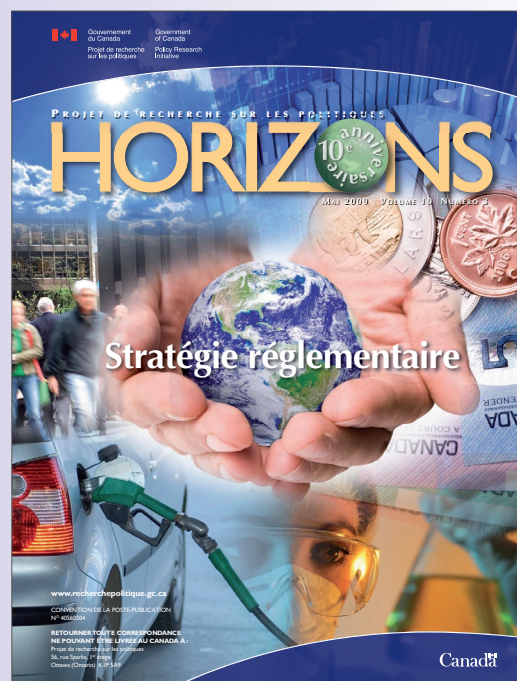
## Un numéro d'Horizons portant sur la stratégie réglementaire

*L'internationalisation des risques, les technologies émergentes, les préoccupations environnementales, les nouveaux instruments de gouvernance et la montée de militants ne venant ni d'organisations non gouvernementales ni d'entreprises ont considérablement modifié le contexte dans lequel les règlements sont créés et mis en œuvre.*

Morris Rosenberg, sous-ministre de Santé Canada, et Thomas Townsend, directeur du projet de recherche sur les politiques

Dans le but d'examiner les questions soulevées par l'adoption de stratégies en matière de réglementation, la revue *Horizons*<sup>22</sup>, liée au Projet de recherche sur les politiques à l'intention des chercheurs du gouvernement fédéral, présentait, en mai 2009, un numéro substantiel portant sur la stratégie réglementaire. Celui-ci comprend une dizaine d'articles qui traitent de l'élaboration des règlements sous les trois angles suivants :

1. Les facteurs de changement :
  - > *Les enjeux internationaux émergents*, comme les nanotechnologies et la bioénergie, qui nécessitent une approche intégrée d'évaluation et de gestion des risques dans l'ensemble des gouvernements et des secteurs de la société ;
  - > *L'utilisation des mécanismes du marché par des groupes de militants* pour modifier les pratiques commerciales, plutôt que le recours aux règlements traditionnels, ce qui influe sur la capacité du secteur public de gouverner efficacement.
2. La gouvernance :
  - > *Le recours aux plans d'action et aux budgets*, susceptible de freiner le coût des nouveaux règlements destinés au secteur privé et de favoriser l'obtention d'avantages à moindre coût, plus de transparence et plus d'efficacité dans l'affectation des ressources ;
  - > *Les modèles et principes liés à la fonction de remise en question* qui favorise la transparence, la qualité, la rigueur d'analyse et s'avère utile à la prise de décisions ;
  - > *Le recours au classement des risques*, selon la gravité de la menace et l'ampleur des préoccupations de la population, pour définir efficacement les priorités en matière de santé et de sécurité en raison de ressources gouvernementales limitées.



3. La capacité institutionnelle :

- > *L’analyse coût-avantages*, nécessaire à la prise de décisions responsables en matière de réglementation et étendue aux politiques liées à la santé, à l’environnement et à la planification des infrastructures, mais dont l’utilisation dans certains domaines, comme l’éducation et la lutte contre la pauvreté, soulève de nombreux problèmes qui exigent d’importants efforts additionnels ;
- > *Le rôle des instruments axés sur les mécanismes du marché et de l’analyse de la réglementation*. En cette matière, le Canada commence tout juste à suivre le courant de politiques fondées sur des mesures d’encouragement. Sa position s’améliorera au fur et à mesure des efforts de renforcement du cadre institutionnel (par exemple, la production de documents d’orientation) et de la capacité d’analyse du gouvernement fédéral ;
- > *La contribution des analyses qualitatives aux processus décisionnels complexes*, notamment dans les domaines où l’évaluation coût-avantages suscite beaucoup d’incertitude.

---

22. André Downs et Paul De Civita, Gouvernement du Canada, « Survol : Stratégie réglementaire », *Projet de recherche sur les politiques, Horizons*, mai 2009, volume 10, numéro 3, [[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)].

**MOINS ET MIEUX** est produit sous la coordination de la Direction de l’allégement 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  
Yves Blouin, Scott Erwin, Louis Germain, Louis Guimont et Noël Pellerin

**Pour sa collaboration spéciale, le comité éditorial remercie sincèrement** la Régie du cinéma.

**Le comité éditorial remercie également**, pour les illustrations fournies : la Régie du cinéma, Entreprise Saskatchewan, M. K. Sparrow, la Fédération canadienne de l’entreprise indépendante et la revue *Horizons*

**Révision linguistique**

Lydia Martel, réviseuse pigiste

**Production, coordination et conception graphique**

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

Dépôt légal – 2010  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada  
ISSN 1916-9248 (imprimé)  
ISSN 1916-9256 (PDF)  
© Gouvernement du Québec, 2010

