PH4-78/2011F-PDF
978-1-100-96681-6
Avril 2011

Gouvernement du Canada
Horizons de politiques Canada

Government of Canada
Policy Horizons Canada

RAPPORT de POLITIQUES

Prospective réglementaire et moteurs de changement

Andrew MacDonald, Paul De Civita, André Downs[1]
Horizons de politiques Canada

Introduction

Les pouvoirs publics sont chargés d'exercer un grand nombre de responsabilités fondamentales pour garantir le bien-être social et économique. Un mécanisme clé, à savoir une fonction de réglementation efficace, permet d'exercer ces responsabilités. La réglementation est un instrument qui, au mieux, peut être affiné afin de répondre aux besoins changeants et dynamiques dans les sociétés complexes.

Alors que certaines interventions réglementaires sont imprévues et nécessaires, de toute urgence, l'élaboration d'une pratique de la prospective réglementaire pourrait aider le gouvernement en donnant une idée générale de la façon dont ses fonctions de réglementation doivent se préparer à répondre aux besoins futurs.

L'objectif de la prospective réglementaire consiste à apporter une meilleure compréhension des questions émergentes, des effets sur la réglementation actuelle et des exigences quant aux nouvelles réglementations. La prospective réglementaire n'est pas une approche permettant aux pouvoirs publics d'anticiper des problèmes ultérieurs précis afin de préparer les règlements en conséquence. Alors que les gouvernements agissent surtout en réaction aux dimensions particulières d'un problème, la prévision réglementaire peut aider à prévoir les catégories générales de problèmes ou de besoins susceptibles d'exiger une intervention réglementaire.

Canada

La prospective a recours à un ensemble d'outils qui facilitent la prise en compte et l'exploration systématiques de futurs vraisemblables (Padbury and Christensen, 2009). La prospective ne tente pas de prédire l'avenir, elle est au contraire un mode de pensée qui aide à prévoir le changement et permet de repérer les événements ou les résultats plausibles. En introduction au concept de prospective réglementaire, ce bref exposé examine d'abord les avantages potentiels ou les raisons de s'engager dans des activités de prospective, puis il donne un aperçu de l'analyse prospective, la pratique qui consiste à se tourner à l'avenir vers le monde afin de trouver des moteurs de changement, dans un contexte de secteur public. L'exposé présente ensuite une réflexion sur les facteurs potentiels pouvant entraîner l'évolution réglementaire et il propose une technique permettant de se lancer dans la prévision réglementaire, celle qui consiste à étudier les indicateurs scientifiques actuels. L'exposé se termine par des suggestions d'étapes suivantes.

Pourquoi s'adonner à la prospective réglementaire?

La réglementation implique forcément une intrusion dans le fonctionnement normal d'un marché ou d'un système et elle charge les parties prenantes de mener une activité différemment de ce qu'elles feraient autrement. Il importe donc que les décisions de réglementation soient prises avec prudence et souplesse. Selon Slater (2009), « C'est… un problème courant en réglementation que de décider, parmi une myriade de nouveaux risques possibles, lesquels doivent être pris en compte… et de concevoir les réactions appropriées d'une manière efficace et défendable. » En outre, l'auteur suggère ceci : « il importe que les organismes de réglementation soient pleinement conscients qu'une décision *tardive* a de grandes chances de s'amplifier en une mise en œuvre *très, très tardive* (souligné dans l'original). » Ainsi, la prise de conscience précoce et la préparation aux besoins futurs en matière de réglementation contribueraient à éviter ultérieurement des retards coûteux.

Comprendre et observer les facteurs qui amènent les changements réglementaires permettrait une meilleure surveillance et la préparation de l'éventuelle intervention du gouvernement, avec les avantages suivants :

- Réduction de la fréquence des réactions en mode d'urgence à des situations imprévues;
- Réaction plus rapide aux situations changeantes, ce qui réduit le coût du changement pour la société canadienne;
- Priorités établies plus tôt et utilisation plus efficace des ressources gouvernementales;
- Le gouvernement serait préparé au changement et il y aurait moins de résistance lorsque le changement est nécessaire;
- Plus de temps consacré à l'examen et à la discussion des enjeux clés;
- Adaptation plus rapide de la réglementation pour remédier à ses insuffisances face aux situations nouvelles.[2]

L'industrie et les autres intervenants pourraient aussi tirer parti d'un véritable programme gouvernemental de prospective réglementaire. Les partenaires pourraient être informés à

l'avance des types de projets de réglementation qui se profilent à l'horizon, ce qui leur permettrait de mieux se préparer et de planifier leurs propres adaptations. Il s'agirait là d'un aspect important d'un environnement réglementaire transparent et coopératif.

Veille réglementaire existante dans les publications

En général, les activités de prospective réglementaire du secteur public ne diffèrent pas d'autres activités de veille de politiques publiques. Normalement, la politique publique ne se limite pas à un seul instrument. Les organismes de réglementation ont, dans bien des cas, limité leurs veilles à des applications propres aux ministères, tandis que les celles effectuées dans le secteur privé visent davantage l'adaptation des pratiques commerciales en vue de se préparer aux éventuels changements réglementaires futurs (mesures défensives).

Par exemple, le *Plan de renouveau II* (2007) de la Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA) de Santé Canada, a établi un programme de prospective en matière de réglementation qui présente les exigences réglementaires reliées aux nouvelles technologies et aux processus de recherche clinique. Par cette initiative, Santé Canada s'est engagé à « améliorer la prospective du processus réglementaire et les conseils scientifiques » et à fournir un « contexte de réglementation productif et habilitant » conformément à son mandat. De la même façon, le comité permanent de la recherche agricole (CPRA) de la Commission européenne a lancé un exercice de prospective en 2005 : « Afin de permettre à l'agriculture de faire face à un éventail de problèmes complexes et interdépendants, tels que l'accélération de la mondialisation, les changements climatiques et la consommation non durable des ressources naturelles, il importe d'élaborer des scénarios futurs clairs pour s'assurer de répondre aux bonnes questions » (Groupe d'experts en prospective, 2007).

McElveny (2005) donne un exemple de veille d'un secteur privé précis, celui de la radiologie aux États-Unis. L'auteur décrit un projet de l'American Society of Radiologic Technologists (ASRT) baptisé « Future Scan » qui tente de donner une vue d'ensemble, de sorte que les particuliers et les organisations puissent prendre les « grandes décisions » (ASRT, 2006).

Les éléments d'une prospective réglementaire menée par une agence centrale du gouvernement pouvant être appliqués dans tous les ministères sont limités, probablement en raison de la difficulté à dégager les grandes tendances avec une précision suffisante pour préparer les interventions réglementaires spécifiques. En témoignent par exemple les recherches prospectives menées au Foresight Horizon Scanning Centre du gouvernement britannique. Le Centre est chargé de trois missions : éclairer le processus décisionnel ministériel et interministériel; appuyer l'analyse prospective menée par d'autres partenaires dans le gouvernement; repérer les incidences des sciences et technologies émergentes et habiliter les partenaires à prendre les mesures qui s'imposent.

L'un des produits du Centre est le projet Sigma Scan,[3] un ensemble de 271 articles explorant les tendances et les enjeux potentiels des 50 prochaines années susceptibles d'avoir des incidences sur la politique publique du Royaume-Uni. Comme le décrit le site Web de Sigma Scan, le Centre « a recueilli 'les éléments de l'avenir' en étudiant plus de 2 000 sources

documentaires et en interrogeant 300 éminents penseurs »[4] et condensé l'information dans la série d'articles destinés à vérifier les hypothèses et à faire émerger les idées. La série d'articles qui examine les enjeux politiques futurs peut faire apparaître des difficultés potentielles qui requièrent une intervention réglementaire. Regroupé en cinq grandes catégories (Économie, Environnement, Politique, Science et Technologie et Société) et plusieurs sous-catégories plus détaillées, le projet Sigma Scan donne une vue d'ensemble des aspects de la société qui pourraient être les moteurs de l'évolution réglementaire. De plus, chaque document thématique est classé par incidence potentielle, probabilité et degré de controverse afin d'apporter davantage de nuances et de perspective au sujet traité. Bien qu'elles visent à déterminer les besoins des politiques futures du Royaume-Uni., les questions soulevées ont souvent une portée globale et elles peuvent éventuellement fournir un aperçu utile aux gouvernements des autres pays.

Pratiquer la prospective réglementaire

Une étape essentielle dans la pratique de la prospective réglementaire consiste à recenser les facteurs susceptibles de stimuler les changements qui requièrent l'intervention des pouvoirs publics. Ces facteurs, appelés « moteurs de changements », représentent les tendances mesurables croissantes ou décroissantes, les enjeux ou les événements, ou des combinaisons de ces éléments, susceptibles d'entraîner une évolution du contexte de la politique gouvernementale pour lequel les politiques existantes fournissent une réponse adéquate.[5] Dans le contexte réglementaire, l'attention serait concentrée sur les événements qui précipitent un changement réglementaire, ou lorsqu'une intervention réglementaire serait nécessaire afin de remédier à un défaut dans la politique.

Parmi les exemples possibles de moteurs pouvant stimuler l'évolution réglementaire figurent les suivants[6]:

- Mondialisation ou compétitivité
- Conjoncture économique
- Changements dans la société civile
- Pressions extérieures
- Percées et progrès scientifiques et technologiques importants (S&T)
- Activité terroriste
- Changements environnementaux

Le tableau 1 présente des détails supplémentaires sur ces moteurs de changements, y compris des exemples et les incidences potentielles sur l'élaboration de la réglementation. Cette liste n'est pas exhaustive, mais les exemples qu'elle contient permettent de repérer d'autres moteurs de changements.

Tableau 1 : Moteurs de changements réglementaires potentiels

Moteur de changement	Description ou exemples	Incidences potentielles sur la réglementation future
Mondialisation ou compétitivité	• Intégration croissante avec les marchés mondiaux de services • Autres formes de concurrence • Intégration de l'économie nord-américaine	• La coordination, la reconnaissance et l'harmonisation réglementaires sont susceptibles d'augmenter. • Plus de transparence et de soutien empirique pour les activités de réglementation. • Besoin d'une réglementation plus propice à l'innovation et à meilleur coût dans l'économie du Canada. L'étude d'impact de la réglementation accorde une plus grande importance à l'analyse coût-avantage.
Conjoncture économique	• Économie axée sur les services • Évolution des revenus (les revenus des consommateurs augmentent la richesse) • Évolution des goûts des consommateurs (petite production, services et produits plus ciblés) • Plus de conscience de la valeur (comparaison des prix et magasinage sur Internet)	• Travailleurs exposés à des conditions différentes, milieux de travail plus petits et variables. • Nécessité d'un choix élargi pour les consommateurs dans la réglementation, solutions réglementaires moins standardisées. • L'acquisition de biens et services en ligne devrait être autorisée.

Moteur de changement	Description ou exemples	Incidences potentielles sur la réglementation future
Changements dans la société civile et la culture	• Évolutions démographiques (p. ex. plus de ménages monoparentaux et de ménages de personnes non apparentées) • Changements culturels • Vieillissement de la population	• Plus d'accent sur les enjeux de santé et de risque. • Choix personnel pris en compte dans la réglementation. • Importance accrue probable de la communication et de l'information dans les stratégies de réglementation.
Pressions extérieures	• Attentes mondiales quant à la participation du Canada aux enjeux de santé et d'environnement	• Réglementation définie par les traités
Percées et progrès scientifiques et technologiques importants (S&T)	• Différentes sources d'énergie et production énergétique à petite échelle • Progrès de la biologie et du clonage • Santé et traitements personnalisés, incluant les technologies ADN • Technologies de l'information – plus petites et plus diffusantes	• Diversification de la réglementation indépendamment des technologies et des secteurs, pour la performance et les résultats. • Accélération de l'innovation plus rapide et diminution de la durée utile des produits. Probabilité d'un plus grand recours à la responsabilité et aux codes d'éthique sectoriels que dans la réglementation préalable. • Gestion des technologies émergentes par le biais de l'analyse du marché et de l'octroi de permis plutôt que par de stricts contrôles généraux. • Plus large utilisation de l'information. Enjeux en matière de protection de la vie privée.

Moteur de changement	Description ou exemples	Incidences potentielles sur la réglementation future
Activité terroriste	• Menaces pesant sur les réseaux essentiels – transport, énergie, communications, Internet • Menaces biologiques • Questions transfrontalières	• Plus d'information et de capacités de suivis sont nécessaires dans les secteurs clés. • Évaluation nécessaire des risques de menaces terroristes par les organismes de réglementation. • Plus grande communication des risques et souci de donner aux gens un point de vue sur les risques réels auxquels ils font face.
Changements environnement-aux	• Réchauffement climatique • Pression sur les régions éloignées ou sensibles d'un point de vue environnemental	• De nouveaux instruments de politique sont nécessaires pour opérer un changement social à grande échelle. • Il faut des approches réglementaires plus propices à l'innovation. • Inclusion de la société civile dans les solutions en matière de politiques et l'exécution de la réglementation.

Une approche de la prospective réglementaire

L'identification des moteurs de changement réglementaire est une première étape importante dans un exercice de prospective; toutefois, pour utiliser cette connaissance dans l'analyse prospective, il faut aussi s'efforcer de voir comment ce facteur affectera les méthodes de réglementation. Cette démarche peut être décrite brièvement à l'aide de l'exemple de moteur de changement en S&T.

Blind (2006) a proposé des méthodologies de prospective réglementaire dans un document présenté au deuxième séminaire international de Séville sur la technologie orientée vers l'avenir. L'une de ces techniques, dont il sera question dans cette section, consiste à étudier les publications professionnelles et à examiner les données des demandes de brevets en vue d'obtenir un premier aperçu des technologies émergentes et des domaines pouvant conduire à des demandes futures d'intervention réglementaire.

Indicateurs en science et technologie (S&T)

Blind indique que l'utilisation d'indicateurs en S&T dans le cadre de la prospective réglementaire n'en est encore qu'à ses balbutiements et qu'elle se heurte à des contraintes. La

principale limitation de la veille des publications est que celles-ci reflètent en général l'activité de la recherche fondamentale qui ne présente pas forcément d'importants défis de réglementation pour les gouvernements. Cependant, elles apportent certainement des indications sur les domaines qui reflètent l'intérêt et les activités dans la communauté scientifique et sur les savoirs fondamentaux porteurs de valeur future. De même, bien que les brevets couvrent les domaines dynamiques ou émergents de la technologie – potentiellement très utiles pour la prospective réglementaire – Blind indique que dans certains cas, les technologies très nouvelles comme la biotechnologie ou le développement logiciel peuvent être introduites si rapidement qu'elles sont mises au point avant la demande de brevet. Ces technologies très nouvelles échapperaient par conséquent à ce type de prévision réglementaire. Toutefois, il indique que les séries chronologiques de données sur les brevets permettent d'élaborer des indicateurs d'intensité de l'activité industrielle qui pourraient donner des renseignements prospectifs importants.

Veille réglementaire préliminaire

Le PRP a mené récemment un travail d'analyse prospective réglementaire afin de mieux faire comprendre la technique et la méthodologie. Cette analyse reposait sur des recherches sur Internet, la lecture d'articles de journaux et de publications universitaires et des discussions avec les experts.

L'analyse a présenté une approche intéressante permettant d'identifier les possibles futurs enjeux de réglementation et elle a dégagé trois tendances qui, selon nous, pourraient être des enjeux futurs pour les autorités de réglementation. Ces tendances sont les suivantes :

- Indications de changements de l'opinion publique en faveur d'un plus grand rôle de la réglementation gouvernementale;
- Les limites imposées aux leviers traditionnels du gouvernement (comme la taxation et les dépenses) pourraient suggérer un recours accru à la réglementation pour atteindre les objectifs;
- La plus grande liberté dans les échanges internationaux de biens et de services pourrait mettre en évidence une possibilité de créer une structure de gouvernance réglementaire mondiale.

Même si cette liste n'est pas exhaustive, elle démontre les types d'enjeux qu'une analyse pourrait révéler.

Discussion

Bien que les indicateurs S&T fournissent une voie intéressante pour obtenir de l'information pouvant mener à la prospective réglementaire, ils semblent être d'un usage limité. De même que les économistes doivent travailler avec des évaluateurs des risques pour mesurer les avantages des réglementations proposées, ils doivent aussi travailler ensemble pour identifier les scénarios réglementaires potentiels.

À ce titre, et afin de tirer toute la valeur de l'information recueillie à l'aide des indicateurs S&T, il serait bon de consulter les autorités scientifiques qui aideraient à mieux identifier les effets prévus du scénario. Par exemple, si un travail de prospective mené en 2000 avait identifié la possibilité que les services de sécurité aéroportuaire passent systématiquement les voyageurs au scanner corporel à un moment donné, il aurait été possible d'examiner les effets potentiels du point de vue sanitaire et social afin d'éviter les retards dans le déploiement des technologies utiles. Cela aurait était encore plus avantageux si la consultation avait donné lieu à une coopération entre des spécialistes des sciences naturelles et des sciences sociales, puisque c'est le résultat négatif potentiel qui exige la réglementation, et non le produit lui-même.

La prévision ne vise pas à écarter les nouvelles technologies qui présentent une forme ou une autre de risque. Toutes les nouvelles technologies comportent des risques et pourtant l'innovation est dans l'intérêt de l'avenir du Canada. Cette approche présente un risque : que les autorités de réglementation, souvent critiquées pour pratiquement tous les événements indésirables, prennent prématurément des mesures qui restreignent l'innovation et qu'elles sacrifient de grands avantages potentiels pour remédier à de petits risques. Ce genre de « principe de super précaution » ne serait pas dans l'intérêt du bien-être public puisqu'il est fondé essentiellement sur la prévision des résultats négatifs potentiels, et non sur celle des résultats positifs potentiels. La prospective ne devrait pas servir d'excuse pour « immobiliser » la société canadienne dans sa forme présente afin de la protéger contre tous les risques futurs possibles. Un exemple pourrait être une réglementation empêchant la recherche à grande échelle dans un large éventail de biotechnologies.

Les systèmes de réglementation sont fondés implicitement ou explicitement sur la gestion des risques de conséquences négatives pour la société. Les insuffisances de la réglementation apparaissent lorsque la réglementation initiale n'a pas suffisamment compris les facteurs à l'origine d'un problème, ou comme c'est souvent le cas, lorsque les facteurs changent tandis que la réglementation n'évolue pas. Dans un monde où les facteurs sociaux, démographiques, économiques et technologiques évoluent rapidement, les risques de défaillances de la réglementation augmentent rapidement. Un exemple récent est le cas où les dispositions réglementaires pour le forage pétrolier sous l'eau sont devenues insuffisantes lorsque l'exploitation a été étendue aux eaux de plus en plus profondes, ce qui a modifié les risques du forage. Voici où la veille revêtirait une certaine valeur – en déterminant où les facteurs modifient les raisons sous-jacentes qui justifient le recours à la réglementation, et en aidant à prévoir où des changements dans le style, la portée, l'objectif central ou la conception de la réglementation seraient nécessaires pour répondre à l'évolution des problèmes.

Étapes suivantes

Cet exposé sert d'étude préliminaire des problèmes qui entourent l'élaboration d'une pratique de la prospective réglementaire. Un travail de veille plus complet est recommandé en vue de recenser les domaines de la réglementation actuelle qui risquent le plus de présenter des défaillances en raison de l'évolution des facteurs sociaux, démographiques, économiques et technologiques, et de suggérer des orientations afin de diminuer les risques de défaillance réglementaire dans ces domaines.

À l'heure actuelle, tout en progressant dans ce travail, nous proposons :

- Un approfondissement de la recherche des éléments à inclure dans une veille réglementaire;
- Une exploration accrue des pratiques de veille internationales en ce qui concerne les enjeux réglementaires potentiels;
- Le recensement des sources de données potentielles;
- Une vaste veille systématique pour trouver les domaines à changement rapide.

Références

American Society of Radiologic Technologists. 2006. *Survey of the Future of Radiologic Technology, Fall 2005* (Enquête sur l'avenir de la technologie radiologique, automne 2005). Albuquerque, Nouveau-Mexique.

Blind, K. 2006. « *Regulatory Foresight: Methodologies and Selected Applications*. » (Prospective réglementaire : Méthodologies et applications) Deuxième séminaire international de Séville sur l'analyse de la technologie orientée vers l'avenir. Séville, Espagne. Septembre 2006.

Groupe d'experts en prospective. 2007. *FFRAF Report: Foresighting Food, Rural and Agri-futures*. (Rapport FFRAF : prospective sur l'avenir de la recherche agronomique, de l'alimentation et de la ruralité) Comité permanent de la recherche agricole. Commission européenne. Bruxelles.

Direction générale des produits de santé et des aliments. 2007. *Blueprint for Renewal II: Modernizing Canada's Regulatory System for Health Products and Food.* (Plan de renouveau II : Moderniser l'approche de la réglementation des produits de santé et des aliments au Canada). Santé Canada. Ottawa.

McElveny C. 2005. Scanning the Future. (Analyser l'avenir) *Radiologic Technology*. Novembre/ Décembre. 77(2):91-92.

Slater, Robert. 2009. « The Regulation of Known Unknowns: Toward Good Regulatory Governance Principles. » (La réglementation des inconnues du connu : vers de bons

principes de gouvernance réglementaire) *Regulatory Governement Brief (Exposé gouvernemental sur la réglementation)*. Projet de gouvernance réglementaire. Ottawa. Mars. No. 3.

Notes

[1] Avec les commentaires utiles de Peter Padbury et Scott Jacobs.
[2] Par exemple, avant la crise bancaire de 2008 aux États-Unis, les réglementations des États-Unis qui reposent sur les modèles de risque désuets n'avaient pas changé même si les instruments financiers exotiques modifiaient les risques réels du secteur bancaire.
[3] Voir le site Web de Sigma Scan.
[4] Voir le site Web de Foresight.
[5] Steffen Christensen, Projet de recherche sur les politiques, communication personnelle.
[6] Adapté de Jacobs, S., et al., 2009. *Lessons for Reformers: How to Launch, Implement and Sustain Regulatory Reform*. (Leçons pour les réformateurs : comment lancer, mettre en œuvre et maintenir la réforme de la réglementation) International Finance Corporation. The World Bank Group.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2011.