Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur les politiques

Government of Canada
Policy Research Initiative

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

HORIZONS

10e anniversaire

MAI 2009 VOLUME 10 NUMÉRO 3

Stratégie réglementaire

www.recherchepolitique.gc.ca

CONVENTION DE LA POSTE-PUBLICATION
N° 40560504

RETOURNER TOUTE CORRESPONDANCE NE POUVANT ÊTRE LIVRÉE AU CANADA À :
Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

Canada

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

HORIZONS

TABLE DES MATIÈRES

Survol

Stratégie réglementaire
André Downs
Paul De Civita
Projet de recherche sur les politiques

Sommaire éxécutif

4 Enfin une stratégie en matière de réglementation

Articles

10 L'International Risk Governance Council, son approche de la gestion des risques et les avantages d'une meilleure gestion des risques pour la politique publique
Avant propos de : L'honorable Donald J. Johnston
Article de : Christopher Bunting

17 Politique privée : le militantisme public comme mécanisme de réglementation alternatif?
Daniel Diermeier

22 Une idée qu'il est temps d'adopter : un budget de réglementation assorti d'un programme de réglementation stratégique
G. Bruce Doern

31 Principes d'une fonction efficace d'examen critique des études d'impact de la réglementation
Richard B. Belzer

40 L'art de classer les risques
Baruch Fischhoff
Granger Morgan

48 L'analyse coûts-avantages : un aperçu
Arnold C. Harberger

55 L'analyse économique des politiques et les instruments reposant sur les mécanismes du marché
W.L. (Vic) Adamowicz

61 Analyse qualitative et quantitative dans le cadre d'évaluations économiques à l'appui du processus décisionnel
Andrew MacDonald
Robert Raucher

66 L'avenir de la réglementation stratégique fondée sur des faits : résumé de la conférence
Projet de recherche sur les politiques

Sources Mixtes
Produit issu de forêts bien gérées, de sources maîtrisées et de bois ou fibres recyclés
www.fsc.org Cert no. SW-COC-001506
© 1996 Forest Stewardship Council
FSC
10%

L'équipe Horizons du PRP

Directeur exécutif
Thomas Townsend

Comité de rédaction
Paul De Civita, Thomas Townsend, André Downs, Judy Watling, David Péloquin

Production
Andrew MacDonald, Élisabeth Vu, Julie Saumure, Nancy White

Conception et mise en page
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

ISSN 1487-7090

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le PRP ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter <www.recherchepolitique.gc.ca>.

L'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée en janvier 2009.

Format alternatif : disponible sur demande

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613-947-1956
Télécopieur : 613-995-6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à Horizons.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2009.

Morris Rosenberg
Sous-ministre
Santé Canada

Thomas Townsend
Directeur exécutif
Projet de recherche sur les politiques

Enfin une stratégie en matière de réglementation

En mars 2008, un groupe de hauts fonctionnaires ont passé une soirée à discuter de stratégie en matière de réglementation avec plusieurs spécialistes et chercheurs universitaires. Ils ont facilement convenu que d'importantes forces redéfinissaient le domaine et qu'il s'imposait de réinventer ce que de nombreux observateurs qualifient de « vieux gouvernement » pour maintenir le rôle essentiel de celui-ci dans la définition de la société canadienne.

La réglementation a un rôle de plus en plus important à jouer dans la définition de nos actions à l'égard de l'environnement. Une série d'événements survenus au cours de la dernière année ont amené à l'avant plan les questions de la sécurité et de la salubrité alimentaires. La récente crise financière a également souligné non seulement l'importance de la surveillance par la réglementation mais aussi le besoin grandissant d'établir un cadre mondial. Étant donné la diversité des enjeux, la pertinence de pratiques qui se sont avérées efficaces, mais qui sont peut être devenues désuètes, est remise en question. Parallèlement à cette réflexion, nous nous demandons si notre science qui informe les décisions réglementaires nous permet de gérer le niveau de complexité auquel nous devons maintenant faire face.

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

C'est dans le but de fournir une analyse du dossier et de commencer à examiner les questions soulevées au cours d'une soirée que le présent numéro d'*Horizons* a donc été préparé.

Le présent numéro d'*Horizons* sur la stratégie réglementaire contient des articles sur des questions d'importance qui couvrent un large éventail de sujets connexes à l'élaboration de règlements. Il a pour objectif d'encourager la discussion et de peut être paver la voie à de nouvelles approches.

Les questions examinées peuvent être groupées sous plusieurs thèmes : Quelles sont les forces qui définissent et qui modifient le paysage de la réglementation? Quels sont les changements en cours dans le domaine de la gestion de la

réglementation? Quelles sont les innovations sur le plan de la capacité institutionnelle?

Deux auteurs étudient les facteurs de changement en tentant de répondre aux questions suivantes :

- Pourquoi le besoin d'une gestion des risques internationale augmente-t-il? Quelle est la meilleure façon d'appuyer cette gestion des risques dans le contexte des politiques des gouvernements nationaux?
- Comment l'émergence de la politique privée influe-t-elle sur l'environnement politique et sur la stratégie des gouvernements? Quelles mesures les gouvernements prennent-ils pour favoriser la transparence, la qualité et l'utilité?

Christopher Bunting (avant-propos de l'honorable Donald J. Johnston) soutient qu'une fonction de gestion du risque sensible et participative est essentielle pour répondre aux préoccupations du public au sujet des risques et de leur gestion. De nombreux enjeux internationaux émergents, comme les nanotechnologies et la bioénergie, nécessitent une approche intégrée d'évaluation et de gestion des risques dans l'ensemble des gouvernements et des secteurs de la société. Cet état de fait a mené à l'élaboration par le Conseil international de gestion des risques (International Risk Governance Council IRGC) d'un cadre de gestion destiné à aider les décideurs à comprendre et à gérer les risques. L'importante question de suivi qu'il faut se poser est la suivante : Quelles sont les options du Canada à titre de joueur actif sur l'échiquier international?

Daniel Diermeier étudie l'influence de la politique privée sur la capacité du secteur public de gouverner efficacement. La politique privée est l'utilisation des mécanismes du marché par des groupes de militants plutôt que des règlements traditionnels pour modifier les pratiques commerciales. La politique privée constitue cependant une arme à deux tranchants pour les gouvernements, car elle peut contredire la politique publique existante. Le gouvernement doit se demander de quelle façon il peut influer sur les règles de la politique privée. Dans un scénario idéal pour le gouvernement, les groupes de militants deviendraient un mécanisme efficace du processus démocratique.

Trois auteurs s'intéressent à la gouvernance et tentent de répondre aux questions suivantes :

- Un plan d'action et un budget pour la réglementation peuvent-ils favoriser un processus d'établissement des priorités et une gestion efficaces?
- De quelle façon les organismes de réglementation devraient-ils procéder pour élaborer des stratégies afin de classer les risques auxquels ils doivent faire face et qu'ils essaient d'atténuer?
- Quels sont les modèles et les critères à utiliser pour évaluer l'efficacité d'une fonction de remise en question des propositions de réglementation du Canada?

Quelles sont les forces qui définissent et qui modifient le paysage de la réglementation? Quels sont les changements en cours dans le domaine de la gestion de la réglementation? Quelles sont les innovations sur le plan de la capacité institutionnelle?

Bruce Doern examine le concept des budgets et des plans d'action pour la réglementation. Un budget pour la réglementation fixerait des plafonds pour les coûts des nouveaux règlements pour le secteur privé, en vue de maximiser les avantages nets de la réglementation. Sur la scène internationale, le Royaume-Uni s'est approché de ce mode de gestion avec son engagement de créer un budget pour la réglementation dans son budget de 2008. M. Doern soutient qu'un plan d'action et un budget pour la réglementation pourraient contribuer à l'obtention d'avantages à moindre coût, à une transparence accrue pour les Canadiens et à l'affectation efficace des capacités et ressources scientifiques.

Richard Belzer examine la fonction de remise en question. En plus de favoriser la transparence, la qualité, la rigueur d'analyse et l'utilité pour la prise de décisions, les fonctions de remise en question sont nécessaires parce qu'il arrive souvent que les organismes de réglementation et les intervenants ne s'entendent pas sur certains points fondamentaux. Plusieurs modèles, comme l'examen centralisé, la persuasion et la cooptation, l'examen par les pairs, la séparation des fonctions politique et analytique et l'approvisionnement concurrentiel, et plusieurs principes, comme la clarté des objectifs, la capacité institutionnelle, l'indépendance, le choix du moment de l'intervention, la transparence, l'étendue du pouvoir de la fonction de remise en question, font l'objet d'un examen et d'une évaluation.

Baruch Fischhoff et Granger Morgan décrivent quant à eux le rôle potentiel du classement des risques dans l'amélioration de la compréhension des risques. La liste des risques pour la santé et la sécurité des Canadiens peut sembler sans fin, mais les ressources dont les gouvernement disposent sont assujetties aux

exigences de nombreuses priorités concurrentes. En raison du manque de ressources gouvernementales, il faut s'attacher aux risques qui présentent la plus grave menace ou qui génèrent les plus fortes préoccupations parmi la population. Le classement des risques peut donc aider les organismes de réglementation à définir leurs priorités de façon efficace.

Notre dernier groupe d'articles portent sur la capacité institutionnelle.

- Jusqu'où l'utilisation de la méthode d'analyse coûts-avantages a-t-elle amené la politique publique et pourquoi la mise en place de ce genre d'approche de l'évaluation devrait-elle être généralisée?
- Pour quelles raisons utilise-t-on les analyses quantitatives de la réglementation et les instruments axés sur les mécanismes du marché? Quelle est la performance du Canada sur le plan de leur utilisation par rapport à celle d'autres pays?
- Pourquoi les économistes, les analystes et les responsables de l'élaboration des politiques s'intéresseraient-ils à l'analyse qualitative si les mesures quantitatives donnent de meilleurs résultats?

Arnold Harberger fournit un aperçu de l'analyse coûts-avantages. La prise de décisions responsables au sujet de tout projet de règlement exige l'évaluation des coûts et avantages; il faut soupeser les conséquences sur un bilan bien défini et sur le bien-être. Au fil du temps, après d'importantes avancées, l'analyse coûts-avantages s'est étendue à d'autres domaines, comme les politiques en matière de santé, l'environnement et la planification des infrastructures. Il persiste toutefois de nombreux problèmes liés à l'utilisation de ce genre d'analyse, par exemple dans certains domaines de la politique sociale, comme l'éducation ou la lutte contre la pauvreté. Il existe un rôle potentiel pour l'analyse coûts-avantages, mais d'autres gains ne seront réalisés que moyennant d'importants efforts additionnels. La meilleure façon de favoriser l'analyse objective consiste à encourager le professionnalisme et la transparence, c'est-à-dire les évaluations publiques de la réglementation.

Vic Adamowicz examine le rôle des instruments axés sur les mécanismes du marché et de l'analyse de la réglementation au Canada. Il soutient qu'au fil du temps, la performance du Canada a baissé par rapport à celle d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le plan de l'analyse de la réglementation et que le Canada vient tout juste de commencer à suivre le courant apparemment mondial de l'utilisation des politiques fondées sur des mesures d'encouragement. Les efforts actuels du Secrétariat du Conseil du Trésor pour renforcer le cadre institutionnel, par exemple la production de documents d'orientation, et la capacité d'analyse au gouvernement fédéral entraîneront une amélioration de la position du Canada.

Andrew MacDonald et Robert Raucher discutent de la contribution des analyses qualitatives aux processus décisionnels complexes. Un certain nombre de motifs justifient l'utilisation des analyses quantitatives pour évaluer les projets de règlement, y compris les objectifs de transparence et de responsabilité accrues à l'égard du processus décisionnel ainsi que de renforcement de la capacité d'analyse. Une étude qualitative bien réalisée peut toutefois souvent jouer un rôle analytique essentiel dans les domaines où les coûts et avantages ne peuvent être évalués qu'avec une importante incertitude.

Nous espérons que ce numéro de la revue *Horizons* encouragera les lecteurs à réfléchir de façon créative au futur rôle de la fonction de réglementation et que les idées qui y sont exposées contribueront au renforcement du cadre décisionnel.

André Downs
Directeur général
Projet de recherche sur les politiques

Paul De Civita
Directeur principal
Projet de recherche sur les politiques

Stratégie réglementaire

La réglementation constitue un élément clé du mécanisme d'intervention des gouvernements. Comme dans le cas des autres éléments de ce mécanisme, p. ex. l'imposition et les dépenses, les approches de réglementation se sont adaptées à un environnement qui évolue rapidement. Au fil du temps, les stratégies d'élaboration de la réglementation se sont transformées en fonction des conditions économiques, des changements technologiques et des nouvelles priorités sociales. Ainsi, l'émergence de marchés de plus en plus mondialisés a mis en évidence la nécessité d'un resserrement de la coopération internationale en matière de réglementation, p. ex. le volet de coopération en matière de réglementation du Partenariat pour la sécurité et la prospérité du Canada et des États-Unis. L'intérêt accru des intervenants pour les initiatives de réglementation, comme l'Initiative d'allégement du fardeau de la paperasserie de 2007.

Les réalités économiques et sociales d'aujourd'hui ont exercé des tensions additionnelles sur les attentes de rendement à l'égard de la réglementation. Parmi ces nouvelles tensions, mentionnons de nouvelles formes de risque découlant des innovations technologiques, p. ex. les biotechnologies, les nanotechnologies et les médecines parallèles, l'émergence de nouveaux genres de mécanismes de gouvernance, comme la politique privée et la responsabilité sociale des entreprises, ainsi que des préoccupations renouvelées quant aux effets des règlements sur la productivité et la compétitivité (p. ex. les problèmes liés au changement climatique). Ces nouvelles tensions mettent toutes à l'épreuve la façon dont le gouvernement élabore et met en œuvre ses règlements.

Facteurs traditionnels de réforme : responsabilisation, transparence et efficacité

Au cours des dernières décennies, de nombreux pays de toutes les régions du monde se sont attachés à réformer leur régime de réglementation de diverses façons. Comme d'autres pays, le Canada a aussi plus particulièrement été actif sur le plan de la modernisation des processus et méthodes de réglementation pour assurer leur simplification, leur efficience, leur efficacité ainsi que leur accessibilité pour les Canadiens[1].

Résultat d'importants efforts pour accroître la responsabilisation, la transparence et l'efficacité du système de réglementation, le processus de réglementation canadien est maintenant réglementation et leur participation plus grande à ces activités ont mené à des efforts soutenus pour accroître la transparence et élargir la consultation (p. ex. l'émission de la nouvelle Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation de 2007). Les préoccupations quant à l'alourdissement du fardeau administratif pour les entreprises et les effets négatifs potentiels sur la compétitivité ont donné lieu à l'élaboration d'initiatives pour alléger le fardeau de la

1 Parmi les exemples d'initiatives menées au cours des deux dernières décennies figurent l'Examen de la réglementation du Ministère, la création du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (2004) et la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation de 2007.

caractérisé par une approche inclusive qui dépend largement de la consultation et de la participation des intervenants, de l'analyse quantitative (analyse coûts-avantages, évaluation des effets de la réglementation et analyse de l'incidence de la répartition des avantages), d'un processus de sélection des instruments amélioré et d'approches axées sur les résultats. Les décideurs sont donc mieux informés et outillés pour choisir un plan d'action, justifier la nécessité des interventions, choisir les instruments pertinents et réduire au minimum les effets sur la compétitivité. Plus particulièrement, ces efforts ont entraîné un renforcement des capacités d'analyse, d'évaluation et de reddition de comptes en matière de réglementation de sorte que les risques pour la santé humaine et les risques environnementaux atténués ou éliminés par la réglementation sont plus souvent qu'avant quantifiés et même monétisés.

Les responsables de la réglementation sont généralement passés d'une approche d'injonction et de contrôle de l'exécution à une approche axée sur les résultats. Plutôt que d'élaborer des règlements pour préciser la façon dont les industries doivent modifier leurs activités, la tendance consiste à définir un objectif de rendement où la méthode utilisée pour atteindre la conformité est choisie par l'entité réglementée. Ainsi, le *Règlement sur le soufre dans l'essence*, lequel a été adopté en 1998, décrit le niveau maximum de concentration en soufre de l'essence, mais ne prescrit pas de modifications précises sur le plan du raffinage.

De plus, une importance accrue est portée à la compréhension des conséquences dynamiques sur les tendances de l'industrie et les courbes de l'emploi ainsi qu'à la comptabilisation de la répartition régionale des effets au pays. Cela signifie qu'en plus d'examiner les avantages et inconvénients d'un projet de réglementation, les responsables accordent une attention particulière à la répartition des coûts et des avantages prévus dans la population, entre autres les fermetures d'usine et les pertes d'emplois.

Nouveaux facteurs : mondialisation, nature des risques et gestion de la réglementation

Les gouvernements doivent poursuivre leurs efforts en matière de recherche sur les politiques pour accroître la responsabilisation, la transparence et l'efficacité. Le Canada et ses partenaires commerciaux s'adaptent cependant aux nouveaux facteurs qui modifient l'environnement dans lequel les gouvernements exercent leurs activités et qui posent de nouveaux défis pour les organismes de réglementation.

Étant donné l'évolution récente de la mondialisation et l'accent de plus en plus important que le phénomène place sur le commerce des services et des tâches, l'attention s'est dirigée vers le rôle de la réglementation comme déterminant potentiel de la productivité et de la compétitivité. Les activités de réglementation ont en effet une incidence sur le mouvement international des biens, des services et des facteurs, soit le capital et la main-d'œuvre, ainsi que sur l'innovation. Le renforcement de l'importance accordée à la coopération internationale en matière de réglementation a constitué une réponse clé à ce défi. Toutefois, en raison de la relation complexe entre la réglementation et la mondialisation, il faudra déployer des efforts additionnels pour assurer la pertinence de la fonction de réglementation par rapport à la nouvelle répartition internationale de la main-d'œuvre et des tâches.

La nature changeante des risques technologiques, économiques et sociaux constitue également un nouveau facteur clé qui exige le réexamen du rôle des règlements et des processus de réglementation. Les changements technologiques rapides et les nouvelles plates formes technologiques (biotechnologies, nanotechnologies, etc.) créent de nouvelles formes de risque qui doivent être comprises et gérées par un cadre de réglementation. Les agents économiques, soit les sociétés, les gestionnaires, les travailleurs et les consommateurs, doivent s'adapter à un paysage économique de plus en plus fluide; leur capacité de s'adapter est essentiellement déterminée par le contexte de réglementation dans lequel ils exercent leurs activités.

L'émergence de nouveaux mécanismes de gestion de la réglementation constitue un nouveau facteur important. Les changements rapides sur le plan des technologies de l'information et des communications ont facilité la participation des intervenants à différents mécanismes visant à modifier le comportement des agents économiques et sociaux; ces mécanismes avaient pour objectif d'obtenir les résultats économiques et sociaux traditionnellement recherchés au moyen d'instruments de réglementation directifs, comme des règlements dans lesquels est précisé le contenu d'un produit ou le mode de prestation de services. Dans l'environnement actuel, les agents économiques et les intervenants peuvent élaborer des stratégies, intenter des actions en justice, mettre en œuvre des mesures de boycottage ou lancer des campagnes d'information pour influer sur les

comportements et faire en sorte que les résultats attendus soient obtenus. Ces mesures ont une incidence majeure sur la façon dont les règlements sont élaborés et mis en œuvre; elles offrent aux organismes de réglementation de nouvelles avenues pour réaliser des objectifs économiques et sociaux.

Les tenants des nouvelles approches de la gestion de la réglementation reconnaissent que la mondialisation et les technologies florissantes de l'information et des communications ont transformé le processus d'établissement de règles. Ce processus, qui était du ressort exclusif des gouvernements nationaux, est devenu la responsabilité collective potentielle d'un grand nombre de gouvernements, collectivités, groupes d'intérêts et citoyens de la scène internationale. Cette réalité exige que l'on mette l'accent sur la compréhension des interdépendances et l'élaboration d'approches pour favoriser la coopération aux niveaux national et international.

Les réalités économiques et sociales d'aujourd'hui ont exercé des tensions additionnelles sur les attentes de rendement à l'égard de la réglementation.

La réponse des organismes de réglementation aux nouveaux défis et aux nouvelles occasions qui se présentent sera essentielle au fonctionnement des économies et des sociétés et constituera un ingrédient clé du bien être des citoyens. Dans certains articles du présent numéro de la revue *Horizons*, on examine les thèmes mentionnés précédemment afin d'éclairer la collectivité de la réglementation canadienne et de l'aider à évaluer les effets potentiels des nouvelles tendances sur le processus de réglementation.

Au-delà des sujets abordés dans le présent numéro, il existe toutefois de nombreux dossiers complexes qui font surface ou, dans certains cas, refont surface et qui pourraient mériter une attention spéciale dans les plans de travail des organisations gouvernementales et non gouvernementales de recherche sur les politiques. Le gouvernement du Canada devra peut-être accorder une attention additionnelle à ces nouveaux enjeux complexes afin de conserver sa place de chef de file en matière de gestion de la réglementation.

Les chercheurs pourraient ainsi essayer de comprendre les considérations stratégiques liées au rôle de chef de file que le Canada joue en lançant d'importantes initiatives de réglementation. Les arguments liés aux économies de petite taille et à la concurrence ont déjà fait l'objet d'un examen empirique dans certaines études, mais il serait intéressant de clarifier les conditions dans lesquelles l'exercice du rôle de leader en réglementation s'avérerait avantageux pour la planification stratégique à moyen terme du Canada.

La possibilité pour les gouvernements de motiver d'autres acteurs à les aider à réaliser leurs objectifs de politique publique est un autre facteur de changement potentiel qu'il serait intéressant d'examiner. Cette stratégie a été couramment utilisée discrètement au gouvernement, mais une analyse structurée des considérations liées à l'établissement de mécanismes officiels de motivation des autres acteurs serait également utile pour de futurs travaux de recherche sur les politiques.

Une autre réponse stratégique du gouvernement pourrait faire l'objet de futurs travaux structurés de recherche sur les politiques : l'étude des effets potentiels de la déclaration par le gouvernement d'exercer un leadership gouvernemental afin d'encourager les acteurs de la société à modifier leur comportement sur une base volontaire. Ces stratégies ont aussi déjà été utilisées couramment à tous les ordres de gouvernement. Il peut s'avérer utile pour l'élaboration de stratégies de comprendre les conditions dans lesquelles une réussite optimale sera obtenue.

Enfin, le traitement analytique de l'évaluation des options de réglementation proposées et l'obtention d'un succès raisonnable ont été de plus en plus encouragés au fil du temps au Canada. Cette orientation a cependant peut-être eu pour résultat de détourner l'attention accordée aux grandes considérations des stratégies et politiques de réglementation. En d'autres termes, il pourrait être intéressant d'examiner, dans le cadre de la recherche sur les politiques, les conséquences de l'affectation de maigres ressources gouvernementales à l'analyse technique des risques et des considérations économiques et du manque de ressources liées aux activités stratégiques et prospectives qui en résulte.

Avant-propos de :
L'honorable Donald J. Johnston
Président
de l'International Risk Governance Council

Article de :
Christopher Bunting
Secrétaire général
de l'International Risk Governance Council

L'International Risk Governance Council, son approche de la gestion des risques et les avantages d'une meilleure gestion des risques pour la politique publique

Avant-propos

Je ferai quelques commentaires personnels pour présenter l'International Risk Governance Council (IRGC) aux lecteurs qui ne connaissent pas la nature et l'objet de cette importante organisation non gouvernementale. Dans les pages qui suivent, le secrétaire général de l'IRGC, Christopher Bunting, expose de façon détaillée le *modus operandi* de l'IRGC et la façon dont il contribue à la compréhension et à la gestion des grands enjeux qui doivent (ou qui devraient) préoccuper les décideurs du monde entier, dans les pays développés comme dans les pays en développement.

À l'heure actuelle, je suis le président du conseil d'administration de cette remarquable organisation qui a été fondée en 2003 pour combler une lacune perçue dans la politique publique internationale, en cernant les risques ayant des conséquences internationales et les cadres de réglementation inadéquats. On m'a invité à faire partie du conseil fondateur alors que j'étais le secrétaire général de l'OCDE et c'est avec empressement que j'ai accepté ce poste d'administrateur, car je voyais d'importantes synergies entre l'OCDE et le nouvel IRGC. J'aimais particulièrement le fait qu'il ne soit pas contrôlé par des entreprises ou par le gouvernement et qu'il soit bien équilibré et représenté à l'échelle internationale.

En tant qu'ancien politicien et ancien membre du Cabinet fédéral au Canada, j'étais très sensible à la responsabilité première et au rôle primordial du gouvernement de garantir la sûreté et la sécurité du public. C'est ainsi depuis des siècles, mais la mondialisation et l'évolution rapide de l'innovation scientifique ont posé des défis plus grands que jamais auparavant, plus grands même que ceux que nous avons connus au début des années 1980 alors que j'étais le ministre responsable de la science et de la technologie. Cela est devenu très clair pour moi peu de temps après m'être joint à l'OCDE, en 1996.

Par exemple, prenez les aliments génétiquement modifiés (OGM). Grâce au génie génétique, le matériel génétique a été modifié puis transféré à un organisme, afin de lui donner des caractéristiques différentes ou nouvelles. Les partisans considéraient cela comme une merveilleuse et prometteuse percée, qui permettrait par exemple de produire une nouvelle génération de cultures capables de survivre en résistant aux maladies et dans des conditions de sécheresse ou de salinité dans certains cas, et qui permettrait de répondre aux pénuries dans le domaine de l'agriculture.

La mondialisation allait permettre à ces produits d'entrer sur le marché international des produits agricoles. L'opposition aux OGM fut frappante et immédiate. Représentaient-ils un danger pour la santé humaine? Pour l'environnement? Pourquoi étaient-ils nécessaires? Apparemment, les avantages découlant

de ces extraordinaires technologies pour le monde allaient bientôt disparaître, car il n'y avait aucun avis scientifique crédible et indépendant sur les risques et les avantages des OGM et, par conséquent, aucun cadre de règlementation adéquat pour garantir ces avantages et atténuer les risques, le cas échéant.

En tant que vétéran des batailles sur les OGM, j'ai tout de suite été attiré par le rôle de l'IRGC, et je dirais même que si l'organisation avait existé à l'époque du débat et de la controverse entourant les OGM, elle nous aurait peut-être épargné ce triste chapitre et nous nous serions entendus sur des cadres de réglementation pour les cultures d'OGM dans le monde, à la satisfaction des partisans et des opposants.

Je cite cet exemple parce qu'il illustre bien l'importance du rôle que doit jouer l'IRGC, en particulier dans des domaines de technologies émergentes comme la biologie synthétique, la bioénergie, la nanotechnologie ou la capture et le stockage de dioxyde de carbone (si essentiel au défi des changements climatiques). Sans les évaluations indépendantes de l'IRGC, certains développements technologiques très prometteurs se retrouveraient au centre de débats politiques et idéologiques, tandis que d'autres pourraient susciter des inquiétudes encore non identifiées relatives à la santé et la sécurité du public.

À cet égard, j'ai cru et je crois qu'un lien étroit avec l'OCDE est important, car il permettra aux résultats de l'IRGC de se rendre jusqu'aux décideurs des gouvernements fédéraux du monde entier. J'espère que de plus en plus de décideurs se joindront à l'IRGC. Grâce à sa plateforme pour la comparaison et le partage de pratiques exemplaires, nous pourrons mieux comprendre la façon dont différents gouvernements abordent ces grands enjeux.

À propos de l'IRGC

L'International Risk Governance Council a été créé en 2003 à l'initiative du gouvernement suisse et avec l'appui de l'OCDE et de plusieurs grandes entreprises comme Électricité de France et Swiss Re, à la suite d'une inquiétude accrue du public au sujet des risques et de leur gestion à la fin des années 1990. Les effets cumulatifs de la crise de l'ESB (maladie de la vache folle) en Europe et particulièrement au Royaume-Uni, les craintes liées au génie génétique, la peur d'une panne mondiale des systèmes informatiques (le « bogue de l'an 2000 »), ainsi qu'une hausse dans la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ont provoqué de l'anxiété dans la population et des inquiétudes pour les gouvernements, les organismes de réglementation et quiconque était concerné par la compréhension et la gestion des risques mondiaux.

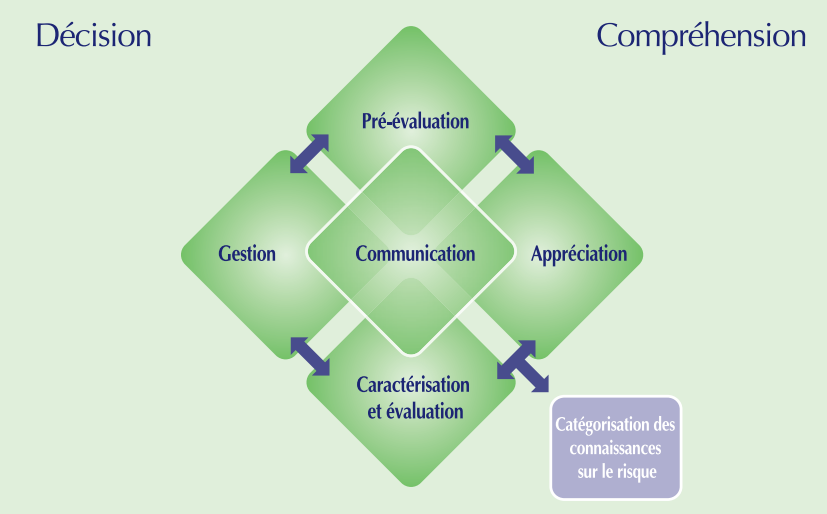
La communauté du savoir, c'est-à-dire les personnes chargées de donner les meilleurs avis scientifiques sur lesquels reposent les décisions liées à la gestion des risques, avait de la difficulté à répondre aux demandes de certitudes factuelles. Lorsque cette certitude était clairement établie, il était difficile de communiquer ce savoir aux décideurs. Ces derniers étaient aux prises avec leurs propres problèmes, comme la quantité croissante de données, le rythme des développements techniques et sociaux, les changements d'appartenance et les réorganisations, qui ont une incidence sur la façon de prendre une décision concernant un risque et sur qui prend cette décision.

Le défi d'une meilleure gestion des risques consiste à permettre aux sociétés de bénéficier d'un changement tout en réduisant au minimum les conséquences négatives des risques associés.

L'IRGC a été créé à titre d'organisation internationale indépendante pour faire le pont entre les responsables des politiques, les décideurs du monde des affaires, le milieu universitaire et le public, et ainsi servir de catalyseur pour l'amélioration des stratégies de gestion des risques. Les fondateurs[1] de l'IRGC ont cru qu'une nouvelle organisation serait plus apte à jouer ce rôle que les nombreuses institutions existantes qui œuvrent dans le domaine du risque et qui se concentrent sur un seul secteur, une seule discipline ou une seule région

1 L'IRGC a été fondé par Donald J. Johnston, alors secrétaire général de l'OCDE, Adolf Ogi, conseiller spécial de l'ONU sur le Sport au service du développement et de la paix et ancien président de la Confédération suisse, Bennett Johnston, ancien sénateur américain, Olaf Kübler, alors président de l'École Polytechnique Fédérale de Zurich (Suisse), KunMo Chung, alors président de l'Académie coréenne des sciences et des technologies, et Björn Stigson, président du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD).

Figure 1
Cadre de gestion des risques de l'IRGC



géographique, et qui pourraient difficilement assumer des fonctions aussi larges.

Des événements plus récents confirment que la gestion des risques est de la plus haute importance. Prenez par exemple le SRAS, qui s'est répandu rapidement dans 27 pays et qui a fait 774 victimes parmi les 8 096 personnes atteintes. Cela prouve qu'un nouveau virus pathogène peut présenter des risques importants pour la santé et avoir de grandes répercussions sur l'économie, même au Canada. Des catastrophes naturelles comme le tsunami de décembre 2004, l'ouragan Katrina en 2005 et plus récemment le cyclone Nargis, de même que l'immense tremblement de terre dans le Sud-Ouest de la Chine, ont entraîné des pertes immenses, sur le plan humain et économique. La fragilité des infrastructures essentielles a été démontrée en 2003 lors des pannes d'électricité survenues au Canada et aux États-Unis, de même qu'en Italie et dans d'autres pays européens. La sécurité de l'approvisionnement en énergie et la création de sources d'énergie durables sont des sujets de préoccupation. Les risques les plus importants sont toutefois ceux qui découlent du changement climatique et qui ont des effets secondaires dans de nombreuses sphères insoupçonnées. Tous ces risques ont des répercussions en cascade et des effets secondaires qui excèdent la capacité de gestion de n'importe quel pays, ce qui vient appuyer la nécessité d'une organisation comme l'IRGC pour proposer des approches de gestion valides à l'échelle mondiale.

L'IRGC et la gestion des risques

Au cœur des travaux de l'IRGC se trouve son approche de gestion des risques, laquelle est exposée en détail dans le Livre blanc de 2005 de l'IRGC, *Risk Governance – Towards an Integrative Approach*. Une bonne gestion des risques permet de réduire au minimum la répartition inéquitable des risques et des avantages entre les pays, les organisations et les groupes sociaux, d'assurer un examen approfondi de l'équilibre entre les risques acceptables et les avantages et de la compensation des risques, d'éviter des règlements coûteux et inefficaces, et en tenant compte des perceptions du public, de garder sa confiance tout au long du processus décisionnel.

Tout changement comporte un risque. Dans la plupart des cas, les avantages et les risques potentiels sont interdépendants. Le défi d'une meilleure gestion des risques consiste à permettre aux sociétés de bénéficier d'un changement tout en réduisant au minimum les conséquences négatives des risques associés. Le Cadre de gestion des risques de l'IRGC (illustré à la figure 1) est conçu pour aider les décideurs à comprendre le concept de la gestion des risques et à l'appliquer. Il comporte cinq étapes liées entre elles : la pré-évaluation, l'appréciation, la caractérisation et l'évaluation, la gestion et la communication.

L'approche de l'IRGC commence par la pré-évaluation du risque : définir le risque afin d'avoir une description structurée du problème et de la façon dont il pourrait être géré. Essentiellement, cette étape permet de cerner les enjeux que les intervenants et la société pourraient associer à un risque (ou une possibilité) et de les rendre transparents.

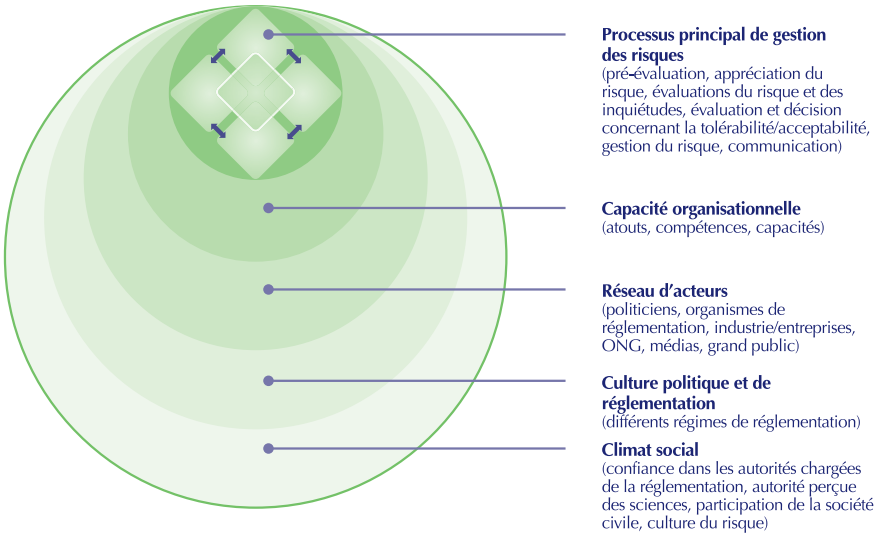
Lors de la pré-évaluation, les principales questions sont les suivantes : Quels sont les risques et les possibilités en cause? Est-ce que quelque chose indique qu'il y a déjà un problème? Faut-il agir maintenant? Qui sont les intervenants concernés? Que pensent-ils de ce problème? Quels outils scientifiques ou analytiques existants peuvent être utilisés pour évaluer ces risques? Quelles incidences pourraient avoir les systèmes juridiques et réglementaires actuels sur ce problème? Quelle est la capacité d'organisation des gouvernements, des organisations internationales, des entreprises et des personnes concernés?

L'appréciation du risque permet d'acquérir les connaissances nécessaires pour décider si un risque doit être pris et, le cas échéant, de la meilleure façon de le gérer. Cette étape comprend une évaluation du risque (évaluation scientifique des caractéristiques factuelles, physiques et mesurables du risque et de la probabilité qu'il se produise) et une évaluation des inquiétudes (analyse systématique des associations et des risques et avantages perçus que les intervenants, les individus et les groupes ou d'autres cultures pourraient lui associer). L'évaluation des inquiétudes est un élément novateur du cadre de l'IRGC qui vise à faire en sorte que les décideurs étudient la façon dont les valeurs et les émotions influent sur la perception du risque.

À l'étape de l'évaluation du risque, les questions suivantes se posent : Quels sont les principaux dommages ou effets négatifs potentiels? Quelle est la probabilité qu'ils se produisent? Les relations de cause à effet peuvent-elles être clairement établies? Quels avantages, possibilités et effets négatifs principaux et secondaires pourraient en résulter? L'évaluation des inquiétudes permet d'établir les inquiétudes et les perceptions du public et la réaction probable de la société face au risque (ou à la façon de le gérer). L'expérience vécue par Shell lorsqu'elle a voulu éliminer la plateforme Brent Spar montre bien l'importance de cette fonction.

L'approche de l'IRGC comprend l'étape distincte de la caractérisation et de l'évaluation, afin de garantir que les preuves obtenues à partir de faits scientifiques sont doublées d'une compréhension profonde des valeurs de la société au moment de décider si un risque est acceptable (aucune atténuation du risque nécessaire), tolérable (mérite de poursuivre les mesures d'atténuation des risques appropriées) ou, dans des cas extrêmes, intolérable (à éviter).

Figure 2
Contextes de la gestion des risques



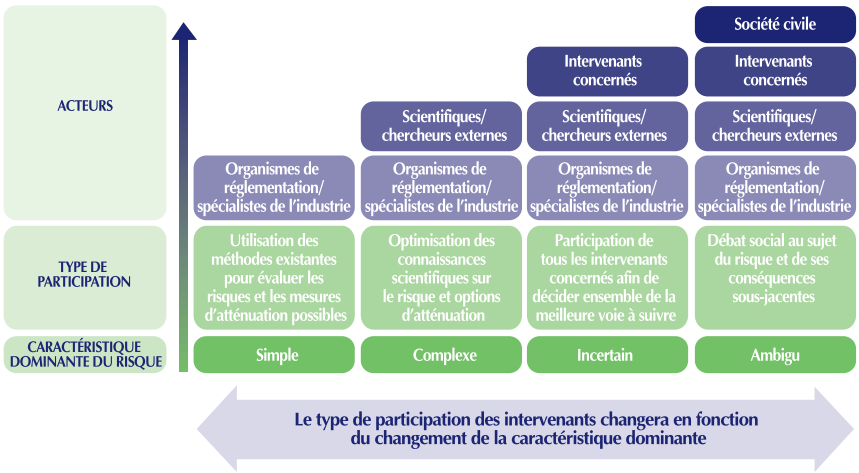
Une telle décision comprend des questions comme : Quels sont les avantages et les risques pour la société, l'économie et l'environnement? La qualité de vie sera-t-elle compromise? Y a-t-il une solution de rechange? Si oui, comporte-t-elle moins de risques? Est-ce que des intervenants (gouvernement, entreprise ou autre) ont des raisons d'attendre un résultat particulier du processus de gestion des risques?

Tout risque tolérable doit être adéquatement géré par des mesures visant à éviter, à atténuer, à transférer ou à conserver ce risque. La gestion des risques comprend la création, l'évaluation et la sélection d'options de réduction des risques et la mise en œuvre des mesures choisies, la surveillance de leur efficacité et la révision de la décision au besoin.

Les questions clés de la gestion des risques comprennent notamment : Qui est, ou qui devrait être, responsable des décisions concernant le risque et sa gestion? Ont-ils accepté cette responsabilité? Quelles sont les options de gestion des risques disponibles (technologiques, réglementaires, éducatives, budgétaires)? Ces options ont-elles des conséquences secondaires? Comment devrions-nous évaluer ces options? Devons-nous collaborer à l'échelle internationale (concernant les risques mondiaux ou transfrontaliers)? Comment pouvons-nous garantir l'efficacité à long terme (conformité, surveillance, plans de gestion adaptée)?

La communication est importante. Elle permet aux personnes qui prennent les décisions relatives aux risques de poser les bonnes questions à ceux qui évaluent les risques. Elle permet aux intervenants et au public de comprendre à la fois le risque et leur rôle dans le processus de gestion des risques. Si on la veut bilatérale, elle leur donne une voix. La communication permet aussi d'expliquer sur quoi sont fondées les décisions concernant un risque et permet aux gens de faire des choix éclairés par rapport au risque et à sa gestion, notamment en ce qui concerne leurs propres responsabilités. Une communication efficace est essentielle pour créer la confiance dans la gestion des risques.

Figure 3
Prévision de la participation des intervenants en fonction de la caractéristique dominante du risque



Les questions comprennent notamment : Quels sont les besoins et les buts de la communication relativement à ce risque? Comment l'information est-elle interprétée par les destinataires? Quelle est la meilleure façon de transmettre les connaissances sur le risque aux personnes concernées? Quel est le degré de confiance dans le processus de gestion des risques? Quel est le rôle et quel pourrait être le rôle des médias?

Le cadre de l'IRGC insiste également sur les contextes organisationnel, institutionnel, politique, économique et social plus généraux dont il faut tenir compte pour prendre une décision concernant un risque, comme le montre la figure 2.

Une communication efficace est essentielle pour créer la confiance dans la gestion des risques.

Par exemple, la capacité organisationnelle d'une organisation ou d'un réseau (la capacité des acteurs clés d'accomplir leurs fonctions dans le processus de gestion des risques) et les cultures politiques (les régimes gouvernementaux et réglementaires qui définissent une institution ou un pays) sont importantes dans le choix de processus de gestion. Beaucoup de problèmes de gestion sont attribuables à l'absence d'un cadre juridique ou réglementaire adéquat. Par ailleurs, certaines structures de réglementation se chevauchent et entrent en concurrence avec d'autres, ce qui crée des conflits qui viennent compliquer la gestion des risques.

Tout aussi important est le degré de confiance dans les autorités responsables de la gestion des risques et la culture du risque du pays ou de l'organisation, laquelle a une incidence sur le degré de tolérance (ou d'aversion) au risque. Il existe un large éventail de cultures du risque dans le monde, qui requièrent différents modes de gestion et de communication.

L'approche de gestion adaptée à un risque dépend en partie de l'état et de la qualité des connaissances sur ce risque, en particulier de la clarté des connaissances sur les relations de cause à effet. L'IRGC accorde une importance particulière à ce défi lié aux connaissances et recommande que les connaissances sur un risque (et non le risque lui-même) soient catégorisées selon qu'elles sont surtout simples, complexes, incertaines ou ambigües. La catégorisation des connaissances peut aider à concevoir des stratégies de gestion des risques et à prévoir la participation des intervenants.

Les problèmes comportant des risques simples ont une relation de cause à effet qui est claire et ils peuvent être gérés à l'aide d'une stratégie ordinaire. Une mesure réglementaire pourrait présenter des avantages évidents et sans controverse (p. ex. la protection contre les incendies à domicile).

La complexité réside dans la difficulté à déterminer et à quantifier les liens de causalité entre une multitude de causes potentielles et des effets précis observés. Par exemple, les risques de panne des grandes infrastructures interconnectées et les risques de charge critique sur les écosystèmes fragiles et la disparition de ces derniers. Les risques complexes peuvent être gérés s'il est possible d'avoir accès aux meilleures connaissances scientifiques et de les appliquer, en vue d'élaborer une stratégie axée sur la robustesse et tenant compte des risques.

L'incertitude traduit un manque de clarté ou de qualité des données scientifiques, ou même l'absence de ces données. Les risques qui comportent un degré élevé d'incertitude comprennent notamment de nombreuses catastrophes naturelles, les actes terroristes et de sabotage, ainsi que les effets à long terme de l'introduction d'espèces génétiquement modifiées dans l'environnement naturel.

Il est plus facile de gérer les risques comportant des incertitudes à l'aide de stratégies fondées sur la précaution et axées sur la récupération, afin de prendre des mesures de précaution pour garantir que les décisions importantes sont réversibles et d'accroître la capacité d'adaptation d'un système pour qu'il puisse résister aux imprévus.

L'ambiguïté résulte d'interprétations divergentes ou contestées du risque ou des données. Les risques qui ont un degré élevé d'ambiguïté comprennent notamment ceux liés à l'énergie nucléaire, aux compléments alimentaires, au traitement hormonal des bovins et à certaines applications de la nanotechnologie et de la biologie synthétique. Les problèmes comportant des risques ambigus requièrent une stratégie fondée sur la discussion, qui vise à créer la tolérance et une compréhension mutuelle des opinions et des valeurs divergentes, afin d'arriver à une entente.

L'IRGC fournit aussi une orientation sur la meilleure façon de concrétiser l'idée d'une participation des intervenants au processus de gestion des risques. La gestion inclusive se fonde sur l'hypothèse selon laquelle tous les intervenants ont quelque chose à apporter au processus de gestion des risques et que leur participation permet d'améliorer la qualité des décisions. Ils ne gênent pas le processus décisionnel et ne compromettent pas la qualité des données scientifiques. Toutefois, les risques ne peuvent pas tous être gérés de cette façon; c'est pourquoi l'IRGC recommande qu'ils soient catégorisés (surtout simples, complexes, incertains ou ambigus) afin qu'on puisse juger du degré approprié de participation des intervenants au processus (voir la figure 3).

Le cadre de l'IRGC peut aussi aider à cerner les lacunes actuelles ou potentielles dans le processus de gestion des risques. Les lacunes courantes sont notamment :

Dans la pré-évaluation

- Les signes annonçant un risque connu ne sont pas détectés ou reconnus
- Des intervenants ont des avis divergents sur une question
- Il existe des cas aberrants, mais aucune conscience d'un danger ou d'un risque possible

Dans l'appréciation

- Il y a un manque de données scientifiques au sujet d'un risque et/ou des inquiétudes des gens ou, dans le cas où les données sont suffisantes, ces données ne sont pas acceptées
- Peu de confiance dans les données ou l'interprétation de données
- Il y a un manque d'attention aux interdépendances et aux interactions dans le système à risque

Dans la caractérisation et l'évaluation

- Certains intervenants, de même que leurs avis, sont exclus du processus d'évaluation, intentionnellement ou non
- Les compromis ne sont pas clairement expliqués et les intentions cachées sont permises dans la détermination du résultat du processus d'évaluation
- L'équilibre entre les besoins sociaux, les répercussions sur l'environnement, les analyses coûts-avantages et les risques par rapport aux avantages est négligé

Dans la gestion

- Aucune entité n'est responsable de la gestion du risque, ou plusieurs entités le sont et les choses « passent entre les mailles du filet »
- Les décisions à court terme ne sont pas viables ou entraînent d'autres problèmes ou des problèmes secondaires
- Les décideurs ne révisent pas la décision prise concernant un risque à la lumière de nouvelles connaissances

Dans la communication

- La communication ne tient pas compte de la façon dont différents intervenants reçoivent et acceptent l'information
- Le fait de considérer les inquiétudes de certaines personnes ou organisations comme étant non pertinentes ou non rationnelles crée une aliénation
- Le processus décisionnel, l'information fournie ou la voie de communication inspirent peu confiance

Dans la participation des intervenants

- Une attitude paternaliste et un refus délibéré de demander ou d'accepter des connaissances ou de communiquer avec d'autres parties intéressées donne aux intervenants le pouvoir de prendre des décisions sans tenir compte de la nécessité du dialogue et des consultations
- « L'analyse paralyse » lorsque le choix d'un processus trop inclusif donne lieu à l'inertie ou à l'indécision

Les risques simples nécessitent peut-être peu de consultation étant donné leur nature ordinaire, mais dans le cas des risques comportant un degré de complexité ou d'incertitude élevé, un dialogue plus vaste avec des personnes possédant des connaissances approfondies du sujet ou avec tous les intervenants directement concernés, respectivement, pourrait être utile. Les risques très ambigus sont ceux pour lesquels une consultation étendue avec les intervenants est recommandée. Pour que la participation des intervenants soit efficace, le processus de gestion des risques doit être inclusif et adapté aux personnes concernées et il doit permettre d'optimiser l'acceptabilité des décisions prises.

Les décideurs sont souvent appelés à prendre des décisions et des mesures dans des échéanciers très serrés, avec de l'information incomplète et des avis divergents. Ils doivent prendre des décisions et des mesures même en cas de manque de connaissances. Le cadre de l'IRGC devient utile car il fournit une orientation, même dans des situations très complexes, incertaines ou ambigües.

Conclusion : Les avantages d'une meilleure gestion des risques pour la politique publique

L'approche de l'IRGC pourrait être utile aux décideurs qui doivent faire face à des questions d'actualité comme la nanotechnologie et les biocarburants.

Les avantages que présente la nanotechnologie, qui vont de l'administration ciblée de médicaments à l'assainissement de l'environnement, sont très attrayants. Ces avantages sont pour l'avenir, mais on trouve déjà certaines applications de la nanotechnologie sur le marché (dans certaines peintures et écrans solaires, par exemple). De nombreuses applications de la nanotechnologie sont tellement nouvelles qu'il n'a pas encore été possible d'en évaluer les risques de façon scientifique. Selon le cadre de l'IRGC, il y a beaucoup d'incertitude, et cette incertitude a donné l'occasion aux Ami(e)s de la Terre et à d'autres organisations de demander des moratoires sur l'utilisation de la nanotechnologie, dans l'alimentation par exemple. Selon l'une des recommandations de l'IRGC (IRGC, 2007), les décideurs devraient contribuer à faire tomber cette controverse en finançant les études d'évaluation des risques nécessaires, en particulier sur les nanomatériaux et les nanoparticules qui sont couramment utilisés.

Avec la hausse des cours du pétrole brut, qui sont passés de moins de 40 $US le baril en 2002 à plus de 140 $US en juillet 2008, beaucoup d'États encouragent la production et l'utilisation de biocarburants pour le transport et le chauffage. La sécurité de l'approvisionnement en pétrole est sans contredit un principe impératif, et les biocarburants semblent être une solution à court terme, bien que partielle, à ce qui apparaît comme étant l'un des problèmes à long terme les plus urgents de l'économie mondiale. Il y a toutefois une controverse évidente qui entoure les répercussions des méthodes de production actuelles du biocarburant sur l'ensemble de la société (notamment le dilemme « carburant ou alimentation ») et sur l'environnement. (Il semble n'y avoir aucune indication précise quant aux répercussions du cycle de vie complet des biocarburants sur les émissions de gaz à effet de serre.) En adoptant la vision à long terme préconisée dans l'approche de l'IRGC (IRGC, 2008), les décideurs pourraient peut-être faire plus pour accélérer les technologies de la deuxième génération de biocarburants, afin de diminuer la pression sur les terres agricoles. Ils pourraient aussi lancer des signaux pour faire savoir que les initiatives visant les technologies actuelles prendront fin lorsque ces technologies auront été remplacées.

La nanotechnologie et la bioénergie sont de nouvelles technologies qui présentent des avantages mondiaux, mais dont les risques afférents pourraient aussi avoir des conséquences mondiales. Dans les deux cas, la gestion des risques nécessite une approche harmonisée des gouvernements du monde entier : la gestion intégrée des risques dans son sens propre. L'IRGC, par son approche en matière de gestion des risques, travaillera activement à sa mise en œuvre.

Références

IRGC (International Risk Governance Council). 2005. *Risk Governance – Towards an Integrative Approach*. Genève : IRGC.

———. 2007. *Nanotechnology Risk Governance – Recommendations for a Global, Coordinated Approach to the Governance of Potential Risks*. Genève : IRGC.

———. 2008. *Risk Governance Guidelines for Bioenergy Policies*. Genève : IRGC.

Ces documents peuvent être téléchargés gratuitement à l'adresse <www.irgc.org>.

Daniel Diermeier, Ph.D.
Professeur distingué
d'IBM en réglementation et pratiques
de concurrence
Department of Managerial Economic
and Decision Sciences
Directeur, Ford Motor Company
Center for Global Citizenship
Kellogg School of Management
Northwestern University

Politique privée : le militantisme public comme mécanisme de réglementation alternatif?[1]

Résumé

Plus que jamais, les entreprises sont pointées du doigt pour les changements sociaux qu'engendrent leurs activités. Les acteurs comptent parmi les militants modernes qui font appel à des techniques raffinées pour exercer leur influence. Les organisations non gouvernementales (ONG) délaissent de plus en plus les politiques traditionnelles et se tournent vers la politique « privée » pour modifier les pratiques des entreprises et des industries. Au lieu de suivre la voie traditionnelle qui s'appuie sur les institutions publiques dans le but d'influencer la réglementation, la « politique privée » utilise les mécanismes du marché afin de modifier les pratiques commerciales.

Cet article s'intéresse aux principaux éléments de la politique privée — stratégies militantes telles que les campagnes contre les entreprises et les commerces, avec autoréglementation ou responsabilité sociale des entreprises — et de son influence sur les gouvernements. Quand les militants ciblent une entreprise particulière, ils cherchent à modifier une pratique de l'industrie dans son ensemble par des actions qui ont un impact sur la réputation de l'entreprise ou de l'industrie. Ils choisissent donc leur cible en fonction d'un impact maximal et non pour sa responsabilité causale concernant une pratique offensante particulière. Les entreprises doivent donc soupeser le risque d'être ciblées et de ce fait élaborer des stratégies proactives. C'est pourquoi les stratégies complexes de la politique privée se caractérisent par plusieurs aspects tels que le choix de la cible, les stratégies de campagne, le rôle des médias et de l'opinion publique, les mesures proactives prises par les entreprises et le choix du type de cible : une entreprise ou une industrie. Je conclus en examinant les conséquences normatives potentielles de la politique privée, l'influence qu'exercera ce mécanisme émergent sur les nouvelles politiques et l'incidence que ces changements auront sur le rôle des gouvernements.

À une époque de mondialisation galopante, la réglementation gouvernementale est de plus en plus soutenue et remplacée par le mécanisme de la politique privée. La politique privée se distingue de la politique publique traditionnelle. Au lieu d'émaner d'institutions publiques qui réglementent les comportements individuels, la politique privée est l'affaire des groupes militants et des consommateurs. Ces derniers emploient une variété d'outils pour insuffler de nouvelles valeurs sociales, environnementales et démocratiques aux entreprises. Souvent, les campagnes militantes visent à saper la réputation et parfois même la rentabilité des entreprises qu'elles taxent d'irresponsabilité.

Les militants choisissent cette voie pour nombre de raisons. En premier lieu, grâce à la politique privée, ils peuvent provoquer des changements très rapides. Selon le moment dans le cycle électoral, certains politiciens pourront ne pas juger

1 Courte version du document de travail # 40 « Governing the Global Economy : The Role of Private Politics ».

qu'il est préférable de fléchir devant les militants. En revanche, les entreprises sont toujours tenues responsables par les investisseurs et les autres parties intéressées. En outre, les groupes militants souffrent d'un net désavantage par rapport aux entreprises qu'ils attaquent en ce qui a trait au financement du lobbying. Bien que la politique privée se distingue de la politique publique, l'une et l'autre ne sont pas mutuellement exclusives. En fait, de nombreux groupes militants les utilisent de concert.

La politique privée a vu le jour à la croisée de l'échec des institutions syndicales des années 1950 et du militantisme radical des années 1960. Les chefs syndicaux désillusionnés ont dû admettre que leurs tactiques traditionnelles ne fonctionnaient plus. Si bien qu'ils se sont inspirés de la nouvelle vague des militants sociaux de l'époque pour mettre au point un nouveau cadre stratégique. Par surcroît, l'engagement de ces groupes sociaux a raffermi la base militante des syndicats, leur permettant du coup de légitimer une cause par ailleurs jugée intéressée. Le succès qui en a découlé a confirmé la politique privée comme outil utile pour tous les groupes militants.

Par la suite, les nouvelles valeurs préconisées par les consommateurs ont renforcé l'appui à la politique privée. Plus que jamais, les consommateurs évaluent les conséquences sociales de leurs achats. Des recherches démontrent qu'ils se soucient davantage des détails « postmatérialistes » d'un produit (par exemple, la durabilité ou l'expression de leur personnalité) et ne se limitent plus à l'aspect pécuniaire. Les consommateurs sont dès lors plus enclins à appuyer des causes militantes, ce qui accroît l'utilisation de la politique privée.

Cet engouement pour la politique privée est peut-être surtout dû à la maturation d'Internet. Internet a considérablement réduit les coûts d'organisation d'une campagne et permet aux militants de galvaniser le soutien en ligne avant même que leur cible prenne conscience de la menace. De plus, Internet est un excellent outil de recherche et de développement. Non seulement permet-il aux militants de découvrir et d'approfondir des causes, mais il est un média didactique efficace. Les militants peuvent désormais joindre rapidement leurs partisans à peu de frais et diffuser divers renseignements sur les campagnes projetées, par exemple les thèmes et les plans d'exécution. Internet a également augmenté considérablement le militantisme individuel, car les consommateurs jouissent désormais d'une myriade d'options pour diffuser leurs opinions en ligne.

En outre, l'augmentation des moyens de communication à prix abordable, combiné à la mondialisation de l'économie, procure aux pays en voie de développement une voix au chapitre sur la réglementation des activités commerciales. L'uniformisation du monde signifie que les problèmes locaux s'effacent. On ne peut plus cacher aux consommateurs modernes les pratiques d'exploitation de certaines entreprises dans les pays en développement.

Structure et tactiques du militantisme moderne

Bien qu'on remarque de nombreux types de militants dans la société moderne, les principaux archétypes sont les militants du mouvement ouvrier et les autres. Les objectifs comme les moyens de ces groupes sont différents. Les groupes ouvriers ont toujours un intérêt personnel direct dans la réussite de leur campagne; leurs attaques tendent donc à être moins dures et leurs membres sont plus enclins à négocier avec les dirigeants d'entreprise. Les groupes qui ne sont pas apparentés au mouvement ouvrier représentent un large éventail d'intérêts; par exemple l'environnement, les droits de la personne ou les questions sociales telles que les libertés religieuses et individuelles. Leurs attaques sont généralement plus radicales, car ils considèrent leurs cibles comme des méchants. Ainsi, quand un groupe environnementaliste prônant l'arrêt de la déforestation cible une société forestière dans le but d'arrêter la déforestation, le meilleur résultat, à ses yeux, est dès lors l'élimination de cette société.

Les actions des groupes militants s'axent autour de campagnes contre des entreprises. Cela sert de cadre organisationnel pour tous les efforts déployés afin d'atteindre ces objectifs.

La première étape d'une campagne est la détermination de l'enjeu. On pourrait croire que rien n'est plus simple que de choisir la cause qui correspond le mieux aux convictions des militants, mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Par exemple, le soutien des militants étant sollicité de toutes parts, les groupes doivent choisir des causes qui gagneront la faveur des consommateurs. En outre, la cause qui tient à cœur au militant peut être perçue comme purement égoïste. C'est pourquoi certains groupes greffent souvent à leur campagne des causes complémentaires afin d'élargir la coalition de leurs partisans.

Citons en exemple le boycott organisé par le Syndicat du vêtement, textile et autres industries (SVTI) contre le détaillant de vêtements Gap Inc. au Royaume-Uni en 2002. Le SVTI a uni ses efforts au groupe d'action sociale Africa Forum pour mettre au jour les entorses aux droits de la personne dans

les ateliers clandestins de Gap dans des pays en développement. Bien que la campagne ait été axée sur les droits de la personne, notamment sur de meilleurs salaires et un traitement plus équitable des travailleurs des pays en développement, le SVTI tirait des avantages plus directs de la réussite de celle-ci. Quand les droits et les salaires des travailleurs du textile des pays en développement augmentent, le travail imparti devient du coup plus coûteux. Cela protège des emplois syndiqués au Royaume-Uni (Lawrence, 2002).

Les consommateurs sont dès lors plus enclins à appuyer des causes militantes, ce qui accroît l'utilisation de la politique privée.

Une fois leur cause choisie, les militants peaufinent leur stratégie d'exécution. L'apport du mouvement ouvrier est important dans ce domaine; on lui doit notamment des guides de fonctionnement et des programmes d'éducation destinés aux organisateurs et aux militants.

Le choix de l'entreprise cible est la pierre angulaire de la stratégie de campagne. Bien que le pire des contrevenants semble à première vue la cible évidente, les militants peuvent s'attaquer à des entreprises plus vulnérables et plus susceptibles d'acquiescer à leurs exigences. Les entreprises des segments très concurrentiels comme les détaillants sont des cibles de choix. Ces victoires faciles peuvent avoir une réaction en chaîne sur les succès alors qu'une campagne fructueuse attire les partisans et pousse l'industrie à faire pression sur d'autres entreprises.

Les militants ciblent également les entreprises qui ont une grande visibilité. La couverture médiatique d'une campagne contre une firme notoire peut exercer une pression énorme sur cette dernière. De plus, les militants préfèrent cibler les entreprises avec des substituts proches, capables de changer de fournisseur à peu de frais. Si les consommateurs n'ont pas à bouleverser leurs habitudes, ils seront plus enclins à soutenir une campagne.

Les militants peuvent aussi mettre la pression sur certaines compagnies dans la chaîne de valeur d'une entreprise afin d'exercer une contrainte externe sur une cible difficile à atteindre. Cette tactique, dite de ciblage indirecte, peut être très efficace. La réussite d'une entreprise repose sur tout un éventail d'intervenants. Les grandes sociétés industrielles se fient notamment aux banques et aux investisseurs pour leur financement, à leurs fournisseurs pour leur production et aux clients pour l'achat de leurs produits. En exerçant de la pression sur un partenaire extérieur vulnérable, les militants peuvent altérer le résultat net de l'entreprise. Une telle tactique est particulièrement efficace si la cible indirecte a des substituts proches à la cible ultime.

Le dernier élément stratégique dont un groupe militant doit tenir compte avant de choisir ses outils et ses tactiques est l'utilisation des médias. Différents agents médiatiques joueront des rôles particuliers durant une campagne. Par exemple, les militants peuvent recruter des dirigeants sociaux afin de légitimer leur cause. Ils peuvent également utiliser des agents médiateurs tels que des journalistes pour amplifier leur message. En dernier lieu, ils peuvent également cibler des parties intéressées et des influenceurs dans le cadre d'une stratégie indirecte. L'objectif de toutes ces tactiques est généralement de faire passer les membres du groupe militant pour les bons, et l'entreprise ciblée pour la méchante.

Les principaux outils de la politique privée sont le préjudice et la récompense. Le préjudice s'exerce de diverses façons. La plus connue est sans doute le boycott. Celui-ci peut se faire directement contre l'entreprise, ou indirectement contre des parties intéressées. L'image stéréotypée du boycott est un groupe de consommateurs qui font du piquetage devant un magasin. Une campagne de boycott peut avoir des effets dévastateurs lorsque d'importants clients liés par contrat résilient celui-ci.

Une attaque contre les sources en capital d'une entreprise peut être très efficace. Celle-ci suppose des campagnes indirectes contre les banques et des échanges avec des investisseurs institutionnels et autres ainsi qu'avec des analystes pour les convaincre que leur investissement dans un comportement que les militants jugent irresponsable n'est pas viable financièrement. En outre, les groupes ouvriers peuvent mettre à profit leurs fonds de retraite pour influencer leurs cibles. Pour ce faire, ils retireront des fonds des institutions financières, exerceront leurs droits de vote et formeront des coalitions avec d'autres investisseurs institutionnels dont les objectifs sont semblables.

Les groupes ouvriers disposent d'un outil que les autres groupes n'ont pas : un loup dans la bergerie. En mobilisant les syndiqués d'une entreprise, les groupes ouvriers peuvent appliquer des tactiques qui font peser une pression énorme sur les entreprises ciblées. Cette énergie s'alimente de gestes de solidarité; par exemple, demander aux membres de porter des macarons et des chandails syndicaux au travail pour démontrer à l'employeur qu'il fait face à un front uni.

Une fois cette solidarité acquise à l'interne, le syndicat est en mesure de coordonner des pressions; par exemple les travailleurs qui ralentissent systématiquement la production ou qui prennent leurs congés de maladie. Cela s'est vu lors de la grève des travailleurs unis de l'automobile chez Caterpillar au début des années 1990. La vulnérabilité qui découle de ces tactiques internes bien orchestrées peut porter ses fruits même contre de très grandes entreprises.

Impact sur les sociétés

La politique privée est une méthode de plus en plus efficace et reconnue pour influencer le comportement des entreprises et ces dernières s'en rendent compte. Vu les effets dévastateurs qu'une campagne bien orchestrée peut avoir sur une entreprise, les compagnies cherchent comment éviter de devenir des cibles. Certaines entreprises estiment qu'une collaboration sans résistance vaut mieux que les dommages d'une attaque, mais étant jugées faibles, elles risquent dès lors de s'exposer à d'autres attaques. Les entreprises s'autoréglementeront afin d'éviter les attaques. Toutefois, elles peuvent provoquer une réaction en chaîne d'autoréglementation dans l'ensemble de leur industrie. Par exemple, alors qu'une entreprise modifie ses politiques afin d'apaiser un groupe militant, ses concurrents deviennent des cibles faciles. Si ces entreprises concurrentes modifient à leur tour leurs politiques pour imiter, voire surpasser la première à avoir fait le pas, d'autres apporteront des changements semblables pour éviter de devenir à leur tour des cibles, et ainsi de suite. Cette tendance prévaudra jusqu'à ce que toutes les entreprises de l'industrie aient autoréglementé leurs pratiques commerciales.

La politique privée est une lame à double tranchant pour les gouvernements également. Ce mécanisme peut certes alléger le fardeau d'une certaine réglementation sociale et environnementale, mais peut également aller à l'encontre des politiques gouvernementales en vigueur.

Certaines attaques, toutefois, ne peuvent être évitées, et les entreprises sont contraintes de croiser le fer avec les militants. Le cas échéant, les entreprises ont trois options : ignorer (en poursuivant les affaires sans rien changer), combattre (en lançant une contre-attaque) ou négocier (en négociant un accord).

Les entreprises doivent analyser avec soin la campagne dont elles sont les cibles avant d'envisager une réponse. Elles doivent tout d'abord évaluer si l'attaquant pose une réelle menace, avec des succès à son actif. Elles doivent aussi évaluer si la cause aura des répercussions sociales : le groupe jouit-il d'appuis? L'entreprise qui choisit la négociation devra-t-elle satisfaire à toutes les exigences ou ne consentir que quelques concessions à peine? Si l'entreprise juge qu'elle est en position de force, elle peut également utiliser les outils de politique privée pour répliquer. Cela nécessite parfois une campagne de communication coordonnée et coûteuse.

La réelle incidence de la politique privée sur les entreprises est une sensibilisation accrue sur les enjeux sociaux et environnementaux à toutes les étapes de la chaîne de valeur. Les entreprises embauchent désormais des ONG avant de s'implanter dans les pays en développement et cherchent conseil auprès de militants pour soigner leur image.

Politique privée et gouvernements

La politique privée a des influences profondes sur les gouvernements et les citoyens. Bien que la montée de la politique privée ait permis aux citoyens de jouer un rôle plus actif et opportun au sein de la démocratie moderne, elle les rend à la fois plus vulnérables aux changements consensuels des politiques sociales et économiques provoqués par les groupes militants influents qui ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population.

La politique privée est une lame à double tranchant pour les gouvernements également. Ce mécanisme peut certes alléger le fardeau d'une certaine réglementation sociale et environnementale, mais peut également aller à l'encontre des politiques gouvernementales en vigueur. Par exemple, des militants peuvent tenter d'amener le gouvernement à réglementer certaines industries, comme la chasse aux phoques, qui sont vitales pour l'économie locale et le bien être d'un groupe vulnérable, par exemple, un peuple autochtone.

En outre, des attaques répétées contre les entreprises d'un pays risquent de ternir la réputation de ce dernier. Ainsi, si le Canada est le théâtre d'actions militantes énergiques contre les entreprises, il risque de se faire une réputation d'endroit peu

accueillant pour les affaires. Cela pourrait décourager certains investisseurs internationaux et pousser des compagnies nationales à s'installer à l'étranger. La perte de cette assiette fiscale accroît le fardeau fiscal des particuliers et peut obliger l'État à sabrer dans ses services.

Les militants peuvent également cibler directement le gouvernement en exerçant des pressions à la fois directes et indirectes sur celui-ci comme ils le feraient sur une entreprise privée. Cela pose problème quand deux groupes militants aux vues opposées tentent d'influencer un gouvernement pour une même cause. Par exemple, quand des défenseurs de l'énergie éolienne et un groupe de protection des oiseaux migrateurs polarisent le débat sur la construction d'éoliennes. Le groupe le plus important ou le plus efficace peut remporter la bataille, peu importe le degré de représentativité de ses membres vis-à-vis de la population en général ou la coïncidence de ses intérêts avec ceux du grand public.

Ainsi, les gouvernements peuvent aussi se demander comment influencer les règles de la politique privée. Après tout, la politique privée n'est pas légitimée par des élections ni par un processus législatif reconnu.

Une façon de faire consiste à confronter directement les militants et à favoriser une bonne conduite. Les gouvernements peuvent également aviver la ferveur de certains groupes militants choisis pour exercer une pression d'intérêt public sur les entreprises. Dans un scénario idéal pour un gouvernement, les groupes militants deviendraient des mécanismes efficients du processus démocratique. Ils permettraient la promulgation rapide de politiques à moindre coût pour le gouvernement, éliminant la nécessité d'une réglementation officielle rigide et les coûts d'observation des lois élevés pour les entreprises.

Peu importe que les gouvernements emboîtent le pas ou non, ils devront participer au débat sur la politique privée afin de soutenir la légitimité de la démocratie. Il fut un temps où les gouvernements avaient le monopole des politiques d'intérêt public. De nos jours, les groupes militants cherchent à soutirer une part de cette influence sur les comportements sociaux et sur ceux des entreprises. Ainsi, le principal défi des gouvernements face à cette nouvelle donne est de trouver comment à la fois aviver et refréner le militantisme afin de préserver la primauté du processus démocratique.

Référence

Lawrence, Felicity. 2002. « Sweatshop Campaigners Demand Gap Boycott ». November 22. <www.guardian.co.uk/uk/2002/nov/22/clothes.globalisation>.

G. Bruce Doern
Professeur
École de politique et d'administration publique, Université Carleton
Département de politique, Université d'Exeter, Royaume-Uni

Une idée qu'il est temps d'adopter : un budget de réglementation assorti d'un programme de réglementation stratégique

Depuis quarante ans, on assiste à divers types de réforme de la réglementation et de modification des politiques de réglementation, au Canada et dans d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Ces initiatives ont été mises en œuvre sous diverses appellations : déréglementation, étude d'impact de la réglementation (EIR), qualité de la réglementation, amélioration de la réglementation, allègement des formalités administratives, réglementation intelligente, réglementation fondée sur l'économie, réglementation en fonction des avantages et des risques, réglementation axée sur le cycle de vie (Radaelli et De Francesco, 2007; Doern et Johnson, 2006).

Toutefois, toutes ont éludé pour l'essentiel le problème central de la gouvernance en matière de réglementation, soit l'absence d'un budget de réglementation annuel ou pluriannuel, débattu publiquement et assorti d'un programme de réglementation stratégique, à l'instar de l'établissement du plan d'action qui, depuis des décennies, fait partie intégrante du processus de prévision des revenus et dépenses du gouvernement. La mesure dans laquelle s'applique l'analogie avec ces processus prévisionnels est cruciale dans l'analyse qui va suivre.

Nous soutenons qu'il est temps de mettre de l'avant l'idée d'un budget de réglementation et d'un programme connexe[1]. Le *budget de réglementation* consiste à fixer des limites aux coûts des nouveaux règlements qui touchent le secteur privé (entreprises et consommateurs), de manière à maximiser les avantages nets de la réglementation. L'objectif est de maximiser les avantages nets en maîtrisant les coûts ou en accordant la priorité aux initiatives comportant un rapport avantages-coûts élevé.

Le *programme de réglementation* est un complément qui, logiquement et démocratiquement, s'avère nécessaire, car le budget de réglementation exige l'établissement explicite et transparent des priorités quant aux nouvelles règles, aux nouveaux risques et aux avantages et risques potentiels, en se fondant sur les meilleurs renseignements disponibles quant à l'ampleur des coûts et des avantages de la réglementation, et sur le jugement des politiciens quant aux valeurs et aux résultats prioritaires pour l'avenir.

Notre analyse s'attache à deux déclencheurs de l'intervention et de la discussion. Le premier et principal déclencheur est la décision récente du gouvernement du Royaume-Uni de mettre en œuvre un budget de réglementation annuel (Royaume-Uni, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, 2008b; Royaume-Uni, HM Treasury and Department for Business Enterprise, 2008). Le second, plus près de la réalité

1 Nous tenons à exprimer toute notre gratitude à Claudio Radaelli et Doug Blair ainsi qu'à deux autres collègues-réviseurs anonymes pour leurs précieux commentaires constructifs à l'égard d'une première ébauche de cet article.

canadienne, est le livre que nous avons rédigé à l'intention du Conference Board du Canada (Doern, 2007), où nous en appellons à un programme de réglementation stratégique annuel au gouvernement du Canada. Ces deux déclencheurs, chacun à sa façon, ont principalement trait aux programmes stratégiques et règles de discipline axés sur de nouvelles propositions réglementaires plutôt que sur le stock de règlements déjà en vigueur. L'expression « nouvelles propositions réglementaires » englobe autant les lois adoptées au Parlement que les « règlements » au sens étroit de texte réglementaire ayant force de loi et pris par le gouvernement – généralement par décret – en application d'une loi).

Le budget de réglementation et le programme qui l'accompagne nécessairement instaureraient une discipline propre à concrétiser les avantages de la réglementation au meilleur coût possible.

Du point de vue analytique, ces deux volets sont complémentaires en ce que l'engagement annoncé par le gouvernement britannique porte sur un budget de réglementation (le plafonnement du coût, pour le secteur privé, des nouveaux règlements pris au cours d'une période définie), dont l'initiative est toutefois laissée au Department of Business Enterprise and Regulatory Reform (BERR – ministère de l'Entreprise et de la Réforme réglementaire). Cet engagement vise principalement les coûts et les avantages nets en des exigences réglementaires, et jusqu'ici, il n'a guère été documenté par une analyse de la façon dont pourrait fonctionner la dynamique politique intergouvernementale pour la définition d'un programme de réglementation stratégique. D'autre part, l'analyse de la situation canadienne s'attache principalement à la dynamique intergouvernementale générale associée à l'élaboration d'un programme de réglementation, ainsi qu'à la justification de tels programmes stratégiques sur les plans de la démocratie et de la gouvernance, sans toutefois aborder les détails du budget de réglementation.

Toute discussion sur un budget de réglementation se doit de citer les idées mises de l'avant aux États-Unis depuis trente ans et récemment, mais qui n'ont jamais été adoptées par le gouvernement américain (Tozzi, 1979; White, 1981; Thompson, 1997; Crews, 1998; Meyers, 1998; Kiewiet, 2006). Comme on le verra plus loin, les États-Unis n'ont pas adopté de régime de ce genre, d'abord à cause de préoccupations relatives à l'insuffisance des renseignements et des données analytiques, mais aussi en raison de problèmes normaux de séparation du pouvoir politique et de définition des orientations dans le contexte constitutionnel américain.

La structure de mon analyse est donc relativement simple. La première section met en lumière les récents développements survenus au Royaume-Uni (Royaume-Uni, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, 2008b; Royaume-Uni, HM Treasury and Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, 2008). La deuxième section résume les principales caractéristiques de l'analyse du cas canadien et traite de la nécessité d'un programme de réglementation stratégique.

L'engagement du Royaume-Uni à adopter un budget de réglementation

Dans un rapport récent sur les entreprises au Royaume-Uni, le gouvernement britannique s'est engagé à « mener des consultations sur l'instauration, à l'intention des ministères, d'un nouveau régime de budgets de réglementation établissant le coût des nouveaux règlements qu'il est possible de déposer au cours d'une période donnée », comme le proposait le Better Regulation Task Force (BRTF; *ibid.*, p. 73). Le budget de mars 2008 du Royaume-Uni réitérait d'ailleurs cet engagement en soulignant que son programme de réglementation était décrit dans ce rapport (Royaume-Uni, HM Treasury, 2008, p. 44).

Le rapport de 2005 du BRTF recommandait au gouvernement d'« élaborer une méthodologie visant à évaluer le coût total de la réglementation et d'envisager l'instauration de budgets de réglementation complets » (*ibid.*, p. 68), reconnaissant « qu'un tel changement serait difficile et prendrait du temps, en plus de créer un précédent sur le plan international » (*ibid.*, p. 69). Le rapport du BRTF précisait, en conclusion, qu'il était « possible de définir les éléments de base d'une telle méthodologie d'ici deux ans. Pour l'heure, le gouvernement devrait réexaminer la possibilité d'instaurer des budgets de réglementation complets prenant en compte les effets cumulatifs de la réglementation » (Royaume-Uni, Better Regulation Task Force, 2005, p. 47). Comme nous le soulignons ci-après, cette insistance dans le discours sur les « coûts » de la réglementation est quelque peu trompeuse, car les méthodologies qui seront réellement employées – sans parler des réalités et valeurs politiques sous-jacentes – associeront nécessairement ces coûts aux avantages des règlements proposés.

Au Royaume-Uni, l'initiative des budgets de réglementation a vu le jour avec l'appui du premier ministre. La décision a été prise d'aller de l'avant, mais la direction en sera assurée par le BERR. Celui-ci a produit un document de consultation en août 2008, et des consultations sont en cours (Royaume-Uni, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, 2008b). Le régime des budgets de réglementation est en voie d'élaboration, en vue d'une première mise à l'essai en 2009; il sera pleinement opérationnel en 2010. Les orientations et problèmes abordés lors des consultations portent sur les éléments suivants :

- la conception du régime dans son ensemble;
- le champ d'application des instruments de réglementation à inclure;
- les choix méthodologiques, notamment en ce qui a trait au calcul des coûts et des avantages.

Examinons brièvement chacun de ces éléments.

L'ensemble du régime des budgets de réglementation repose sur l'idée que le gouvernement britannique établisse les budgets par ministère, tout en ouvrant l'œil sur les postes horizontaux tels que l'évolution du climat. En ce qui concerne la période, les discussions portent sur des budgets triennaux ou quinquennaux plutôt qu'annuels, mais comportant « un principe de souplesse face aux imprévus, dans le temps et entre les ministères » (*ibid.*, p. 10).

Il convient de souligner qu'au Royaume-Uni, les budgets de dépenses réguliers comportent déjà des processus d'affectation et des plans de dépenses à moyen terme (triennaux). La question se pose également de savoir s'il faut établir des budgets de réglementation pour des catégories d'organismes de réglementation au sein d'un ministère et si, sur une période budgétaire donnée, il faut réserver une enveloppe budgétaire aux postes à coût élevé tels que l'évolution du climat ou les exclure d'une période budgétaire donnée en raison de la complexité ou de l'incertitude qui leur sont inhérentes. C'est à cause de cette perception relative à l'impraticabilité ou au degré de difficulté du dossier des changements climatiques que le gouvernement britannique a finalement résolu de l'exclure du budget de réglementation initial.

On peut donc se demander comment au juste il sera possible de donner de la souplesse au régime au cours d'un exercice et au fil des ans, entre les ministères et en ce qui a trait aux urgences ou circonstances exceptionnelles (comme c'est le cas dans les budgets de dépenses ordinaires). Il faut également décider quel organisme vérifiera les budgets de réglementation. Presque tous ces problèmes de conception du régime mettent en lumière la nécessité d'anticiper et de gérer les manœuvres éventuelles des ministères et des organismes de réglementation, sans parler de celles des intérêts privés visés par la réglementation, qui accompagneront l'adoption d'un tel régime. J'entends ici par « manœuvres » les moyens tactiques que les ministères et leurs parties prenantes emploient pour contourner ou atténuer certaines prescriptions d'un programme ou budget officiel. Il peut s'agir, par exemple, de suggérer d'appeler « lignes directrices » les nouvelles règles proposées ou de réclamer un statut d'exception face aux règles qui accompagneraient normalement le programme ou le budget.

Presque tous ces problèmes de conception du régime mettent en lumière la nécessité d'anticiper et de gérer les manœuvres éventuelles des ministères et des organismes de réglementation, sans parler de celles des intérêts privés visés par la réglementation, qui accompagneront l'adoption d'un tel régime.

Ces difficultés renvoient aussi à d'autres choix relatifs au champ d'application du régime. Le document de consultation précise que le régime des budgets de réglementation inclurait « tous les coûts associés aux règlements ayant une incidence sur une entreprise ou une organisation du secteur tertiaire » (*ibid.*, p. 11). Les règles régissant la prestation de la fonction publique (la réglementation interne) en seront exclues. Les choix relatifs à la limite et au champ d'application du régime visent également l'inclusion – ou l'exclusion – des règlements issus de l'Union européenne (qui seront inclus), la portée géographique des compétences dites exclusives au gouvernement par pouvoirs dévolus en Écosse et au pays de Galles (une espèce d'équivalent britannique à la décision d'appliquer ou non un budget de réglementation national aux échelons fédéral et provincial/territorial), de même que la décision d'y inclure ou non les organismes de réglementation économiques ou indépendants (le document de consultation recommande leur exclusion). La Banque d'Angleterre serait au nombre de ces organismes. Au Canada, par exemple, l'Office national de l'énergie est un organisme de réglementation indépendant. L'exclusion de ces organismes dans les propositions britanniques pourrait en fait ne pas être retenue lorsque le régime final sera annoncé, vu le caractère politiquement controversé de cette question relative au champ d'application.

Fait essentiel, la portée de ce qu'on appelle « réglementation » (les lois, les règlements au sens strict, les lignes directrices et les codes ou normes) soulève la controverse. Jusqu'ici, le Royaume-Uni a choisi d'inclure les lois et règlements, mais non les codes et les normes (*ibid.*, p. 26). Or, ces choix ouvrent inévitablement la porte aux manœuvres évoquées plus haut.

En ce qui concerne les méthodologies des budgets de réglementation, les difficultés portent principalement sur la façon d'évaluer les approches en matière d'évaluation des coûts et avantages et, bien entendu, sur la disponibilité et la transparence des estimations et données relatives à ces coûts et avantages. Le BRTF avait recommandé de faire reposer le régime sur les coûts cumulatifs de la réglementation. Pour ce qui est des coûts applicables, on a le choix d'inclure tous les coûts économiques liés au régime, les coûts bruts ou déduction faite des avantages, ou d'autres aspects techniques plus particuliers. Le document de consultation propose « que le budget de réglementation tienne compte des coûts directs et indirects de même que des avantages, y compris d'éventuelles répercussions imprévues, et ce, dans tous les secteurs de l'économie » (*ibid.*, p. 37). On y propose également que les budgets de réglementation soient « établis à partir des prévisions des coûts bruts de la réglementation, c'est-à-dire que les avantages prévus ne seront pas déduits du coût brut estimatif aux fins d'établir les budgets » (*ibid.*, p. 38). Cependant, tous ces éléments d'information servant au processus de décision s'accompagneraient des données et renseignements connexes sur les avantages.

Les coûts doivent être fondés sur des prévisions de coûts ou des estimations du rapport coûts-avantages. Or, l'expérience démontre qu'il est difficile de mesurer les coûts et avantages avec exactitude et qu'on a tendance à les exagérer. Bien qu'en cette matière les EIR donneront des valeurs de référence, les autorités britanniques sont conscientes de la nécessité d'améliorer ces mesures, d'où l'appel à poursuivre les discussions et à élaborer de nouvelles méthodologies. D'autre part, si on attend la perfection méthodologique, le budget de réglementation à l'échelle gouvernementale ne verra jamais le jour, et l'impulsion pour mettre au point et raffiner ces méthodologies demeurera limitée.

Aux États-Unis, l'idée de budget de réglementation a d'abord été mise de l'avant à la fin des années 1970 par l'Office of Management and Budget (Tozzi, 1979). Sous un régime de budgets de réglementation, chaque organisme de réglementation se verrait imposer une limite aux coûts liés à l'observation des nouveaux règlements. D'évidence, cette idée était axée sur la réglementation, mais elle avait aussi toujours un lien avec la constitution d'un budget fiscal intégral.

Les budgets fiscaux actuels comprennent les revenus et les dépenses du gouvernement, mais non les dépenses qu'il « délègue » aux entreprises et aux consommateurs ou qu'il leur impose par voie de règlement. Ces dépenses « transmises » demeurent hors budget. Par conséquent, les gouvernements ont tout lieu de choisir la réglementation en tant qu'instrument de politique, car les coûts qui en découlent sont « cachés » et imposés au consommateur et à l'entreprise privée. Les propres coûts assumés par le gouvernement pour s'acquitter des responsabilités réglementaires de l'État sont bien sûr inscrits aux budgets réguliers, mais pas ceux du secteur privé.

Ainsi, le budget de réglementation pourrait comporter quatre avantages :

- une attention plus explicite aux coûts liés à la réglementation;
- une affectation plus économique, vu l'obligation d'établir des priorités;
- la décentralisation de la prise de décision;
- une responsabilisation législative accrue en matière de coûts liés à la réglementation (Jacobs, 1999, p. 155).

La notion d'« affectation » renvoie à l'affectation de valeurs et d'avantages qui occupent une position centrale dans les politiques et la gouvernance. L'avantage que l'on attribue à la prise de décision décentralisée est possible dans une certaine mesure parce que les ministères dont la vocation se rapproche le plus du domaine de la réglementation aideraient à fixer et à recommander des priorités en matière de réglementation. Tout compte fait cependant, un vrai budget de réglementation comporte à la fois une planification centralisée et un processus décisionnel.

Les États-Unis n'ont jamais adopté de budget de réglementation intergouvernemental, d'une part faute de données sur les coûts de la réglementation et faute d'ensemble complet et cohérent d'estimations des coûts, d'autre part parce que des parties prenantes craignaient qu'un tel budget n'ait pour effet global une réglementation excessive ou lacunaire. Entre aussi en ligne de compte un manque de volonté politique, une volonté qui pourrait être encore plus difficile à assurer dans le système politique américain, où les pouvoirs sont répartis entre l'exécutif et le Congrès (Meyers, 1998; Crews, 1998; Thompson, 1997).

Cependant, certains éléments des budgets de réglementation sont apparus au début des années 1990, dans le cadre des modifications apportées à la *Clean Air Act* et à la *Safe Drinking Water Act* des États-Unis, lorsque des coûts plafonds du secteur privé ont servi de point de référence aux négociations entre le président et le Congrès (James, 1998) concernant ces lois et leurs règlements. Compte tenu de ces expériences et de la logique d'ensemble qui justifie l'établissement de budgets et de programmes de réglementation, des efforts sont réguliè-

rement consentis aux États-Unis pour les promouvoir, notamment lors de débats et de discussions menés dans les milieux universitaires (White, 1981; Thompson, 1997; Kiewiet, 2006).

Le Better Regulation Task Force du Royaume-Uni a également tenu compte du modèle néerlandais de réduction des fardeaux administratifs. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un « budget de réglementation appliqué aux coûts administratifs » pour l'État (Royaume-Uni, Better Regulation Task Force, 2005, p. 46). Le BRTF souligne aussi que le Royaume-Uni devrait adopter cette approche, puisqu'elle constituerait une expérience précieuse en administration des budgets de réglementation. La recherche canadienne a pour sa part décelé des lacunes quant à la prise de conscience systématique de l'ensemble des coûts administratifs de base qu'assument le gouvernement et d'autres secteurs (Ndayisenga et Blair, 2005). De plus, selon certaines prévisions, les coûts transmis au secteur privé seraient de 15 à 20 fois plus importants que ces coûts directs pour le gouvernement, ce qui est énorme (James, 1998).

Un programme de réglementation stratégique au gouvernement du Canada

Afin d'analyser le comportement du gouvernement fédéral en matière de gouvernance et de politique de réglementation, il convient d'examiner les éléments suivants :

- la réalité actuelle des régimes de réglementation complexes (caractérisés par une pluralité de règles et d'organismes de réglementation en interaction) plutôt que des organismes de réglementation indépendants agissant de manière autonome;
- l'évolution rapide de la technologie et des connaissances;
- la nécessité de mieux gérer et classer les risques et les perspectives en matière de risques et d'avantages;
- la nature changeante de la réglementation gouvernementale fondée sur la science (Doern, 2007).

En raison des interactions entre ces changements, il est très difficile pour les gouvernements de gérer leurs responsabilités en matière de réglementation. À la lumière du chevauchement de ces pressions et changements, je proposerai ci-après des améliorations à l'approche fédérale actuelle en matière de réglementation. Je mettrai ensuite en évidence la nécessité d'un programme annuel de réglementation stratégique en ce qui a trait aux *nouveaux* règlements.

Le fait que l'approche fédérale actuelle repose beaucoup trop sur le principe « un règlement à la fois » est au cœur de la question des « améliorations potentielles ». Cette approche caractérise essentiellement la « politique de réglementation » officielle du gouvernement fédéral. Or, une telle approche ne permet pas d'évaluer adéquatement les nouveaux règlements comparativement à ceux qui ont déjà été adoptés par les ministères et organismes fédéraux et par d'autres ordres de gouvernement. Elle s'applique mal à l'interactivité qui caractérise le cadre réglementaire, notamment quant aux priorités et aux profils de risque à l'échelle de tout le gouvernement. Elle ne répond donc pas aux exigences de la réglementation à l'ère de l'innovation.

La politique de réglementation fédérale a évolué depuis 1986, alors que les organismes de réglementation étaient tenus de consulter les parties concernées et le public, de mener des EIR et de publier une proposition de règlement. D'autres critères décisionnels se sont ajoutés par la suite, pour déterminer par exemple si la proposition offrait des avantages nets à la société canadienne, allégeait le fardeau réglementaire, favorisait la coopération et la coordination intergouvernementales, répondait aux normes de gestion des processus réglementaires et correspondait aux directives du Cabinet. Certes, la politique fait état de la coordination intergouvernementale et interministérielle et reconnaît du même souffle certains enjeux complexes propres au régime de réglementation, mais ces enjeux n'ont ni l'appui adéquat d'un examen interministériel régulier, ni le soutien des institutions.

Même en 2007, dans la Directive du Cabinet fédéral sur la rationalisation de la réglementation, la décision visant à ajouter à cette politique une approche basée sur le cycle de vie, bien que très souhaitable, reflète encore largement l'approche « un nouveau règlement à la fois ». Selon l'approche fondée sur le cycle de vie, la politique s'appliquera, au-delà des stades de la proposition de règlement et de l'approbation, à toutes les étapes subséquentes, soit la mise en application, la conformité et l'évaluation.

Serait-il concevable que le gouvernement fédéral gère son système d'imposition et de dépenses comme il gère son système de réglementation? Se contenterait-il d'une politique générale des revenus et dépenses où chaque fois que l'on s'apprêterait à prendre une nouvelle décision en matière de fiscalité ou de dépenses, il faudrait s'assurer de procéder à une étude d'impact, considérer les solutions de rechange (un règlement, par exemple), utiliser une approche fondée sur le cycle de vie, consulter la population canadienne, etc.?

Une telle idée est impensable, car les gouvernements savent qu'ils doivent disposer d'un plan annuel ou pluriannuel pour les deux côtés de la médaille fiscale. Les gouvernements rassemblent aussi les données requises pour documenter l'établissement de leurs priorités en matière de dépenses et d'impôts. Ce type de programmation n'est évidemment pas parfait, mais il est beaucoup plus élaboré et est considéré comme une macrores-

ponsabilité cruciale des gouvernements démocratiques – surtout dans un contexte international marqué par l'interdépendance et la mondialisation.

Le système de réglementation actuel du gouvernement fédéral ne comporte pas de moyen évident ou transparent de déterminer, de la même façon générale, quels domaines de réglementation sont les plus importants afin de pouvoir en disposer de façon réfléchie et dans une perspective intergouvernementale, pour ensuite mettre en œuvre les nouveaux règlements avec tout le soutien scientifique et technologique requis et avec les ressources humaines et financières nécessaires.

Le fait que l'approche fédérale actuelle repose beaucoup trop sur le principe « un règlement à la fois » est au cœur de la question des « améliorations potentielles ».

Le gouvernement fédéral n'a pas l'habitude de présenter au Parlement ou à la population des données minimales systématiques, ne serait-ce que sur le taux annuel de croissance (ou de repli) du nombre de nouveaux règlements ou des coûts administratifs qu'assument le gouvernement et les contribuables. Bien sûr, la nature des données supplémentaires nécessaires demeure incertaine, ce qui justifie la pertinence de mettre sur pied une commission d'examen de la réglementation et du risque (*ibid.*, chapitre 6).

Cependant, il n'est pas besoin d'attendre de posséder des données réglementaires parfaites pour établir un programme de réglementation. La planification des impôts et des dépenses publiques a débuté et se poursuit toujours sans données complètes, mais les besoins associés à l'établissement des programmes subséquents suscitent des améliorations sur les plans de l'acquisition, de l'analyse et des théories et modes de discussion et d'interprétation des données.

On retiendra donc que les gouvernements ont manqué de rigueur en omettant de faire ce genre d'efforts en matière de réglementation. Ces efforts sont nécessaires, non seulement pour des raisons normales de démocratie et de responsabilisation, mais aussi pour le type de définition des orientations que nous proposons ci-après. La réglementation représente au moins le tiers de l'action gouvernementale, au sens où les règlements, les impôts et les dépenses sont trois des principaux instruments de l'action politique. Cependant, des programmes mieux conçus et transparents où l'on aborde et fixe les priorités ne servent pas ouvertement d'orientation ou de point d'ancrage à l'action politique.

La difficulté de l'approche actuelle réside dans le niveau de complexité d'une proportion croissante des règlements. Lorsque de nouveaux règlements sont proposés et que les règlements existants sont mis en œuvre, des influences mutuelles s'exercent entre une pluralité d'organismes de réglementation et un nombre indéfini d'entreprises, de consommateurs et de citoyens. Bref, la multiplication des règlements ayant chacun son cycle de conception et de mise en œuvre et son cycle de vie constitue de plus en plus la norme. Par exemple, l'ensemble des processus de réglementation des nouveaux médicaments met en jeu la réglementation fédérale sur la propriété intellectuelle (approbation des demandes de brevets), l'approbation des essais cliniques, l'évaluation et l'approbation finale de l'innocuité et de l'efficacité du médicament, ainsi que l'approbation finale du financement dans le cadre des systèmes provinciaux de listes de médicaments couverts par l'assurance-maladie.

Il convient de souligner qu'un programme annuel de réglementation ne résoudrait pas tous les problèmes de coordination, pas plus que les problèmes de coordination des impôts et des dépenses ne sont entièrement résolus par la planification annuelle des revenus et dépenses ou par les processus budgétaires connexes. De toute évidence, certains de ces problèmes de coordination nécessitent une intervention à d'autres niveaux intermédiaires et locaux d'activité des organismes ou l'intervention d'agences ou de parties prenantes. Mais un programme de réglementation favoriserait un traitement stratégique intégré des règlements prioritaires afin de mieux gérer la complexité de la réglementation et de s'assurer que les nouveaux règlements répondent aux changements économiques et technologiques.

Le budget de réglementation et le programme qui l'accompagne nécessairement instaureraient une discipline propre à concrétiser les avantages de la réglementation au meilleur coût possible. Un programme annuel aiderait également à gérer les tensions entre les consommateurs de plus en plus avides d'avoir accès rapidement aux nouveaux produits et la volonté d'assurer des processus de réglementation démocratiques. Enfin, ce programme permettrait de veiller à l'affectation adéquate de la capacité d'analyse fondée sur la science et axée sur les risques connexes afin d'aider à la prise de décision, à la mise en œuvre des règlements et au respect de la conformité. Le budget et le programme de réglementation concentreraient le peu de capacités et de ressources disponibles dans les secteurs où les risques et le rapport risque-avantage sont les plus élevés.

Le présent appel à un programme de réglementation plus explicite est également, en partie, un plaidoyer pour la rationalité fondamentale en matière de gouvernance de la réglementation, en complément de la programmation déjà établie en matière d'impôts et de

dépenses. L'établissement du programme de revenus et de dépenses du gouvernement se fait dans le cadre du processus budgétaire annuel et du discours du Trône. Ce processus survient tous les 18 mois environ, à la discrétion du premier ministre. Le discours du Trône peut assurément inclure des priorités en matière de réglementation (tout comme un budget peut annoncer des initiatives réglementaires), mais ils ne sont pas du tout conçus pour couvrir l'ensemble des priorités réglementaires en tant que tel.

Il y a bien sûr un argument démocratique intrinsèque à établir un programme stratégique officiel qui pourra faire l'objet d'un examen minutieux et de critiques. Un programme et un budget de réglementation seraient un bon complément au plan économique *Avantage Canada* du gouvernement fédéral (Canada, Ministère des Finances, 2006) et à sa stratégie sur les sciences et la technologie (Canada, Industrie Canada, 2007). Ils pourraient également pallier certaines des lacunes et nécessités de la réglementation décelées par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (2006). Enfin, ils joueraient un rôle crucial dans nombre de domaines de la politique étrangère et sociale où la réglementation est souvent l'instrument de choix.

L'analyse ci-dessus soulève deux questions interdépendantes quant à l'idée d'un programme de réglementation. Premièrement, le gouvernement fédéral dispose-t-il déjà d'une certaine forme de programme de réglementation qui n'est tout simplement pas apparente au commun des mortels? Deuxièmement, à quoi ressemblerait et comment fonctionnerait un programme de réglementation complet et démocratique?

La première question mérite une réponse, car s'il existe un tel système et qu'il fonctionne bien, il n'est guère utile de continuer de défendre l'idée d'un programme de réglementation. Certains éléments d'un programme de réglementation annuel offrant une réponse partielle à cette question sont déjà en place :

- l'établissement d'un plan d'action dans les ministères ayant des responsabilités réglementaires de nature scientifique de même qu'au sein de certains autres organismes de réglementation;
- les rapports ministériels sur les plans et priorités qui sont déposés au cours du processus annuel de prévision des dépenses;
- le discours du Trône et les priorités connexes à l'égard des projets de loi inscrits au *Feuilleton* de la Chambre des communes;
- le processus expérimental de « triage » lancé récemment, par lequel les ministères sont invités à préciser le niveau de priorité (élevé, moyen ou faible) de chaque règlement, auquel on attribue par la suite le niveau d'importance et de soutien en ressources pertinent (Doern, 2007, chapitres 5 et 6).

Il est certes possible de développer ces exemples de dynamique et de processus d'établissement de programme qui, pour l'heure, sont partiels, officieux et imprécis. Toutefois, ils ne constituent pas un cadre ou un processus de réglementation stratégique à part entière. Ce sont plutôt des tâtonnements, du point de vue de l'observateur externe qui se demande pourquoi les gouvernements réglementent certains secteurs plutôt que d'autres, sur une base annuelle ou pluriannuelle. En l'occurrence, les députés font partie de ces observateurs externes.

Ce processus est sans aucun doute beaucoup moins explicite ou transparent que les prévisions de revenus et de dépenses ou la procédure globale du discours du Trône. Ni l'un ni l'autre de ces processus n'est parfait, mais chacun repose sur une vision selon laquelle il est important d'établir un programme stratégique d'une façon raisonnablement transparente.

Ceci nous amène à nous poser une question : à quoi ressemblerait un programme de réglementation annuel? Un programme complet, transparent et stratégique qui mette en question, fixe et annonce les priorités fédérales en matière de réglementation devrait comporter plusieurs composantes (dont certaines seraient similaires aux budgets des revenus et dépenses et d'autres en différeraient en raison du caractère différent de la réglementation elle-même) :

- un processus par lequel tous les nouveaux règlements proposés par l'ensemble des ministères et organismes fédéraux seraient compilés annuellement, le Cabinet ayant ensuite la charge d'établir les priorités;
- la détermination des nouveaux « textes » (lois et règlements) à proposer;
- une disposition et des procédures pour traiter les contingences et les urgences nécessitant l'adoption de nouveaux règlements (comme on en trouve dans un budget des revenus et dépenses);
- une compréhension des nombreux critères qui pourraient servir à distinguer le niveau de priorité des nouveaux règlements proposés;
- un « énoncé de programme de réglementation » ministériel annuel et un débat à la Chambre des communes;
- l'examen de la question à savoir si un tel processus de planification devrait être distinct et autonome, ou s'unir au processus actuel de planification des revenus et dépenses, soit afin d'éviter les chevauchements sur des aspects comme la consultation des intervenants, soit pour d'autres

raisons (nous recommandons un processus autonome et distinct, du moins au début).

Les arguments justifiant l'attribution d'un niveau de priorité élevé à une nouvelle proposition de règlement et son passage à l'étape de l'adoption refléteront sans doute la même gamme de motifs, de valeurs et d'idées que les arguments à l'appui des propositions de nouveaux revenus et dépenses. Le ministre des Finances et le premier ministre contrôlent l'établissement des priorités fiscales, alors que les nouvelles dépenses, même contrôlées de près par quelques ministres, impliquent effectivement un processus officiel ou officieux de soumissions de la part de tous les ministres.

L'élaboration d'un programme met inévitablement en jeu un mélange de motifs politiques et économiques, mais aussi des comportements tactiques et opportunistes de la part d'acteurs politiques et économiques du gouvernement et de l'extérieur, désireux de tirer parti des nouvelles perspectives.

Les propositions de nouveaux règlements proviendraient elles aussi d'un grand nombre de ministres. Les motifs et les critères comprendraient une évaluation des risques et de divers coûts de la réglementation, ainsi que le niveau de contrainte perçu et réel. Entreraient chaque année en ligne de compte d'autres critères en lien avec les promesses électorales, les obligations internationales ou les pressions régionales, de même que diverses valeurs liées à la santé, à la sécurité, à l'environnement et au développement durable.

Dans un Cabinet complexe où plus de trente ministres représentent une fédération, les critères permettant d'obtenir une place privilégiée dans un programme de réglementation seront aussi variés que dans le domaine des revenus et dépenses. L'élaboration d'un programme met inévitablement en jeu un mélange de motifs politiques et économiques, mais aussi des comportements tactiques et opportunistes de la part d'acteurs politiques et économiques du gouvernement et de l'extérieur, désireux de tirer parti des nouvelles perspectives.

Conclusions

Grâce à l'engagement récent du gouvernement britannique, l'idée d'un budget de réglementation et d'un programme de réglementation stratégique se rapproche enfin du stade de la mise en œuvre. Cependant, la convergence entre, d'une part, la décision britannique en 2008 de s'engager dans un budget de réglementation et, d'autre part, notre analyse de 2007 qui plaide pour l'adoption d'un programme de réglementation stratégique par le gouvernement du Canada, laisse supposer la nécessité de mener des discussions et analyses complémentaires.

La décision du Royaume-Uni porte principalement sur un budget des nouveaux règlements et de leurs coûts pour le secteur privé, mais elle est tout autant liée aux avantages qu'ils procurent. Elle est née d'une perspective de développement de l'entreprise au sein du principal ministère à vocation industrielle, mais avec l'appui du premier ministre britannique. Bien que le gouvernement reconnaisse dans sa décision la difficulté de rassembler les estimations des coûts et avantages de la réglementation et de concevoir l'ensemble du système, il est résolu à aller de l'avant. Pour l'heure, il semble que le budget de réglementation sera non pas annuel, mais plutôt triennal ou quinquennal, en complément à son actuel cycle triennal de planification budgétaire des dépenses.

Toutefois, jusqu'à maintenant, les rapports et annonces britanniques demeurent vagues quant à la manière d'établir un programme stratégique à l'échelle du gouvernement et à celle de chaque ministère et de sa famille d'organismes de réglementation. L'incertitude demeure également quant aux critères autres que les coûts pour le secteur privé et les avantages connexes sur lesquels reposera un tel programme. Plus le débat sur l'établissement d'un programme s'ouvrira, au cours des prochains mois, au-delà d'un mouvement politique mené par les milieux d'affaires, plus ces critères seront susceptibles de se généraliser.

Notre appel à un programme de réglementation stratégique pour le Canada ne contient aucune précision sur un budget de réglementation pour le gouvernement du Canada. Nous reconnaissons cependant qu'une certaine forme de structure de contrôle des rapports coûts-avantages et risques-avantages sera un élément essentiel de ce programme stratégique.

Notre analyse propose un programme de réglementation stratégique annuel qui servira de complément à la planification annuelle des revenus et dépenses du gouvernement, mais devra faire l'objet d'un débat public distinct inscrit au calendrier parlementaire. Cette analyse est très explicite quant aux larges bases démocratiques et intergouvernementales de l'argumentation en faveur d'un programme de réglementation stratégique et des critères qui devront inévitablement l'appuyer et lui donner forme. Mais toute avancée du gouvernement fédéral dans l'établissement d'un budget et d'un programme de réglementation devra comporter d'autres analyses et débats sur les équivalents canadiens du champ d'application, de la couverture et des méthodologies abordés dans le récent

document de consultation britannique (Regulatory Budgets : A Consultation Document).

Tout comme dans le cas des avancées au Royaume-Uni et des débats menés antérieurement aux États-Unis sur la possibilité d'instaurer un budget de réglementation, l'argument invoqué dans le contexte canadien est que les approches en matière de réglementation sont foncièrement inadéquates si on les compare à la façon dont les gouvernements traitent leurs revenus et dépenses. La réglementation constitue au moins le tiers des activités des gouvernements, mais la gouvernance en matière de réglementation et l'énoncé de politiques à l'égard des nouveaux règlements se font encore sans pilote ni radar.

Références

Canada. Ministère des Finances. 2006. *Avantage Canada – Bâtir une économie forte pour les Canadiens,* Ottawa.

———. Comité permanent des finances de la Chambre des communes. 2006. *La compétitivité : une formule gagnante pour le Canada.* Ottawa, décembre.

———. Industrie Canada. 2007. *Réaliser le potentiel des sciences et de la technologie au profit du Canada,* Ottawa.

Crews, C. W., Jr. 1998. « Promise and Peril: Implementing a Regulatory Budget », *Policy Sciences.* vol. 31, 343-369.

Doern, G. Bruce. 2007. *Red Tape, Red Flags : Regulation for the Innovation Age.* Ottawa : Conference Board du Canada.

Doern, G. Bruce et Robert Johnson (dir.). 2006. *Rules, Rules, Rules, Rules: Multi-level Regulatory Governance.* Toronto : University of Toronto Press.

Jacobs, Scott. 1999. *Regulatory Reform in the United States.* Paris : OCDE.

James, H. S., Jr. 1998. « Implementing a Regulatory Budget: Estimating the Mandated Private Expenditure of the Clean Air Act and Safe Drinking Water Act », *Policy Sciences.* vol. 31, No. 4, 279 et 300.

Meyers, R. T. 1998. « Regulatory Budgeting: A Bad Idea Whose Time Has Come? », *Policy Sciences.* vol. 31, 371-384.

Ndayisenga, Fidèle et Doug Blair. 2005. « Le manque de recherches et de données sur la réglementation au Canada », *Horizons,* volume 8, No. 1 (octobre). <www.recherchepolitique.gc.ca>

Kiewiet, Roderick. 2006. « The Regulatory Budget ». Article présenté à la Conference on Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budgetary Policy, Université de Californie, 10 et 11 février.

Radaelli, C.M., et F. De Francesco. 2007. *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes.* Manchester : University of Manchester Press.

Royaume-Uni. Better Regulation Task Force. 2005. *Regulation - Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes.* Un rapport du BRTF présenté au premier ministre. Londres : HMOS.

Thompson, Fred. 1997. « Toward a Regulatory Budget », *Public Budgeting and Finance.* vol. 17, 89-98.

Tozzi, Jim. 1979. *Towards a Regulatory Budget: A Working Paper on the Cost of Federal Regulation.* Washington : Office of Management and the Budget.

———. Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. 2008a. *Impact Assessment of Regulatory Budgets.* Londres : HMOS, août.

———. 2008b. *Regulatory Budgets: A Consultation Document.* Londres : HMOS, août.

———. HM Treasury. 2008. *Budget 2008,* Chapitre 3. Londres : HMOS.

———. HM Treasury et Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. 2008. *Enterprise: Unlocking the UK's Talent.* Londres : HMOS, mars.

White, B. W. 1981. « Proposals for a Regulatory Budget, » *Public Budgeting and Finance.* vol. 1, No. 3, 46-55.

Le 11 mars 2009, le PRP et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont été l'hôte d'un atelier d'évaluation intégré sur l'étude d'impact de la réglementation à l'intention des gestionnaires et des analyses du gouvernement fédéral. L'atelier visait à favoriser le développement des capacités des analystes des ministères et des agences qui participent au processus de réglementation. L'atelier a été bien accueilli et l'on a pu y voir plus de 35 participants de 12 différents ministères et agences.

Les participants à l'atelier ont travaillé à partir d'une hypothèse par laquelle ils examinaient une proposition de politique basée sur une approche « verte » répondant aux exigences de réglementation visant à réduire les débordements des égouts. Ils avaient été séparés en petits groupes et l'on avait confié à chacun l'examen d'un aspect de la question, entre autres les risques, les avantages, les coûts ou les questions de répartition, les politiques et les consultations. Les participants se sont ensuite retrouvés en séance plénière pour présenter au groupe les conclusions de leur discussion.

L'atelier réunissait toute une gamme de spécialistes d'organismes gouvernementaux fédéraux travaillant en environnement, en santé, en analyse de règlements sur la sécurité et en prise de décision. Il a donné aux participants l'occasion de mieux comprendre l'intégration des sciences, de l'économie, des politiques et des analyses qui servent de fondement au processus.

Richard B. Belzer, Ph.D.
Président
Regulatory Checkbook

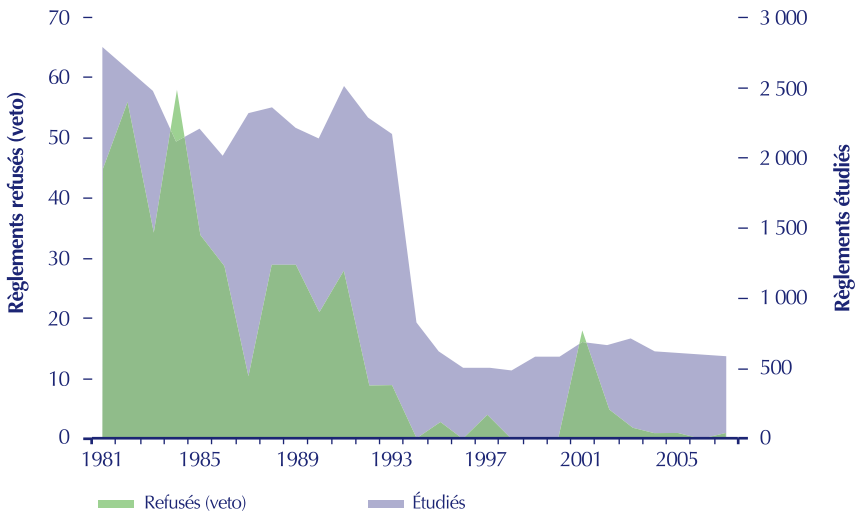
Principes d'une fonction efficace d'examen critique des études d'impact de la réglementation

Dernièrement, le gouvernement du Canada a entrepris un programme de rationalisation de ses procédures réglementaires. Établi dans le cadre de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (DCRR), ce nouveau programme est tout à la fois une nouvelle façon de rédiger les règlements et une nouvelle manière de réfléchir à l'ensemble du processus réglementaire. La pièce maîtresse de la DCRR est l'analyse d'impact de la réglementation. L'idée générale est que le gouvernement peut et devrait utiliser des outils analytiques jouissant d'un grand respect et d'utilisation courante, comme l'analyse des avantages et des coûts, pour examiner à l'avance les conséquences probables d'un éventail d'options et se servir de cette analyse pour informer tant le gouvernement que la population canadienne avant de prendre des décisions importantes. La DCRR renferme un système permettant de s'assurer que l'analyse réglementaire satisfait à des normes strictes de transparence, de qualité, de rigueur analytique et d'utilité pour la prise de décision. La conception du système de supervision standardisée, appelé « fonction d'examen critique » au Canada et dans certains autres pays de l'OCDE, doit encore être déterminée. Le présent article aborde les options qui ont été essayées ou proposées ailleurs dans le monde et contribue à orienter une analyse crédible de ces options.

Si l'on ne peut atteindre les avantages de la DCRR sans fonction efficace d'examen critique, la conception et la mise en application de cette fonction ne sont pas chose facile. La nécessité des fonctions critiques s'impose en raison du fait qu'il y a souvent désaccord entre les organismes de réglementation et les parties prenantes sur certaines questions fondamentales, comme le choix des instruments et les objectifs de la réglementation, qui ont des répercussions sur l'analyse réglementaire. En cas de désaccord, la fonction critique devrait être perçue comme un processus neutre de résolution de questions techniques et de clarification des différences qui demeurent dans les politiques. Toutes les parties prenantes ne percevront pas toujours les résultats comme équitables mais une fonction efficace d'examen critique peut avoir pour effet une impartialité du processus réglementaire au-dessus des préjugés et du favoritisme, ce qui rend moins déconcertants les résultats individuels malheureux de la réglementation.

Les fonctions d'examen critique sont en elles-mêmes de nature réglementaire, de sorte qu'en pratique, elles peuvent être désagréables. Si, normalement, les organismes gouvernementaux réglementent les autres, ils sont eux-mêmes les parties réglementées d'une fonction d'examen critique. Nombre des enseignements tirés sur la conception réglementaire, bien décrits dans la DCRR mais qui visent le secteur privé, s'appliquent aussi à la relation entre les fonctions d'examen critique et les organismes de réglementation. Lorsqu'ils réglementent le secteur privé, ces organismes s'efforcent souvent de les persuader d'accepter leurs normes.

Figure 1
Règlements étudiés et rejetés (droit de veto) par l'OIRA, 1981-2007



Source : <http://www.reginfo.gov/public/do/eoHistoricReport>

De la même façon, l'organisme chargé de la fonction d'examen critique cherchera à persuader les organismes de réglementation de faire de l'adhésion à l'éthique de l'analyse réglementaire neutre une condition préalable à leur prise de décision en matière de réglementation.

C'est pourquoi la conception d'une fonction efficace d'examen critique peut être complexe. Souvent, les nombreux éléments à envisager supposent des compromis tels que la proposition d'un objectif exige d'en sacrifier un autre en partie. On peut tirer un enseignement encore plus important de l'expérience des autres : il est beaucoup plus facile de concevoir une fonction d'examen critique qui ne servira à rien que d'en concevoir une qui va fonctionner.

Ce bref article cerne plusieurs principes importants dont il faut tenir compte dans la conception d'une fonction d'examen critique. Nous commençons par un bref aperçu de l'expérience des États-Unis, mais peut-être d'un point de vue inhabituellement critique. Dans les sections qui suivent, nous proposons des modèles concurrents de conception de ce genre de fonction et expliquons de quelle manière on peut s'attendre qu'ils fonctionnent.

La fonction d'examen critique aux États-Unis

Aux États-Unis, la première fonction d'examen critique a été instituée avec la *Federal Reports Act* [loi fédérale sur les rapports] de 1942 qui, pour la première fois, exigeait du gouvernement qu'il réduise au minimum le fardeau public de ses activités de collecte d'information. Les charges administratives ne s'en accrurent pas moins, ce qui entraîna l'approbation bipartisane de la *Paperwork Reduction Act* [loi de réduction des formalités administratives] de 1980. Le nouvel Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) fut créé au sein du Office of Management and Budget des États-Unis, avec pour mandat de gérer et de contrôler ces charges.

Pendant ce temps, le White House Council on Wage and Price Stability, ou COWPS [Conseil de la Maison-Blanche sur la stabilité des salaires et des prix], créé par le Congrès en 1974, était chargé de restaurer la productivité des États-Unis et de contrôler l'inflation. Les fonctions de ce conseil évoluèrent au fil du temps et, sous l'administration Carter, elles furent étendues à l'examen d'un petit nombre de mesures de réglementation importantes avant leur promulgation. Le Conseil déposait des commentaires publics concernant les avantages, les coûts et d'autres impacts mais n'avait aucun autre pouvoir de remise en question.

En 1981, le président Reagan transféra cette fonction au nouvel OIRA et créa en son sein une fonction explicite d'examen critique avec droit de veto. Cela eut pour effet de transformer presque du jour au lendemain la pratique réglementaire aux États-Unis. L'OIRA devenait soudainement responsable de l'examen de plusieurs milliers de règlements, comme l'illustre la ligne supérieure du graphique ci-dessous (échelle de droite). À un certain moment, l'OIRA comptait un effectif de plus de 80 personnes. Très tôt, le nouveau bureau se servit aussi de son droit de veto de façon suffisamment régulière pour qu'on le prenne au sérieux, comme l'indique la ligne inférieure du graphique (échelle de gauche).

Si l'opposition d'un veto aux versions préliminaires de règlements est interprétée comme un indicateur de réussite, celle-ci n'a pas duré longtemps. Le nombre de veto a chuté rapidement pendant le deuxième mandat du président Reagan, s'est stabilisé pendant le mandat de George H.W. Bush et est tombé à zéro pendant celui du président Clinton. Ce dernier a singulièrement rétréci l'ampleur de l'organisme d'examen en supprimant quelque 90 p. 100 de sa charge de travail tout en conservant en grande partie les critères d'évaluation et les

principes de réglementation du président Reagan. Les données indiquent aussi que George W. Bush n'a pas dévié fortement des principes ni de la pratique de l'administration Clinton. L'Office of Management and Budget a opposé son veto à une poignée d'ébauches de règlements en 2001 et 2002, sans doute dans le but d'établir son autorité mais a rarement exercé cette autorité depuis lors. En moyenne, un pour cent environ de toutes les mesures réglementaires que l'OIRA a étudiées ont donné lieu à un veto et un pourcentage inconnu (mais presque certainement très réduit) de celles qui ont été ainsi bloquées l'ont été en raison de défauts dans l'analyse réglementaire. Quoi qu'il en soit, ces données ne viennent pas confirmer l'idée reçue selon laquelle la fonction d'examen critique aux États-Unis a été presque aussi efficace que ses promoteurs l'ont prétendu. Même si elle a été efficace au début des années 1980, il est difficile de soutenir de manière crédible qu'elle l'est encore aujourd'hui.

Modèles concurrentiels de programmes d'examen critique des analyses réglementaires

Pendant de nombreuses années, les États-Unis ont été le seul pays de l'OCDE à disposer d'une fonction d'examen critique de la réglementation, de sorte que le modèle américain est devenu, par défaut, le plus promu. Les pays dirigés par des gouvernements parlementaires ont eu tendance à s'en méfier en partie en raison de son caractère très conflictuel. Une grande partie des éléments qui rendent ce modèle conflictuel ne sont cependant pas tant inhérents à la fonction critique que le reflet du fait que les fonctions politiques du gouvernement américain sont divisées entre des pouvoirs législatif et exécutif constitutionnellement égaux mais en concurrence mutuelle.

À côté d'un examen centralisé comme celui qui prévaut dans le modèle américain, tout un éventail de modèles de fonctions critiques ont été soit mis à l'épreuve soit proposés avec plus ou moins de succès. Ces autres modèles sont décrits dans la section suivante, qui se termine par un modèle – la prestation concurrentielle d'études réglementaires – qui n'a pas encore été mis à l'épreuve dans quelque pays que ce soit.

Il est beaucoup plus facile de concevoir une fonction d'examen critique qui ne servira à rien que d'en concevoir une qui va fonctionner.

Avis public et commentaires du public

Datant d'avant l'ère de l'étude réglementaire explicite, le premier modèle de fonction d'examen critique était le dispositif procédural qui consistait à exiger un avis public des propositions de mesures réglementaires et à demander les commentaires du public. Chacun des pays de l'OCDE dispose de son système d'avis public et de commentaires du public. On peut souvent trouver dans la *Gazette du Canada* des résumés d'études d'impact de la réglementation (REIR), qui renferment un grand nombre de renseignements d'intérêt public utiles. Il manque cependant aux procédures d'avis et de commentaires aussi bien une exigence de contrôle de la qualité en ce qui a trait aux analyses réglementaires qu'une manière indépendante d'exiger que les analyses soient qualitativement bien perçues ou quantitativement objectives, c'est-à-dire, dépourvues de partialité due aux préférences des auteurs en matière de politiques (les résultats qu'ils *veulent absolument* voir atteints) ou de vœux pieux (ceux qu'ils *souhaitent* voir atteints).

Les commentaires du public étant généralement d'ordre consultatif, le nombre de ceux qui souhaitent consacrer des ressources à les fournir est forcément restreint. L'effort est fonction du degré auquel on estime que l'organisme peut être amené à changer d'idée ou obligé de le faire par un tribunal. Le processus de commentaires du public atteint son maximum de dynamisme et d'efficacité quand la législation qui autorise un organisme à réglementer impose aussi des règles strictes pour exiger qu'il justifie ses décisions sur la base d'une analyse réglementaire effectuée par du personnel compétent. Réciproquement, les commentaires du public ont peu d'impact à titre de fonction critique quand un organisme a toute latitude dans sa prise de décision.

Persuasion et cooptation

Il est toujours possible de trouver des exemples dans lesquels les intérêts de l'organisme, tels qu'il les perçoit, bénéficient d'une meilleure analyse réglementaire. Dans ces cas, l'absence ou la faible qualité de l'analyse réglementaire découle d'une expertise technique insuffisante ou d'une culture bureaucratique résistante. Il est possible de surmonter ces obstacles grâce à des efforts constants, souvent pénibles, de renforcement de capacité, d'éducation et de formation, et de réforme organisationnelle. Un organisme de réglementation qui bénéficie d'une bonne analyse réglementaire tirera des enseignements de ses expériences et, lentement mais sûrement, en deviendra le promoteur.

La persuasion et la cooptation ne peuvent cependant réussir si une meilleure analyse réglementaire vient saper les objectifs ou les prétentions d'autorité et

de primauté de l'organisme. Par exemple, un organisme dont la mission officielle comporte la réglementation d'un domaine dans lequel les marchés se comportent assez bien apprendra que l'analyse des avantages et des coûts révèle le manque d'efficacité et, donc, le caractère indésirable du point de vue de l'économie normative, de ses propositions de réglementation. Un exemple opportun est celui de la réglementation des caractéristiques superficielles des fruits et légumes, que l'Union européenne vient tout juste de rescinder (en partie seulement cependant; on estime que les trois quarts de tous les fruits et légumes européens feront toujours l'objet d'une poignée de restrictions restantes). La réglementation ne peut tout simplement pas donner des avantages sociaux nets en l'absence de déficiences du marché et rien n'indique que les marchés ne sont pas en mesure d'établir efficacement le prix des fruits et des légumes en tenant compte de la diversité des formes, des tailles et de caractéristiques semblables. Les organismes auxquels la loi impose de réglementer les situations où il n'y a pas de déficiences du marché ne se soumettront pas volontairement à la discipline imposée par une fonction critique.

Révision par les pairs

On a souvent recours à la révision par les pairs dans des milieux savants et elle est devenue populaire au sein des gouvernements. Cette pratique peut, quoi qu'elle ne le fasse généralement pas, remplir le rôle de la fonction critique également. Les organismes y ont moins recours pour améliorer la qualité que pour ratifier leur travail. La révision par les pairs au gouvernement donne donc lieu à de graves conflits d'intérêts. Les organismes qui y ont recours peuvent choisir les réviseurs, rédiger les directives données à ces derniers, décider du moment et du type de leurs rencontres et même contrôler leurs discussions. Les organismes ont tout intérêt à choisir des réviseurs affables, soucieux d'établir ou de maintenir des rapports cordiaux (ou financièrement rentables) et peu disposés à créer des ennuis. Les directives données aux réviseurs peuvent être rédigées de manière à éviter les questions les plus pertinentes ou restreindre les révisions à un domaine délimité avec soin. Quand c'est le cas, la révision par les pairs au sein des gouvernements ne peut jouer le rôle d'une fonction critique que si les experts ne tiennent pas compte des directives et refusent de ratifier le travail. C'est rarement le cas et il faut pour cela que les réviseurs possèdent une grande confiance en eux et une extraordinaire détermination.

Dans les milieux savants, on a surtout recours à la révision par les pairs pour attribuer des bourses ou distribuer les pages dans une revue dotée d'un comité de lecture. La tâche consiste à choisir le « meilleur » de ce dont on dispose, non de ratifier quoi que ce soit. Les pairs réviseurs en milieux savants n'ont un pouvoir de ratification que dans un contexte seulement : la décision d'approuver une défense de thèse de doctorat débouchant sur l'attribution d'un Ph.D.

La révision par les pairs présente également des défauts potentiellement plus graves. Tout d'abord, lorsque (et peut-être surtout) même les experts les meilleurs et les plus éclairés sont rassemblés, il devient impossible de restreindre leur analyse aux domaines dans lesquels ils sont experts. Les scientifiques ont tendance à penser que leur expertise peut facilement se transférer à d'autres domaines. Deuxièmement, les scientifiques peuvent tirer parti de leur position de réviseurs techniques pour défendre certaines politiques publiques. Il y a plusieurs façons de gérer cette situation, par exemple leur donner pour directive précise de ne pas se mêler des débats sur des politiques et des domaines techniques en marge de leur expertise, en les menaçant de ne tenir aucun compte de leur travail s'ils ne se plient pas à cette règle. La responsabilité du choix des membres des groupes d'experts et de la rédaction de leurs directives peut être confiée à une entité totalement indépendante. Les groupes d'experts peuvent être constitués de personnes affichant un grand scepticisme et la volonté et la motivation de remettre presque tout en question.

Il demeure néanmoins impossible de résoudre certains de ces problèmes peu importent le soin et les efforts investis. Souvent, les scientifiques seront portés à croire que leurs propres recherches sont les plus importantes dans n'importe quel champ d'étude et à se montrer critiques face aux travaux de leurs rivaux professionnels. Ils seront aussi tentés par le prestige qui accompagne la présence à des comités de personnes très distinguées et par le pouvoir que confère l'autorité, même pour une courte période.

La distinction entre les fonctions liées aux politiques et les fonctions analytiques au sein des organismes

En général, le personnel employé ou subventionné à titre contractuel par l'organisme de réglementation effectue également son analyse réglementaire. Ses membres relèvent des responsables des programmes de l'organisme et sont soumis à des pressions en vue de produire des analyses à l'appui des objectifs des programmes. Même en l'absence de pressions évidentes, les analystes des organismes de réglementation ont tendance à partager les perspectives, les objectifs et la culture de ces derniers.

C'est pourquoi, l'obtention d'analyses de la réglementation indépendantes provenant des organismes eux-mêmes exige au moins que les analystes forment un groupe hiérarchiquement distinct

des responsables des programmes notamment pour leur promotion et leur avancement. Ils doivent relever de membres de la haute direction sans édulcoration ni censure. À défaut de quoi, il faudra mettre en place une fonction énergique d'examen critique pour obtenir une qualité d'analyse minimale de la part d'un organisme.

Concevoir une fonction d'examen critique exige de trouver l'équilibre entre plusieurs objectifs contradictoires; les compromis entre ces objectifs sont inévitables et il n'existe pas d'approche unique ayant préséance sur tous les intérêts marginaux.

Les plans directeurs de l'analyse réglementaire

Une réforme des processus déjà mise en place à quelques reprises porte sur la préparation à l'avance de plans directeurs de l'analyse réglementaire. Il ne s'agit pas de descriptions en profondeur des objectifs que vise un organisme en imposant une réglementation mais plutôt de plans soulignant de quelle manière se déroulera l'analyse de la réglementation avant la prise de décisions. Comme dans le cas des processus de commentaires du public en général, l'efficacité de cette procédure dépend du fait que ces plans représentent de véritables efforts pour éclairer le processus d'analyse et sont perçus comme tels.

Un plan directeur doit établir clairement quelles données et méthodes analytiques seront utilisées ou, si le but consiste à obtenir de nouvelles données et méthodes, à quels critères précis on aura recours pour faire un choix entre des données et méthodes en concurrence. L'organisme d'examen peut surveiller et, si nécessaire, imposer la conformité. Les plans directeurs permettent aussi aux organismes ayant différents points de vue d'avoir une participation plus efficace, puisqu'ils peuvent effectuer leurs propres études parallèles. De la même façon, en établissant un processus de plan directeur avec participation de bonne foi du public, on peut avoir recours aux ressources du secteur tant privé que non gouvernemental pour informer les décisionnaires et améliorer la qualité de l'étude de la réglementation.

Un processus de plan directeur de bonne foi peut déboucher sur des études de la réglementation différentes, dont une seule provient de l'organisme de réglementation. D'où le besoin d'un processus transparent de sélection de la « meilleure » analyse sur la base de critères bien définis et d'un processus de résolution des conflits. Le seul critère de classement stable est l'objectivité, c'est-à-dire l'absence de préférences enracinées ou implicites quant aux politiques à adopter. Les autres critères risquent de stimuler des comportements stratégiques indésirables.

On ne peut s'attendre d'un organisme de réglementation qu'il choisisse l'étude de la réglementation la plus objective (c.-à-d., la plus neutre sur le plan des politiques) car il y a là un conflit d'intérêts manifeste. Par conséquent, les processus de plans directeurs devraient sans doute confier l'autorité de choisir la meilleure étude à l'organisme d'examen. Si l'on craint que se produisent des négociations ou des jeux de coulisses derrière des portes closes, il est possible de l'éviter en ayant recours à une procédure appelée arbitrage de l'offre finale, selon laquelle le choix de la « meilleure » étude est restreint aux études présentées et la décision est soigneusement appuyée par de la documentation avant d'être présentée à l'arbitre ultime, soit le ou la ministre.

Présentation de plusieurs analyses de la réglementation

Les organismes de réglementation ont tendance à contrôler la production des analyses de la réglementation, ce qui crée deux problèmes. Tout d'abord, comme nous l'avons signalé plus haut, les analyses produites par ces organismes ne sont pas indépendantes. Le deuxième problème est propre aux monopoles. Selon les théoriciens de l'économie, les monopoles ont une production trop faible, et souvent de qualité inférieure, à un coût trop élevé.

Le remède aux maux du monopole est la concurrence. Il est possible de concevoir une fonction d'examen critique de façon à ce que divers groupes d'intérêts préparent plusieurs analyses, chacune des équipes d'analystes servant implicitement de groupe de révision par les pairs du travail des autres. Ce creuset de révision dans un esprit critique efficace, rigoureux et extrêmement motivé pousse chacune des équipes à effectuer le meilleur travail possible. Le personnel de l'organisme d'examen effectue alors la révision de différentes descriptions des effets de la réglementation et décide laquelle des analyses est la meilleure.

Ce genre d'approche offre des avantages secondaires importants pour l'organisme d'examen. Par exemple, il n'aurait plus besoin de consacrer ses ressources limitées à la formation aux méthodes analytiques. La concurrence incitera les analystes de la réglementation en puissance à apprendre leur art sans bénéficier de subventions. Cela est particulièrement utile étant donné qu'on puisse douter que la formation des analystes des

organismes de réglementation entraîne des améliorations qualitatives proportionnelles aux efforts investis.

Les critères de mesure de l'efficacité d'une fonction d'examen critique de la réglementation

Concevoir une fonction d'examen critique exige de trouver l'équilibre entre plusieurs objectifs contradictoires; les compromis entre ces objectifs sont inévitables et il n'existe pas d'approche unique ayant préséance sur tous les intérêts marginaux. Dans la présente section, nous proposons plusieurs critères utilisables pour comparer et mettre en contraste des conceptions différentes de la fonction critique.

Des objectifs bien définis

Afin de maintenir l'efficacité d'une fonction critique sur une longue période, il faut que ses objectifs soient à la fois clairs et stables. Les analystes doivent connaître les attentes à l'avance pour être en mesure de prévoir comment leur travail résistera à l'examen. Le public doit pour sa part avoir confiance en la cohérence, l'équité et la transparence de la fonction.

La prévisibilité se trouve améliorée si la fonction critique a également une mission synergique qui vient renforcer la qualité de l'analyse. La réduction des formalités et la qualité de l'information sont de bons exemples de missions synergiques. Les organismes de réglementation exigeront toujours plus d'information, à la fois pour effectuer leur analyse réglementaire et pour concevoir des règlements efficaces et efficients. Laissés à eux-mêmes, cependant, ils ont tendance à chercher à obtenir plus d'information qu'ils n'en ont vraiment besoin (ce qui impose un fardeau au public) et risquent de manquer de la motivation nécessaire pour s'assurer d'une qualité de l'information suffisante pour le but recherché. Si l'organisme d'examen contrôle aussi la réduction des formalités, cela peut entraîner une réduction de l'information réclamée par le gouvernement tout en améliorant la qualité en vue de l'analyse et de la prise de décision.

Inversement, la prévisibilité diminue fortement si l'organisme a également des missions contradictoires, par exemple la promotion d'un vaste programme d'action. Fait ironique, l'existence de missions contradictoires mine l'efficacité de l'organisme à remplir chacune de celles-ci.

La capacité institutionnelle

La portée, l'ampleur et l'intensité de la fonction d'examen critique déterminent la capacité institutionnelle qu'il faut bâtir pour lui donner la chance d'être efficace. Manifestement, plus la mission est vaste, plus considérables seront les ressources à y consacrer. Ces ressources comprennent le personnel professionnel disposant d'une formation, d'une expérience et d'une expertise égales ou supérieures à celles des organismes dont il révise le travail. Il faut également avoir accès à des ressources externes au besoin. Cela revêt une importance toute particulière dans le cas des mesures réglementaires complexes renfermant de l'information scientifique, technique ou statistique détaillée. Pour un organisme d'examen, il est impossible d'avoir à son service du personnel disposant de toute l'expertise nécessaire pour assurer une révision efficace de propositions complexes. Néanmoins, l'accès à cette expertise est essentiel à son efficacité.

Pour un organisme d'examen critique, il est impossible d'avoir à son service du personnel disposant de toute l'expertise nécessaire pour assurer une révision efficace de propositions complexes. Néanmoins, l'accès à cette expertise est essentiel à son efficacité.

Dans le modèle américain comme dans celui de la Commission européenne, l'effectif professionnel est insuffisant. À la Commission européenne, il n'est pas évident qu'il en ait déjà été autrement. Aux États-Unis, l'effectif a été réduit de moitié environ alors que ses responsabilités ont été fortement étendues. Dans les deux modèles, il manque une expertise interne suffisante dans des domaines essentiels et, aux États-Unis, on interdit au personnel d'obtenir de l'aide à l'extérieur du gouvernement.

L'indépendance

Nous avons déjà souligné le besoin d'indépendance dans différents contextes mais il est utile de le présenter comme critère distinct puisqu'il présente de nombreuses dimensions. Comme nous l'avons indiqué plus haut, si l'organisme de réglementation prépare la seule analyse qui sera effectuée, ses auteurs doivent être indépendants des responsables des programmes pour fournir des études objectives. Dans la même veine, les analystes à l'emploi d'un organisme d'examen ont besoin de plusieurs types d'indépendance — indépendance par rapport à des missions contradictoires, comme nous l'avons souligné plus haut, mais aussi par rapport à l'ingérence politique.

Pour de nombreuses raisons, le respect de cette exigence n'est peut-être pas aussi atteignable que voulu. La fonction

critique peut surmonter en partie cet obstacle en mettant en application des critères d'évaluation bien conçus et reproductibles et en suivant des procédures d'examen transparentes. En dépit des limites de la révision par des pairs, la fonction d'examen critique devra presque assurément reposer sur cet outil dans le cas de questions scientifiques et techniques complexes. S'assurer d'une révision par les pairs véritablement indépendante représente donc une tâche additionnelle pour la fonction critique, que l'on ne peut confier aux organismes de réglementation.

Au fil du temps, les organismes d'examen sont tentés de se vanter de leurs réussites et de minimiser leurs échecs. Cela signifie que, souvent, ils ne s'imposent pas la même discipline analytique qu'ils imposent aux autres. Un signe avant-coureur clé de ce problème est une exigence de faire rapport selon laquelle l'organisme d'examen doit démontrer que ses efforts ont permis d'améliorer qualitativement ou quantitativement l'analyse réglementaire. Confronté à ce genre d'exigence, l'organisme abaissera ses normes. Il serait possible de surmonter cette difficulté en mettant en vigueur une exigence de faire rapport qui récompense l'organisme d'examen qui sera parvenu à exercer une critique efficace.

Le choix du moment

Une fonction d'examen critique peut intervenir à différents moments dans le processus de réglementation et le choix de ces moments a une forte incidence sur l'efficacité probable du programme. Historiquement, les organismes d'examen ont joué le rôle de garde-barrière en fin de processus. Cela ne peut cependant fonctionner que si l'organisme a le pouvoir d'imposer son veto aux analyses de la réglementation et d'exiger leur révision. Le fait de confier un droit de veto à l'organisme a des conséquences pratiques et politiques importantes. Par exemple, l'organisme doit être prêt à exercer ce pouvoir; les pouvoirs qu'on n'exerce pas risquent de disparaître.

La fonction d'examen critique peut aussi être appliquée au début du processus d'élaboration de la réglementation. Si c'est le cas, elle peut établir un plan de réalisation de l'analyse de la réglementation. Elle ne peut garantir que ce plan sera respecté et certains organismes de réglementation choisiront de ne pas respecter le plan pour des motifs peu convaincants.

Une meilleure solution consiste à établir plusieurs points d'intersection : au début, à la fin et à divers moments entre les deux, avec un ensemble restreint de questions à résoudre à chaque fois et des outils de mise en application différents. Cette approche améliore grandement la souplesse de la fonction critique. Simultanément, cependant, elle élargit la tâche de la fonction et suscite des attentes raisonnables quant à son intervention.

La transparence

La transparence peut prendre au moins deux formes principales : la transparence procédurale (qui s'applique au processus d'évaluation des analyses réglementaires) et la transparence technique (qui concerne les données, les modèles et les méthodes analytiques et statistiques mises en œuvre dans l'analyse). Ces deux formes de transparence impliquent un principe qu'il est plus facile de penser que les autres devraient suivre que de le suivre soi-même.

Si les programmes d'examen critique réclament généralement la transparence de la part des organismes de réglementation, ils peuvent eux-mêmes en manquer beaucoup. En général, on justifie cette situation par le fait que les hauts fonctionnaires réclament une franchise professionnelle qu'ils ne peuvent obtenir s'ils doivent « travailler sous une loupe ». Cela est exact mais en grande partie non pertinent. Une fonction critique comportant un degré élevé de protection pour des raisons de confidentialité au sein de l'organisme souffre de conflits réels ou perçus comme tels dans sa mission, avec la méfiance et le manque d'efficacité que cela entraîne.

La transparence technique est essentielle à la réussite de toute fonction critique. Les organismes de réglementation – et toute autre personne qui prépare, en tout ou en partie, une analyse réglementaire qui, selon elle, doit être considérée comme la description la plus objective des effets probables de la réglementation – doivent avoir l'obligation de dévoiler leurs travaux. Les membres compétents du public doivent être en mesure de se servir des mêmes hypothèses, données, modèles et méthodes que les analystes initiaux et d'obtenir essentiellement les mêmes résultats qu'eux.

Les critères de révision

Pour être efficace, un programme d'examen critique doit reposer sur des critères permettant de déterminer si une analyse réglementaire est suffisante pour la décision à l'étude. Ces critères doivent être transparents (c.-à-d., connus de tous) et objectivement interprétables (c.-à-d., non sujets aux particularités ou excentricités du réviseur ni aux préférences de quiconque quant aux politiques à adopter). Par conséquent, les critères établissant la « faisabilité » d'une chose et le « caractère approprié » de l'autre conviennent mal à une fonction critique en raison de leur caractère foncièrement subjectif.

Ce sont les critères avantages-coûts qui sont généralement les plus utilisés dans les fonctions d'examen critique et il existe de bonnes raisons à cela. Tout d'abord, il existe des règles externes bien établies pour décider si l'effet d'une réglementation est un coût, un avan-

tage ou un transfert. Deuxièmement, les économistes ont accumulé des décennies d'expérience pratique de la quantification objective des effets. Les praticiens comprennent que l'analyse des avantages et des coûts est censée être positive (c.-à-d., descriptive) et non normative. Par conséquent, la mise au jour d'un parti pris dans une analyse des avantages et des coûts est en soi une preuve de manipulation. Le fait de savoir si elle est plus grande que la précision explicite ou implicite des estimations, ou suffisante pour modifier le classement de l'avantage net des diverses options, détermine l'importance de l'erreur.

Les critères de preuve et le fardeau de la preuve

Les fonctions critiques doivent être claires quant à savoir sur qui repose le fardeau de la preuve, ce que cette entité doit faire pour satisfaire aux exigences et quels critères de preuve seront appliqués. Comme point de départ, il est raisonnable d'exiger de l'analyste qu'il suive les pratiques d'analyse des avantages et des coûts généralement acceptées, révèle intégralement toutes ses sources et veille à ce qu'un tiers compétent puisse en reproduire les résultats. De plus, il est également raisonnable de s'attendre à ce qu'une analyse soit le portrait impartial des effets d'une réglementation proposée et que ces effets s'accompagnent de probabilités quant à leur concrétisation ou de descriptions semi-quantitatives bien documentées de leur probabilité. Les phénomènes rares ne doivent pas être décrits comme « probables » et des adjectifs comme « plausible » et « possible » doivent être quantifiés d'une façon qui correspond à leur perception en général.

Satisfaire à ces normes peut se révéler suffisant pour atteindre une faible présomption de validité. L'étape suivante consiste à décider qui est autorisé à exercer la fonction critique. Généralement, seul l'organisme d'examen aura cette autorité, auquel cas ses ressources limitées ou les risques connus du pouvoir monopolistique peuvent très bien constituer un handicap. Il peut aussi arriver que d'autre gouvernements (c.-à-d., les gouvernements provinciaux) soient autorisés à exercer une fonction critique, ce qui permet d'avoir recours à la discipline de la concurrence pour découvrir des erreurs. Cela aurait en outre l'effet salutaire de tirer profit des ressources de l'organisme d'examen. Enfin, n'importe quel membre du public pourrait être autorisé à exercer une fonction critique. Ce genre de régime garantirait la prise en compte de l'éventail le plus large possible d'intérêts et de compétences.

Indépendamment du modèle retenu, la fonction d'examen critique doit disposer de critères de preuve clairement énoncés afin de déterminer s'il faut corriger une analyse. Le choix du critère de preuve représente un équilibre implicite entre l'erreur de type I et de type II. Dans ce cas, l'erreur de type I (une valeur positive erronée) signifie l'interprétation d'une affirmation, d'une inférence ou d'une conclusion comme erronée alors qu'elle est exacte. L'erreur de type II (une valeur négative erronée) survient lorsqu'une affirmation, une inférence ou une conclusion est interprétée comme exacte alors qu'en réalité, elle est fausse. Il n'existe pas de paires de pondérations à donner aux erreurs de types I et II. En pratique, plus la fonction d'examen critique est tolérante à l'égard de l'erreur de type II, moins on investira d'efforts dans l'examen critique.

Les pouvoirs

Nombre de fonctions d'examen critique ont des fondements juridiques et des pouvoirs précis conférés à l'organisme qui les exerce. La décision relative aux pouvoirs à conférer à la fonction d'examen critique est complexe et les réponses à cette question ne sont ni simples ni faciles. Plusieurs pouvoirs d'une ampleur et d'un effet divers semblent être meilleurs qu'un pouvoir de portée limitée même si ce dernier est très puissant. Selon le modèle américain, l'organisme d'examen a le pouvoir, très grand en soi, d'opposer son veto aux ébauches de réglementations mais il n'a par contre pas le pouvoir d'accomplir des choses moins spectaculaires. Depuis 1981, il a examiné 39 381 ébauches de réglementations et a opposé son veto à 426 d'entre elles, ce qui représente 1,08 p. 100 du total. Cela signifie que l'Office of Management and Budget exerce rarement son unique pouvoir dans le cadre de sa fonction d'examen critique.

On peut conférer à l'organisme d'examen un ensemble plus vaste de pouvoirs qu'il pourrait exercer à différents moments dans le processus. Si, par exemple, un organisme d'examen apprend tôt dans le processus qu'une analyse réglementaire a été mal orientée, soit parce que des options importantes ont été exclues ou qu'on s'attend à ce qu'elle repose sur un modèle crucial dont on sait qu'il présente de graves lacunes, il devrait pouvoir intervenir rapidement pour s'assurer que l'on corrige le tir à mi-chemin. La négligence (ou l'incapacité) à corriger des erreurs notoires en temps opportun rend la fonction critique moins efficace, plus conflictuelle ou les deux à la fois.

Une fonction d'examen critique peut également être efficace sans que le pouvoir de prise de décision soit conféré à l'organisme. Ainsi, en Australie, l'Office of Best Practice Regulation ou OBPR [Office des bonnes pratiques de réglementation] ne peut empêcher un organisme de procéder sans que l'analyse réglementaire requise soit effectuée ni opposer son veto à un produit de qualité insuffisante. Par contre, l'OBPR rend publiques ses études de même que la non-conformité d'un organisme. Par opposition, lorsqu'un organisme

d'examen a un droit de veto, il a tendance à l'exercer assez rarement, ce qui réduit son efficacité. Si, comme aux États-Unis, l'organisme a aussi l'obligation de faire rapport au public, il ne peut dévoiler le mauvais rendement d'un organisme de réglementation sans que cela suscite des questions sur la raison pour laquelle il n'a pas exercé le droit de veto qui lui a été conféré.

Les fonctions d'examen critique représentent une forme particulière de réglementation, ce qui explique que le choix et la conception de cette fonction au Canada doivent être éclairés par une analyse rigoureuse de toutes les options raisonnables.

L'application équitable

Il faut rassurer les organismes (et les fournisseurs non gouvernementaux d'analyses réglementaires) quant au fait que l'organisme d'examen applique les mêmes normes de qualité à tous. L'expérience démontre qu'il est possible d'appliquer des critères de manière uniforme à toutes les analyses examinées avec la même intensité mais qu'il est extrêmement difficile de faire preuve de la même intensité dans l'étude de toutes les analyses. Si un organisme d'examen examine des analyses en concurrence mutuelle, il doit prendre grand soin d'éviter les manques d'uniformité qui donnent ne serait-ce que l'apparence de subjectivité.

On peut avoir recours à des principes d'uniformité horizontale et verticale pour contribuer à la réduction des manques d'uniformité potentiels entre les mesures réglementaires. L'équité horizontale signifie consacrer la même intensité d'examen à des analyses réglementaires d'échelle et de portée similaires. L'équité verticale signifie consacrer des efforts proportionnels à l'échelle et à la portée. Les manques d'uniformité et les erreurs dans le classement des propositions de réglementations nuisent à l'application équitable. La fonction américaine d'examen critique, par exemple, n'exige l'analyse réglementaire que pour les propositions de mesures dont l'impact dépasse manifestement un seuil de coût clairement défini mais difficile à mettre en application. Les organismes de réglementation peuvent échapper à cette exigence en ayant recours à diverses tactiques, comme la division d'un règlement important en plusieurs sections dont le coût demeure inférieur au seuil de l'analyse obligatoire ou la solution très simple de ne pas effectuer la moindre analyse préliminaire afin de déterminer si les coûts de la réglementation dépassent le seuil.

L'atteinte de l'application équitable sera immédiatement mise à l'épreuve par la capacité institutionnelle de l'organisme d'examen, surtout par son budget. Le choix du modèle de fonction critique devrait donc tenir compte d'une attente raisonnable qu'il est possible d'y allouer des ressources et que ce sera vraisemblablement fait. Pour qu'une fonction d'examen centralisée comme celle des États-Unis soit efficace, il faut effectuer des investissements très élevés dans un effectif professionnel hautement qualifié. S'il est probable que la fonction critique ne sera pas bien financée ou que les fonds baisseront progressivement comme aux États-Unis, il faut opter pour un autre modèle pour tirer profit de maigres ressources. Par exemple, un modèle stimulant la réalisation concurrentielle d'analyses réglementaires, dans lequel un organisme d'examen plus petit servira d'arbitre de la qualité sera sans doute plus efficace si le budget est restreint.

Conclusions

Il existe de nombreuses options de structure et de mise en application d'une fonction d'examen critique des études de la réglementation et aucun modèle ne s'est révélé supérieur pour les divers groupes d'intérêts. En pratique, pour le Canada, il faudrait commencer par effectuer une évaluation réaliste des contraintes de fonctionnement de sa fonction critique. Pour que celle-ci soit efficace, elle doit être conçue en tenant compte de ces contraintes. Après quoi, plusieurs options peuvent être envisagées en cherchant à maximiser l'impact net du programme. Il serait utile en effet de comparer des options en se servant des outils analytiques que les organismes de réglementation doivent normalement utiliser lorsqu'ils proposent de nouvelles réglementations.

Il y a de bonnes raisons de croire qu'une fonction d'examen critique comprenant la réalisation concurrentielle d'analyses réglementaires remplirait bien ce rôle d'analyse, car elle surmonterait plusieurs obstacles connus auxquels d'autres modèles se heurtent. Néanmoins, il importe de ne réserver de traitement de faveur ni de donner à priori la préférence à aucune de ces options. Les fonctions d'examen critique représentent une forme particulière de réglementation, ce qui explique que le choix et la conception de cette fonction au Canada doivent être éclairés par une analyse rigoureuse de toutes les options raisonnables.

Baruch Fischhoff
Professeur à l'Université Howard Heinz
Université Carnegie Mellon
Membre de l'Institute of Medicine
Président de la National Academy of Sciences (É.-U.)
Comité consultatif en matière de communication du risque de la FDA

Granger Morgan
Professeur à l'Université Lord
Université Carnegie Mellon
Membre de la National Academy of Sciences (É.-U.)

L'art de classer les risques

Résumé

Un bon classement des risques est essentiel à une gestion efficace des risques. En l'absence d'un bon classement, de petits risques pourraient recevoir une attention injustifiée pendant que des risques importants seraient négligés. Parmi les difficultés relatives au classement des risques, mentionnons le nombre même de risques qui doivent être pris en considération, les diverses définitions du mot « risque » et les divergences entre les intervenants concernant les conséquences les plus importantes. Pour relever ces défis, il est nécessaire de comprendre et d'analyser les risques et de savoir prendre les décisions qui s'imposent. Une méthode pratique permet d'en arriver à un classement sensé, transparent et crédible des risques.

Il est important de classer les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement parce que, même s'il y a des risques dans tous les domaines, nous ne disposons que de ressources limitées pour les gérer. Dans un monde idéal, nous examinerions régulièrement nos priorités pour déterminer à quels risques il faut accorder plus d'attention et auxquels il faut en accorder moins. Dans la réalité, les examens systématiques des priorités en matière de gestion du risque sont aussi rares dans le secteur public qu'ils le sont dans notre vie privée. Cela revient à dire qu'en général, nous nous en sortons tant bien que mal en attendant que les circonstances portent un risque à notre attention, puis en décidant de le prendre plus ou moins sérieusement en compte.

Dans notre vie privée, nous en assumons les conséquences si nous utilisons mal notre temps, notre argent, notre attention ou nos ressources affectives. Cependant, c'est tout le public qui en subit les conséquences quand les décideurs se préoccupent des mauvaises choses. Au moment d'établir leurs priorités, les décideurs sont confrontés aux mêmes difficultés que les personnes, l'une de ces difficultés étant le nombre même de risques qui peuvent être pris en compte. Une deuxième difficulté tient à la définition à donner au mot « risque ». Une troisième difficulté est de concilier les diverses valeurs des différents intervenants quand vient le temps de comparer les risques.

Dans la première section ci-dessous, nous analysons ces difficultés d'un point de vue théorique. L'analyse est suivie d'un bref historique des efforts de l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis pour lutter contre ces difficultés. La section suivante décrit une méthode combinant l'étude des risques avec une expérience pratique en classement des risques suivie par une évaluation de la compatibilité de cette méthode avec les processus de gestion des risques mis en place par le gouvernement du Royaume-Uni et recommandée par l'Association canadienne de normalisation.

Avant de commencer, il est important de mentionner que le classement des risques n'est que l'une des étapes essentielles d'une gestion efficace du risque. Le classement des risques en fonction de leur importance permet aux décideurs de se concentrer sur les plus importants. Cela ne dit toutefois pas ce qu'il faut en faire. Cela n'établit même pas à l'égard de quels risques il faut prendre des mesures ni qui devrait les prendre. Il peut y avoir de petits risques qui sont faciles à gérer

et des risques importants qui ne requièrent aucune attention supplémentaire parce qu'il n'y a rien qu'on puisse faire à leur égard, à part investir dans des recherches grâce auxquelles il pourrait, un jour, être possible d'intervenir.

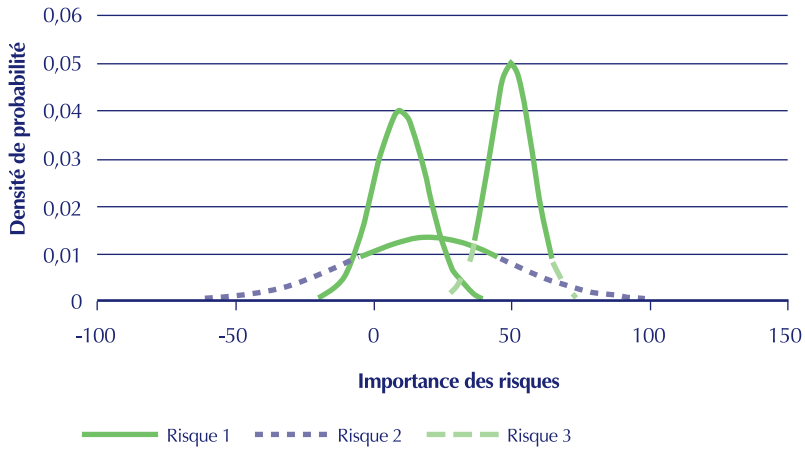
Difficultés liées au classement des risques

L'analyse des risques est un champ interdisciplinaire à l'intérieur duquel on élabore et applique des méthodes de calcul et des approches empiriques de façon à comprendre les risques. Elle a permis de cerner trois difficultés liées au classement des risques : un trop grand nombre de risques, de trop nombreuses définitions du mot « risque » et de trop nombreuses valeurs.

De trop nombreux risques. La liste des risques auxquels un organisme, une entreprise ou une famille est confronté peut être longue et diversifiée. Par exemple, une journée donnée, un parent peut devoir décider de l'attention à apporter à la toux d'un enfant, un bruit que fait la voiture, la chute récente d'un parent âgé, une vague de cambriolages dans le quartier, une éruption cutanée inquiétante et des irrégularités au chapitre de la glycémie. À une réunion donnée, un conseil scolaire peut devoir décider de l'attention à apporter à des ceintures de sécurité manquantes dans les autobus scolaires, des bagarres dans la cour d'école, une pandémie potentielle, des escaliers brisés et l'obésité chez les élèves.

Normalement, les gens procèdent à un *classement séquentiel des risques.* Autrement dit, ils attendent qu'un risque attire leur attention, puis s'efforcent de mieux le comprendre. En se fondant sur cette compréhension améliorée, ils changent la position de ce risque, le déplaçant vers le haut ou le bas de leur échelle, en espérant lui accorder une attention plus appropriée. Ainsi, un parent pourrait conclure que le bruit de l'auto est simplement agaçant et s'efforcer de ne plus y penser. Un conseil scolaire pourrait conclure qu'il vit sur du temps emprunté en matière de préparation en cas de pandémie, puis tenter de tasser les autres risques afin d'accorder l'attention nécessaire à une possible pandémie.

Graphique 1
Certains facteurs de complexité du classement des risques, dans un cas simple



Source : Long et Fischhoff (2000).

Au fil du temps, le classement séquentiel des risques pourrait mener à un meilleur établissement des priorités ou il pourrait nous porter à nous concentrer sur des risques mineurs frappants tout en négligeant des risques très importants. Les parents peuvent négliger leurs problèmes de santé importants tout en accordant de l'attention à des préoccupations mineures concernant leurs enfants, leurs voitures et leur maison. Les conseils scolaires peuvent ne pas tenir compte de désastres potentiels pendant qu'ils tentent de régler des problèmes routiniers et composent avec des groupes ayant des revendications particulières.

La réussite du classement séquentiel dépend du nombre de risques qui doivent être classés, de la rapidité avec laquelle on peut réduire l'incertitude à leur sujet, de ce qui fait qu'on y porte attention et de la mesure dans laquelle le classement doit être précis (Long et Fischhoff, 2000). Il est possible que le classement séquentiel fonctionne bien, par exemple, quand des programmes de surveillance de la santé publique constatent que des gens signalent des signes de maladies émergentes, dont la gravité peut être rapidement confirmée. Il se peut qu'il fonctionne moins bien quand il est catalysé par le cycle des actualités en continu.

Quand le classement séquentiel se révèle incroyablement inefficace, il faut avoir recours à un *classement synchronique des risques* : examiner tous les risques d'un seul coup. Si attrayante que puisse être cette idée, en principe, son exécution présente des difficultés importantes. Le graphique 1 montre, de façon abstraite, les problèmes qui peuvent se présenter pendant le classement de trois risques mesurés sur une seule échelle. Au fur et à mesure que le nombre de risques augmente, la complexité d'un classement synchronique peut augmenter de façon exponentielle, limitant l'attention accordée à une partie du travail. Dans des cas extrêmes, il peut arriver qu'on ne

Tableau 1
Comparaisons de risques

Un objectif légitime [des comparaisons de risques] est de donner aux bénéficiaires une compréhension intuitive de l'importance d'un risque en le comparant à un autre risque, de nature semblable, que les bénéficiaires comprennent. Par exemple, environ un Américain sur un million meurt d'avoir été frappé par la foudre pendant une année moyenne. Dire que quelque chose est « aussi probable que d'être frappé par la foudre » constituerait une comparaison pertinente et utile pour quiconque a une compréhension intuitive exacte de la probabilité d'être frappé par la foudre, est confronté à peu près à ce risque « moyen » et considère que le risque est comparable à celui d'être frappé par la foudre pour tous les aspects importants. Il n'est pas difficile d'imaginer que chacune de ces conditions puisse ne pas être présente, ce qui rend les comparaisons non pertinentes ou nuisibles :

a) Les décès causés par la foudre sont si frappants et médiatisés que les risques peuvent être surestimés comparativement à d'autres événements aussi peu probables. Mais le risque « d'être frappé par la foudre » est emblématique d'un risque très peu élevé, ce qui signifie qu'il est peut-être sous-estimé. Quand l'un ou l'autre des risques se concrétise, la comparaison devient trompeuse.

b) Tous les Américains ne sont pas exposés au même risque d'être frappés par la foudre. Par exemple, les risques sont, en moyenne, beaucoup plus élevés pour les golfeurs que pour les pensionnaires d'une maison de repos. Un énoncé général tromperait les lecteurs qui n'ont pas pensé à cette variabilité et au risque qu'ils présentent comparativement à l'Américain moyen.

c) Les décès causés par la foudre présentent différentes propriétés. Ils sont parfois immédiats et, d'autres fois, ils sont précédés de souffrances atroces. Il est possible que les victimes et les personnes qui leur auront survécu ne soient pas préparées. Il existe quelques façons de réduire les risques, que les gens peuvent comprendre dans une certaine mesure. Il existe des risques très élevés pendant certaines périodes très brèves, mais, de façon générale, le risque est inexistant. Il se peut, en raison de chacune de ces propriétés, que les gens jugent différemment les risques, ce qui mine la pertinence de comparaisons avec des risques présentant des propriétés différentes.

d) On présume souvent que les risques utilisés à des fins de comparaisons sont généralement considérés comme acceptables à leurs niveaux actuels. Les risques peuvent être acceptés au sens commun que les gens composent effectivement avec eux. Cependant, cela ne les rend pas acceptables au sens que les gens croient qu'ils sont aussi faibles qu'ils pourraient ou devraient l'être.

La deuxième utilisation concevable des comparaisons de risques viserait à faciliter la prise de décisions uniformes concernant les différents risques. Toutes choses étant égales par ailleurs, certains voudraient que des risques semblables provenant de sources différentes soient traités de la même façon. Cependant, un grand nombre d'éléments pourraient devoir être mis sur un pied d'égalité, y compris diverses propriétés des risques qui pourraient faire en sorte que les gens veulent les traiter différemment malgré les ressemblances à un niveau.

Le même risque peut être acceptable dans un contexte et pas dans un autre, si les avantages qui sont associés sont différents (par exemple, être frappé par la foudre pendant que vous jouez au golf ou pendant que vous travaillez sur l'équipe de voirie). Même quand ils prennent volontairement des décisions, les gens évaluent les risques non pas de façon isolée, mais dans le contexte des avantages qui sont associés. Par conséquent, « risque acceptable » est un terme impropre, sauf comme raccourci pour désigner un risque assumé volontairement accompagné d'avantages acceptables.

Source : US NRC (2006; Pp. 37-38).

comprenne rien à force d'essayer de tout comprendre. Le reste du présent article analyse trois façons pratiques de surmonter trois des principales difficultés liées au classement synchronique des risques.

Un trop grand nombre de définitions du mot « risque ». Le diagramme 1 comporte une simplification importante : tous les risques sont mesurés en fonction d'une unité commune (appelée l'importance du risque). Les analystes du risque ont compris il y a longtemps qu'il n'existe aucune mesure unique du risque. Même quand les personnes qui classent les risques ne se préoccupent que du nombre de décès hypothétiques, ils doivent décider s'ils accordent la même importance à tous les décès ou, si ce n'est pas le cas, de quelle façon ils vont les pondérer. Par exemple, les risques peuvent être classés différemment selon qu'ils sont mesurés en fonction de la « probabilité théorique de décès prématuré) ou en fonction du « nombre présumé d'années de vie perdues » (ce qui accorde une importance supplémentaire aux décès de personnes jeunes). Les classements peuvent aussi varier quand

les risques sont mesurés en fonction d'unités qui tiennent compte des avantages (par exemple le nombre de décès en fonction du nombre de charbonniers par opposition au nombre de décès par tonnes de charbon extrait) ou en fonction d'unités qui tiennent compte de l'exposition (par exemple le nombre de décès en fonction du kilométrage parcouru) (Fischhoff et coll., 1981; Crouch et Wilson, 1981).

Des choix supplémentaires doivent être faits quand vient le temps de déterminer comment inclure divers types de morbidité dans la mesure du risque. Il y a des discussions théoriques animées concernant les différentes mesures des *années-personnes sans invalidité* (associées à différents types de torts). Ces mesures tentent de mettre des risques différents sur un pied d'égalité en demandant à des personnes la valeur qu'elles accordent, personnellement, à différents états, et ce, en utilisant des enquêtes structurées dans le but de résoudre les questions éthiques liées à la définition du risque.

La définition du risque est encore plus compliquée quand la mortalité et la morbidité n'englobent pas toutes les préoccupations des citoyens.

La définition du risque est encore plus compliquée quand la mortalité et la morbidité n'englobent pas toutes les préoccupations des citoyens. Par exemple, elles peuvent aussi accorder de l'importance à la mesure dans laquelle l'exposition à un risque est volontaire, à la mesure dans laquelle un risque est réparti de façon équitable sur toute la population, à la mesure dans laquelle un risque évoque un sentiment d'effroi, à la mesure dans laquelle il semble contrôlable, au fait d'établir jusqu'à quel moment dans l'avenir ces effets se feront sentir, à la mesure dans laquelle les scientifiques le comprennent bien, à la mesure dans laquelle les personnes qui sont exposées le comprennent, à la mesure dans laquelle ces effets sont rapidement notables et au fait qu'ils soient relativement nouveaux ou pas (Fischhoff et coll., 1978; Slovic, 1987). Si on ne tient pas compte de ces caractéristiques du risque, on peut rater des questions qui sont essentielles pour les décideurs ou leurs électeurs.

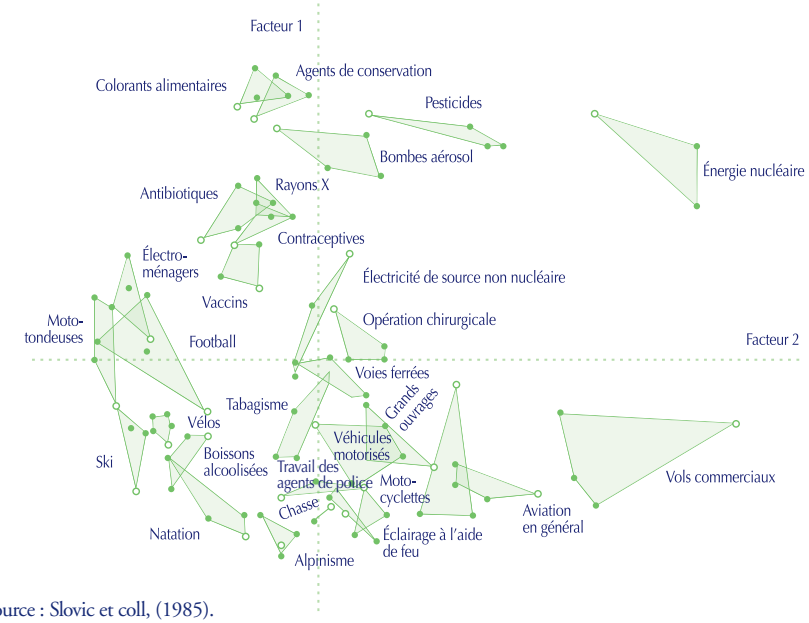
Un trop grand nombre de valeurs possibles. Une fois que les caractéristiques des risques ont été établies, le classement peut commencer, entraînant des complications supplémentaires. Il peut arriver que des personnes raisonnables ne soient pas d'accord au sujet de l'importance relative de la mortalité et des diverses formes de morbidité ou même au sujet de l'importance de différents aspects de la mortalité. Par exemple, certaines personnes sont moins disposées à prendre des risques qui sont *potentiellement catastrophiques*, en ce sens que de nombreuses personnes peuvent mourir d'un seul coup (par exemple l'aviation) que des risques *chroniques*, associés au même bilan théorique de décès se produisant à un rythme plus régulier (par exemple, conduire). D'autres personnes trouvent offensant que la même importance ne soit pas accordée à tous les décès. Ces personnes tiendront peut-être compte du potentiel catastrophique, en raison de sa *valeur symbolique*, estimant que des risques qui peuvent entraîner un grand nombre de décès d'un seul coup sont peut-être mal compris et mal gérés. De la même façon, certaines personnes veulent que tous les risques soient traités de la même façon, que l'exposition à ces risques soit volontaire ou non, alors que d'autres croient que les personnes tirent plus d'avantages des risques qu'elles assument volontairement (Slovic, 2000).

Une tentation courante de simplification concernant le classement du risque est de comparer des risques qui semblent avoir à peu près la même importance, puis de soutenir qu'ils devraient être traités de la même façon. Une comparaison « classique » met au même niveau des risques associés au fait de vivre à côté d'une centrale nucléaire pendant 50 ans et le fait de manger une cuillerée à soupe de beurre d'arachides (en raison de la possibilité de contamination par l'aflatoxine). Le tableau 1 résume les failles de raisonnement de ces comparaisons.

Le graphique 1 révèle une difficulté supplémentaire liée au classement des risques, même quand ils ont été ramenés à une unité commune. Les classements dépendent de la statistique utilisée pour représenter un risque dont la valeur n'est pas connue avec certitude (comme c'est presque toujours le cas). Si des moyennes sont utilisées (comme la « supposition la plus éclairée »), les trois risques seraient classés de la façon suivante : trois-deux-un. Si un centile élevé est utilisé (comme le « pire des cas »), l'ordre serait le suivant : deux-trois-un. D'autres statistiques sont aussi possibles, entre autres différentes « suppositions très éclairées » (dans les cas où la moyenne, la médiane et le mode diffèrent).

Quand on utilise ces méthodes, la définition du mot « risque » soulève des questions de valeur fondamentale concernant l'importance des risques; il faut répondre à ces questions avant de pouvoir assembler la preuve scientifique et d'entreprendre le processus de classement. En principe, une organisation pourrait choisir de répondre à ces questions concernant les valeurs avec ses intervenants, puis laisser quelqu'un d'autre regrouper la preuve scientifique et calculer les classements. Dans la pratique, la résolution éclairée des questions concernant les valeurs exige généralement des discussions animées avec des personnes ayant des points de vue suffisamment différents. Sans un tel

Figure 2
Emplacement de 30 risques à l'intérieur de l'espace de risque tenant compte de deux facteurs



Source : Slovic et coll, (1985).

processus de délibération, il est peu probable que les questions soient véritablement bien comprises (US NRC, 1996). En général, elles sont trop complexes pour qu'une personne les comprenne totalement sans avoir écouté les points de vue d'autres personnes. De plus, des débats publics transparents avec des personnes en qui on a confiance peuvent être nécessaires pour que les classements aient une crédibilité externe. Deux décennies de recherche et de pratique ont permis d'établir une base pour que les méthodes atteignent ces objectifs.

Classer les risques à l'EPA des États-Unis

L'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a longtemps cherché à établir son programme de réglementation et de recherche de façon systématique. Un rapport qui a fait date, *Unfinished Business* (US EPA, 1987), résumait les avis de 75 employés concernant le classement des risques gérés par les programmes existants de l'EPA de même que les risques qu'elle pourrait un jour réglementer. Un processus semblable, entrepris par le conseil consultatif scientifique de l'EPA, a produit le rapport intitulé *Reducing Risk : Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection* (US EPA, 1990). En se fondant sur le cadre créé par ces rapports, l'EPA a mis en place un programme visant à encourager les autorités étatiques et locales à réaliser des exercices de classement des risques. Après avoir soutenu plusieurs dizaines d'exercices de ce genre, l'EPA a publié un guide intitulé *A Guidebook to Comparing Risks and Setting Environmental Priorities* (US EPA, 1993), contenant des conseils judicieux concernant la tenue de débats respectueux et scientifiquement éclairés. Estimant que son travail de base était fait, l'EPA a financé deux centres régionaux pour soutenir des classements supplémentaires.

L'un des éléments centraux de la méthode de l'EPA est de laisser les participants mener le processus pour ce qui est de déterminer quels risques sont classés et la définition à donner au mot « risque ». Des experts techniques sont chargés de produire des estimations des risques applicables aux préoccupations des participants. L'un des prix à payer pour cette flexibilité et cette réceptivité est une diminution de la transparence. Les personnes qui n'étaient pas dans un groupe doivent faire confiance au travail de ceux qui en faisaient partie parce que les raisons du classement ne sont pas explicites. Un deuxième prix à payer est une comparabilité limitée. En l'absence d'une définition standard du terme « risque », on ne peut pas dire si les différents groupes en sont arrivés à des conclusions cohérentes, ou à une mise en commun des résultats du classement pour les différents domaines, de façon à ce que des priorités globales puissent se dégager.

En raison de ces problèmes méthodologiques et du changement des conditions politiques, le classement systématique des risques n'a pas figuré récemment parmi les priorités de l'EPA. Le département de la Sécurité intérieure des États-Unis s'est engagé à prendre des décisions éclairées en tenant compte des risques. Cependant, son travail a comporté des calculs mais aucun débat.

Une méthode de classement des risques

S'appuyant sur la recherche en matière d'analyse du risque et de décisions comportementales, un groupe situé au département d'ingénierie et de politique publique de l'Université Carnegie Mellon a élaboré une procédure de classement du risque qui ajoute la normalisation et la transparence à la méthode participative flexible de l'EPA. Comme la méthode de l'EPA, celle de l'Université Carnegie Mellon reconnaît la diversité des risques et des façons de les évaluer. Cette méthode aussi permet aux préoccupations des participants de mener la sélection et la présentation des

estimations des risques et d'utiliser les analyses des risques pour favoriser le jugement plutôt que pour le remplacer. Elle considère aussi les intervenants bien informés comme étant les arbitres finaux des priorités en matière de risque.

La méthode de l'Université Carnegie Mellon diffère de la pratique de l'EPA de caractériser tous les risques en fonction d'un ensemble commun d'attributs plutôt que de permettre aux participants de chacun des exercices de classement de choisir les attributs à utiliser. Une telle standardisation est possible pour deux raisons : il y a des attributs que la plupart des gens veulent prendre en compte et qui, par conséquent, font partie de tous les exercices (par exemple la mortalité humaine) et de nombreux attributs potentiellement pertinents y sont associés (par exemple les risques assumés de façon involontaire sont généralement répartis de façon inéquitable). En conséquence, la sélection d'un élément représentatif (ou deux) à partir d'une grappe d'attributs corrélés devrait aborder cet ensemble global de préoccupations. Le graphique 2 présente de tels groupes centraux, représentés comme constituant des dimensions d'un *espace d'attributs des risques.*

Un grand nombre d'autres études, comportant diverses activités et technologies, attributs des risques, évaluateurs des risques et méthodes statistiques, ont donné des schémas semblables : a) les gens évaluent les risques de la même façon en fonction de ces attributs, même quand ils ne sont pas d'accord quant à l'importance à accorder aux attributs; b) les évaluations des attributs sont étroitement corrélées, révélant généralement deux dimensions primaires, dites *inconnu* (verticale) et *effroi* (horizontale).

En se fondant sur ces phénomènes réguliers, la méthode de l'Université Carnegie Mellon caractérise tous les risques en fonction des mêmes attributs, tels qu'on l'expose dans le tableau 2. Chaque colonne utilise deux attributs différents (mais corrélés) pour représenter une dimension de préoccupations, qui communique bien son sens. La première colonne compte deux mesures de la mortalité; l'une tient compte de l'âge au moment du décès alors que l'autre en fait fi. La deuxième colonne compte deux mesures des effets sur l'environnement, élaborées à partir des dizaines d'indicateurs utilisés au cours de différentes analyses des effets sur l'environnement (Willis et coll., 2004, 2005). Les deux colonnes de droite comportent des mesures représentant les deux facteurs du graphique 2.

Tableau 2
Une caractérisation standard des risques

Nombre de personnes touchées	Effets sur l'environnement	Connaissances	Effroi
Nombre annuel de victimes attendu	Stress ou changement relatif à l'écosystème	Mesure dans laquelle les effets sont retardés	Potentiel catastrophique
0-450-600 (Probabilité de 10 % qu'il n'y ait pas de victimes)	50 km^2	1 à 10 ans	1 000 fois le nombre annuel de victimes attendu
Nombre annuel d'années-personnes perdues	Importance des effets sur l'environnement	Qualité de la compréhension scientifique	Équité des résultats
0-9 000-18 000 (Probabilité de 10 % qu'il n'y ait pas de victimes)	Modestes (Probabilité de 15 % qu'ils soient importants)	Moyenne	Moyenne (ratio = 6)

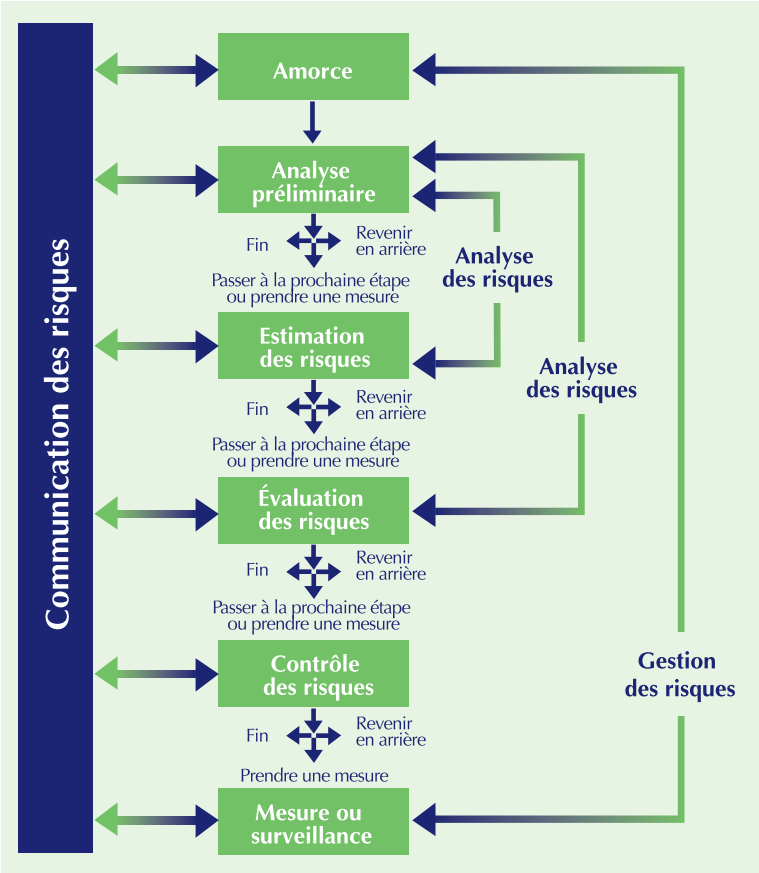
Source : adapté à partir des stimulis élaborés et utilisés par Willis et coll. (2005).

Le visuel du tableau 2, de même que les éléments d'explication qui l'accompagnent, est conçu pour communiquer les faits nécessaires au classement des risques en fonction des attributs que les gens jugent importants. Comme dans le cas de toute communication des risques, ils devaient être évalués de façon empirique avant d'être utilisés à des fins sérieuses (Morgan et coll., 2001b). Cette évaluation devait se rapprocher des conditions dans lesquelles les éléments étaient destinés à être utilisés : le type de processus de débat modéré en groupe que tout classement crédible des risques suppose.

À cette fin, un test expérimental a été créé avec les profils réalistes de 22 risques potentiels dans une école secondaire hypothétique. Les participants de l'étude ont classé les risques, jouant le rôle de citoyens conseillant le conseil scolaire d'un district ayant des ressources limitées relativement à la gestion des risques. Chacun des risques était décrit dans une brochure comprenant un résumé présenté sous forme de tableau comme celui du tableau 2 de même qu'une description narrative ayant fait l'objet d'essais approfondis au préalable.

La procédure utilisée pendant les débats s'efforçait d'être respectueuse des points de vue des personnes et des groupes, s'appuyant sur le guide de l'EPA et sur le rapport influent du National Research Council des États-Unis intitulé *Understanding Risk* (1996). Avant de se réunir en groupe, les personnes ont procédé à des classements personnels des risques. À

Graphique 3
Étapes du processus de prise de décisions en matière de gestion des risques Q850 – modèle simple



Remarque : La communication des risques aux intervenants constitue une part importante de chacune des étapes du processus de prise de décisions.

divers moments pendant les débats, le groupe a publiquement évalué son niveau de consensus pendant que les membres notaient pour eux-mêmes leurs opinions personnelles. Deux méthodes différentes ont été utilisées pour susciter un sens critique afin que les participants puissent confirmer leurs valeurs. Le processus tenait pour acquis que ces classements devraient être fondés sur les valeurs de base des personnes qui ont réfléchi aux enjeux et éclairés par les points de vue des autres (Fischhoff, 2005).

La méthode a été évaluée dans le cadre de longues séances de groupe, composées de profanes et de professionnels en gestion des risques. De façon générale, les participants avaient tendance à s'entendre sur les classements, même quand ils n'étaient pas d'accord sur l'importance des attributs. De plus, cet accord augmentait au fur et à mesure que les débats progressaient, sans que rien n'indique qu'il y ait eu des pressions inappropriées exercées par des membres du groupe. Vous trouverez des détails sur les procédures et les évaluations dans Florig et coll. (2001), Morgan et coll. (2001a) et Willis et coll. (2004, 2005), et des éléments exemplaires à l'adresse suivante : <http://sds.hss.cmu.edu/risk/> (anglais seulement).

Le classement du risque dans la pratique

La méthode de classement des risques de l'Université Carnegie Mellon applique les résultats des études analytiques et empiriques des risques à la réalité circonscrite dans les directives de l'EPA. Ses évaluations empiriques portent à croire que l'on pourrait s'appuyer sur cette méthode pour soutenir de véritables décisions avec un large éventail de risques et d'intervenants. Elle est fondée sur une étude approfondie concernant les attributs des risques que les gens trouvent importants, la façon de les caractériser scientifiquement et la façon de les présenter pour qu'ils soient compréhensibles.

Une variante de la méthode de l'Université Carnegie Mellon a été appuyée par une initiative visant à améliorer la gestion des risques du gouvernement du R.-U. Adaptée grâce à des consultations avec des employés de plusieurs ministères, elle est conçue pour être appliquée de façon efficiente, sans formation spéciale (HM Treasury, 2005). Appelée méthode d'« évaluation des préoccupations », elle caractérise six attributs des risques : la familiarité, la compréhension, l'équité, l'effroi, le contrôle et la confiance. Les risques sont classés séparément en fonction de la perception que les experts et le public en ont. Ces classements complètent les estimations scientifiques du nombre de décès et d'autres torts de même que les estimations de leurs équivalents monétaires (dans la mesure du possible).

En ce qui concerne la viabilité de la méthode dans des conditions canadiennes, le graphique 3 présente une philosophie de gestion des risques, promulguée par l'Association canadienne de normalisation, qui a eu une incidence sur l'élaboration de la méthode. La colonne du centre propose une procé-

dure de gestion des risques comportant des étapes standards, bien qu'avec un engagement digne de mention envers l'auto-évaluation, qui ne va pas de l'avant avant qu'une étape ait été réalisée de façon satisfaisante. La barre de gauche présente une interaction bidirectionnelle avec le public. Cette interaction cherche à centrer le processus sur les préoccupations du public et à faire en sorte que ses conclusions soient les plus crédibles possible. La méthode de classement des risques de l'Université Carnegie Mellon pourrait constituer une méthode scientifique sensée pour la mise en pratique de cette philosophie.

Dans cette représentation abstraite, les niveaux de risque possibles sont mesurés en fonction d'une seule dimension appelée « importance du risque ». Sur cette échelle, un risque zéro signifie qu'aucune attention supplémentaire ne sera accordée à ce risque. La hauteur de chacune des courbes (une fonction de densité) montre la probabilité de présenter ce niveau de risque.

L'étroitesse des courbes correspondant aux risques 1 et 3 signifie qu'ils sont relativement bien compris. Leur emplacement sur l'échelle montre que le risque 1 devrait définitivement être classé plus bas que le risque 3. Le manque de relief de la courbe associée au risque 2 signifie qu'il est beaucoup plus mal compris que les risques 1 et 2. Son classement est aussi moins évident. Il est plus probable que le risque sera peu élevé, mais il existe une certaine probabilité qu'il soit plus élevé. Certaines personnes, qui sont particulièrement préoccupées par les risques plus importants, pourraient lui accorder un rang plus élevé.

Des personnes de quatre groupes différents ont évalué 30 activités et technologies en fonction de neuf attributs (par exemple le caractère volontaire, l'effroi). Une méthode statistique (l'analyse factorielle) a permis de cerner deux dimensions sous-jacentes du risque. Des risques qui se situaient haut sur l'échelle du facteur vertical, appelé « risque inconnu », étaient considérés comme nouveaux. Ils ne sont pas bien connus de ceux qui sont exposés ni des scientifiques, sont assumés de façon involontaire et ont des effets tardifs. Des risques élevés en raison du facteur horizontal, appelé « risque mortel », ont été évalués comme étant certainement fatals, si les choses se passent mal, comme menaçant un grand nombre de personnes et comme évoquant un sentiment d'effroi. Les quatre groupes étaient composés d'étudiants, de membres de la League of Women Voters, de membres du club Active 20-30 et d'experts en matière de risques. Les lignes regroupent des résultats très semblables des différents groupes.

Références

Association canadienne de normalisation. 1997. *Gestion des risques : Lignes directrices à l'intention des décideurs* (reconduites en 2002). Etobicoke, Association canadienne de normalisation.

Crouch, E.A. et R. Wilson. 1981. *Risk-Benefit Analysis.* Cambridge, MA, Harvard University Press.

Fischhoff, B. 2005. « Cognitive Processes in Stated Preference Methods » pp. 937-968 dans *Handbook of Environmental Economics*, éd. K.-G. Mäler et J. Vincent. Amsterdam, Elsevier.

———. (sous presse). « Risk Perception and Communication », Pp. 940-952 dans *Oxford Textbook of Public Health.* Fifth edition, éd. R. Detels, R. Beaglehole, M.A. Lansang et M. Gulliford. Oxford, Oxford University Press.

Fischhoff, B., S. Lichtenstein, P. Slovic, S.L. Derby, et R.L. Keeney. 1981. *Acceptable Risk.* New York, Cambridge University Press.

Fischhoff, B., P. Slovic, S. Lichtenstein, S. Read et B. Combs. 1978. « How Safe Is Safe Enough? A Psychometric Study of Attitudes Towards Technological Risks and Benefits » *Policy Sciences* 9 : 127-152.

Florig, H.K., M.G. Morgan, K.M. Morgan, K.E. Jenni, B. Fischhoff, P.S. Fischbeck et M. DeKay. 2001. « A Deliberative Method for Ranking Risks (1): Overview and Test Bed Development » *Risk Analysis* 21 : 913-922.

Long, J., et B. Fischhoff. 2000. « Setting Risk Priorities: A Formal Model » *Risk Analysis* 20 : 339-351.

Morgan, K.M., M.L. DeKay, P.S. Fischbeck, M.G. Morgan, B. Fischhoff et H.K. Florig. 2001a. « A Deliberative Method for Ranking Risks (2): Evaluation of Validity and Agreement among Risk Managers » *Risk Analysis* 21 : 923 938.

Morgan, M.G., B. Fischhoff, A. Bostrom et C. Atman. 2001b. *Risk Communication: The Mental Models Approach.* New York, Cambridge University Press.

Morgan, M.G., K. Florig, M. DeKay et P. Fischbeck. 2000. « Categorizing Risks for Risk Ranking » *Risk Analysis* 20 : 49-58.

Royaume Uni, HM (Her Majesty's) Treasury. 2005. *Managing Risks to the Public.* Londres, HM Treasury.

Slovic, P. 1987. « Perception of Risk » *Science* 236 : 280 285.

——— (ed.). 2000. *The Perception of Risk. Londres*, Earthscan.

Slovic, P., B. Fischhoff et S. Lichtenstein. 1985. « Regulation of Risk: A Psychological Perspective » pp. 241-278 dans *Regulatory Policy and the Social Sciences*, éd. R. Noll. Berkeley, University of California Press.

Université Carnegie Mellon, Center for Risk Perception and Communication. nd. Page d'accueil. <http://sds.hss.cmu.edu/risk/>.

US EPA (United States, Environmental Protection Agency). 1987. *Unfinished Business.* Washington, Environmental Protection Agency.

———. 1990. *Reducing Risk: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection.* Washington, DC, Environmental Protection Agency.

———. 1993. *A Guidebook to Comparing Risks and Setting Environmental Priorities.* Washington, Environmental Protection Agency.

US NRC (États-Unis, National Research Council). 1996. Understanding Risk. Washington, National Research Council.

———. 2006. *Scientific Review of the Proposed Risk Assessment Bulletin of the Office of Management and Budget.* Washington, DC, National Research Council.

Willis, H.H., M.L. DeKay, B. Fischhoff et M.G. Morgan. 2005. « Aggregate and Disaggregate Analyses of Ecological Risk Perceptions » *Risk Analysis* 25, 405-428.

Willis, H.H., M.L. DeKay, M.G. Morgan, H.K. Florig et P. Fischbeck. 2004. « Ecological Risk Ranking: Development and Evaluation of Method for Improving Public Participation in Environmental Decision Making » *Risk Analysis* 24, 363-378.

Arnold C. Harberger
Président de la Society of Benefit-Cost Analysis
Université de la Californie
(gagnant du prix Bradley en 2009)

L'analyse coûts-avantages : un aperçu

Contexte

Une des réalisations moins remarquées en matière de politique au cours des dernières années a été l'amélioration spectaculaire de la politique fiscale dans la plupart des pays. Les obstacles au commerce ont été grandement diminués, les taux marginaux d'imposition sur le revenu les plus élevés ont été réduits de moitié ou plus, la taxe sur la valeur ajoutée (qui entraîne de loin le moins de distorsions de toutes les principales taxes) est devenue monnaie courante (alors qu'elle était encore inexistante en 1952, elle est maintenant en tête de liste et génère, à l'échelle mondiale, plus de recettes que toute autre taxe). Tout indique que ces accomplissements fiscaux sont attribuables aux efforts des économistes professionnels dans le monde tant pour mettre au point l'analyse conduisant à des réformes que pour apporter de la matière et du soutien dans la lutte pour leur adoption.

Comparativement à l'évolution considérable dans le domaine fiscal, les pays ont fait peu de progrès (et souvent aucun) dans la rationalisation de leurs dépenses publiques. À première vue, il semble bizarre, car ne sera-t-il pas plutôt normal de peser d'abord les avantages et les coûts, puis de reporter les mesures dont les coûts s'avèrent plus élevés? C'est certainement le mode de fonctionnement des entreprises, mais elles ont la tâche facile, car il est bien plus simple pour elles de déterminer et mesurer les avantages et les coûts (les flux de trésorerie entrants et sortants) et d'évaluer un seul point de convergence (le bilan de l'entreprise).

Néanmoins, les premières impressions peuvent facilement être trompeuses. La question des dépenses (et des règlements) peut être très différente sur le plan fiscal et c'est la raison pour laquelle il suffit d'une poignée de personnes qui travaillent au centre du gouvernement pour concevoir et mettre en place une réforme fiscale, alors qu'il faut presque toute une armée pour mener diverses évaluations des centaines de routes, de ponts, de barrages, de projets portuaires, etc. ainsi que des milliers de mesures réglementaires. C'est une grande erreur de mettre toutes les routes dans le même lot et dire « nous aimons les routes ». Il en va de même pour toutes les autres catégories de dépenses ou de ressources réglementaires. En fait, certains résultats ont des avantages qui dépassent de loin des coûts, alors que pour d'autres c'est l'inverse. Il s'agit justement là de la tâche d'une bonne analyse coûts-avantages afin de déterminer qu'est-ce qui est quoi, ce qui consiste essentiellement à évaluer chacune des mesures de manière cohérente et systématique et qui nécessite, par conséquent, une armée au lieu d'une poignée de gens pour faire des progrès notables.

Une autre série de questions se posent si l'on considère, contrairement aux entreprises, qu'un gouvernement responsable s'efforcerait d'évaluer les avantages et les coûts d'une initiative ou d'une mesure donnée en termes de ses conséquences non seulement sur un bilan précis, mais aussi sur le bien-être de l'ensemble de la population du pays. En plus de cette lourde tâche, il voudrait également compter un certain nombre d'importants types d'avantages et de coûts

(comme la clarté de l'eau, la pureté de l'air, la beauté de la nature pour ce qui est des avantages et l'engorgement des routes, la pollution de l'air et de l'eau, ainsi que la contagion de maladies pour ce qui est des coûts).

Aussi n'est-il pas étonnant que les progrès soient lents au chapitre de la transition vers une application rigoureuse de l'analyse coûts-avantages à l'ensemble des projets et des programmes relativement aux dépenses des budgets gouvernementaux, y compris celles de la réforme réglementaire. Est-ce que cela signifie que nous ne devrions pas essayer? Que les nouveaux efforts déployés seraient voués à l'échec? Bien sûr que non. Des fruits mûrs qui attendent d'être cueillis sont là, si seulement les gouvernements font preuve d'efforts sérieux et déterminés.

Au sujet des paramètres nationaux

Dans l'analyse coûts-avantages, on fait une importante distinction entre des éléments de coûts et d'avantages qui apparaissent à maintes reprises dans plusieurs projets (voire presque tous) et des éléments qui sont propres à chaque projet. Les éléments de la catégorie des reproductibles peuvent et doivent être étudiés en profondeur, de préférence par un bureau central de projet (ou sous son égide). Quant aux éléments propres à des projets, ils relèvent habituellement et presque nécessairement de la responsabilité des équipes qui évaluent chaque projet.

Les principaux éléments reproductibles sont les coûts d'option du capital, des devises étrangères et de la main-d'œuvre respectivement, les deux premiers étant vraiment très généraux. Le marché financier d'un pays est sensible aux demandes et offres supplémentaires de fonds, mais « comprend » rarement voire ignore le secteur ou le domaine qui génère ces demandes ou ces offres. Il en va de même pour ce qui est des devises étrangères. Une demande donnée de dollars ou d'euros aura la même incidence sur le taux de change, peu importe si ces devises servent à financer un voyage ou un placement à l'étranger ou à importer des matériaux. On peut ainsi considérer les coûts d'option du capital et des devises comme des paramètres nationaux importants.

S'il y a un seul principe de base régissant la mesure des avantages et des coûts, ce sera la « volonté de payer » et son reflet qui est la « volonté de fournir ».

L'élément clé dans l'estimation de ces paramètres est ce que nous appelons le « modèle de source d'approvisionnement » pour l'article en question. En fin de compte, une nouvelle demande de blé sera satisfaite soit par de nouvelles augmentations de l'offre, soit par l'élimination d'autres demandeurs. C'est exactement ce qui se passe dans le mécanisme des prix lorsqu'une nouvelle demande apparaît et ce qui est vrai pour le marché du blé l'est également pour presque tous les autres marchés, y compris, bien sûr, les marchés des capitaux et des devises étrangères. Une nouvelle demande de capital aura pour effet d'éliminer d'autres demandeurs nationaux, de stimuler l'épargne locale et d'attirer un afflux de capitaux de l'étranger. Ces répercussions se produisent spontanément, parce que la nouvelle demande entraînera forcément un resserrement du marché. De même, on peut en fait satisfaire une nouvelle demande de devises étrangères, d'une part, en excluant d'autres demandeurs de devises étrangères (principalement des importateurs) et, d'autre part, en stimulant des fournisseurs nationaux de devises étrangères (principalement des exportateurs).

Pour évaluer le coût d'option du capital, il nous faut évaluer, pour l'économie en question, le coût véritable du déplacement de ces investissements et la compensation véritable en vue de stimuler des épargnes volontaires supplémentaires, ainsi que le coût marginal effectif nécessaire pour attirer de nouveaux capitaux de l'étranger.

De même, lorsqu'un projet nécessite des devises étrangères, nous évaluons le coût en termes de valeur économique des importations qui sont annulées et de coût en ressources supplémentaires des exportations qui sont stimulées. Dans la plupart du temps, la valeur des importations annulées sera mesurée par le taux de change, les tarifs applicables et les taxes de ventes et d'accise, alors que celle des exportations stimulées, par le taux de change applicable plus les subventions à l'exportation (ou moins toutes les taxes à l'exportation).

Le cas du travail est plus nuancé en raison de la grande variété des professions, des compétences et des spécialités qui composent la main-d'œuvre d'un pays. En plus de ces différences, on trouve aussi d'importants écarts salariaux entre les régions, et même entre les emplois dont la description générale est semblable, mais dont les « valeurs d'agrément » diffèrent. En gros, la meilleure approche pour mesurer le coût d'option économique de la main-d'œuvre consiste à utiliser le taux de salaire du marché du lieu du projet comme point de départ, puis à l'ajuster pour tenir compte des « externalités » pertinentes, qui sont surtout l'impôt sur le revenu des particuliers et les charges sociales.

En raison de l'hétérogénéité du facteur de travail, l'approche la plus pratique est de considérer les dépenses réelles en matière de main-d'œuvre comme des montants de référence intégrés dans l'analyse « financière » d'un projet. Ce coût de référence est ensuite ajusté, d'une part, à la hausse afin de tenir compte de la perte d'impôts pour chaque catégorie de main-d'œuvre aux endroits d'où elle provient et, d'autre part, à la baisse afin de tenir compte des impôts payés par cette catégorie de main-d'œuvre ou pour son compte, car elle est utilisée pour le projet.

En résumé, il faut appliquer aux dépenses pour des biens échangeables (ou à la vente de ces biens) un facteur d'ajustement pour les changes, qui est un pourcentage de la différence entre le coût d'option réel de l'opération de change et le taux de change futur du marché (réel ou prévu). En ce qui concerne le capital, les avantages ou les coûts économiques nets de chaque période sont actualisés par le coût d'option du capital. Dans ces cas, les tarifs et les taxes indirects (y compris la valeur ajoutée), ainsi que les impôts des sociétés et fonciers qui sont payés effectivement par le projet, sont considérés comme faisant partie des avantages économiques du projet et n'entrent pas dans les calculs des « paramètres nationaux ».

Dans le cas du travail, les charges sociales payées séparément par le projet, ainsi que l'impôt sur le revenu payé par les travailleurs, sont traitées de manière symétrique, le coût économique de la main-d'œuvre devenant donc le coût financier moins les impôts payés « ici » plus les impôts perdus ailleurs.

Évaluer les avantages des projets d'autoroute et d'irrigation

Les exemples ci-dessus sont des éléments types d'une analyse coûts-avantages moderne. Ils sont largement acceptés et utilisés, en partie parce qu'il est facile de mesurer les effets externes générés en valeur monétaire. Cependant, une toute nouvelle série de problèmes se pose dans les cas où les avantages ou les coûts (directs ou externes) du projet sont en nature plutôt qu'en espèces.

Des projets routiers (des projets de transport en général) donnent de bons exemples à cet égard. Les avantages économiques fondamentaux consistent en la réduction des coûts de déplacement des personnes ou des marchandises. Ainsi, un projet d'aménagement des routes peuvent apporter des avantages sous forme de réduction des coûts du carburant ou de l'usure des véhicules, etc. Ces avantages relativement faciles à estimer et les ingénieurs des routes ont élaboré des tableaux pour représenter ces coûts en termes de litres de carburant et d'usage des pneus par 100 kilomètres, de nombre de kilomètres qu'un véhicule tiendra pour chaque type de route. Cependant, le plus grand avantage de l'aménagement des routes est, dans la plupart des cas, le gain de temps pour les conducteurs et les passagers. Or, il est facile de mesurer ce gain de temps pour les camionneurs et les conducteurs d'autobus qui reçoivent un salaire en espèces, mais pour les autres, la valeur du temps de parcours est totalement subjective. Les profanes accordent habituellement au temps de déplacement une valeur équivalente au salaire horaire de la personne en question, mais les spécialistes ont appris que les gens donnent à leur temps de parcours une valeur inférieure à leur salaire horaire. Comment cela se fait-il? Examinons le choix entre prendre l'autobus et conduire. Le coût en dollars du trajet en autobus est plus bas, mais celui du temps est plus élevé. Supposons que le déplacement en autobus prend une heure de plus par jour et coûte 10 $ de moins que le fait d'utiliser sa voiture et de la stationner. Si la moitié des gens (avec un revenu donné et d'autres caractéristiques) doivent choisir un de ces deux modes de transport et l'autre moitié, l'autre mode, ils sont, selon les économistes, « en moyenne » indifférents et évalueront ensuite à 10 $ l'heure leur temps de déplacement.

Les projets d'irrigation en sont un autre exemple. Nous avons besoin de mettre un prix sur l'eau qui sera fournie, par exemple, par un barrage d'irrigation. Cette tâche est grandement facilitée si l'on constate une utilisation importante de la pompe d'irrigation ou de la rivière dans la région. On peut, dans ce cas, établir une hiérarchie : l'eau provenant de l'irrigation par pompage vaut plus que l'eau d'un barrage, laquelle vaut plus que l'eau de la rivière. Pourquoi? Parce que les agriculteurs peuvent pomper de l'eau quand ils en ont le plus besoin, tandis que l'eau de la rivière dépend des quotas basés sur les débits des cours d'eau. Un barrage d'irrigation ajoute de la valeur à l'eau de la rivière, parce qu'on peut la stocker pendant les périodes de faible demande de la part des agriculteurs et l'utiliser ensuite pendant les périodes où les agriculteurs en ont besoin davantage. D'autre part, un barrage permet d'approvisionner en eau les agriculteurs qui la veulent « en moyenne ». Les barrages ne sont pas aussi efficaces que l'irrigation par pompage qui permet aux agriculteurs d'obtenir exactement le volume d'eau dont ils ont besoin.

S'il y a un seul principe de base régissant la mesure des avantages et des coûts, ce sera la « volonté de payer » et son reflet qui est la « volonté de fournir ». Ces concepts, connus des économistes comme étant « le prix de la demande concurrentielle » et le « prix de l'offre concurrentielle », ont été au cœur de l'économie du bien-être depuis plus de 150 ans. Ils s'appuient sur le fait que si vous n'êtes pas disposé à payer 1,01 $ pour un article, mais 99 cents, il doit y avoir, entre ces deux prix, un point auquel vous êtes réellement indifférent,

quels que soient les autres aspects de la solution de rechange que vous choisissez. Le même type de raisonnement vaut pour les vendeurs d'un article. Ces deux principes s'appliquent parfaitement à la plupart des produits et des services commercialisés et nous obligent à tenir compte des prix du marché comme des mesures des avantages et des coûts, les prix comprennent les taxes dans le cas de la demande (pour mesurer la valeur que le demandeur paie réellement) et sont déduits des taxes dans le cas de l'offre (pour mesurer la valeur que le fournisseur obtient réellement).

Le rôle d'un système formel d'analyse coûts-avantages est précisément de défendre l'intérêt général contre la clameur d'une cohorte de bénéficiaires à l'autre, demandant la mise en œuvre de pires projets.

Évaluer les avantages dans d'autres domaines

Ces principes peuvent, dans bien des cas, s'appliquer à des biens ou des services qui n'ont pas de marché direct. Ainsi, pour les autoroutes et les projets d'irrigation, nous pouvons fixer un « prix » qu'un conducteur ou un agriculteur serait prêt à payer pour chaque trajet ou pour chaque mètre cube d'eau, respectivement. Mais ces concepts sont difficiles à appliquer à des programmes d'éducation de la petite enfance, de recherche médicale ou de défense nationale.

Dans des domaines aussi complexes, les économistes ont dû se livrer à des tours de passe-passe. Une solution consiste à tenir compte de l'augmentation du produit national générée par un projet donné. Ainsi, l'éducation des jeunes enfants permet à la population de mieux se préparer pour l'école ordinaire, de fréquenter l'école plus longtemps et de se doter d'une plus grande capacité lucrative durant leur vie active. L'accroissement de gains réels est alors considéré comme un avantage duquel on déduit les coûts de l'éducation de la petite enfance ainsi que les augmentations dérivées de l'éducation. On adopte parfois une approche semblable pour évaluer les avantages des programmes médicaux qui viennent s'ajouter à la vie professionnelle et, par conséquent, aux gains à vie de la population concernée. Bien que l'on ne puisse nier la plausibilité et l'utilité de ces mesures des avantages, on doit reconnaître qu'elles ne sont pas raffinées et qu'elles négligent des aspects importants des avantages. Existe-t-il des avantages intrinsèques de nombreux types d'éducation — une plus grande appréciation de la vie, une plus grande capacité à faire face aux défis de la vie, etc. — qui sont présents, même lorsque les personnes concernées poursuivent une carrière qui n'est pas plus lucrative que la solution de rechange (p. ex., être enseignant plutôt qu'être plombier)? D'autre part, est-ce que des progrès médicaux fournissent des avantages notables, même pour les retraités et les femmes au foyer qui n'ont aucun revenu, qu'un projet médical soit entrepris ou non?

Élargir la portée de l'analyse coûts-avantages

Ces questions rhétoriques seulement soulèvent toute une panoplie de problèmes à l'analyse coûts-avantages, des problèmes qui nous occuperont à long terme à l'avenir, mais dont nous pourrons tirer profit en les décortiquant un par un, en raffinant nos capacités à chaque étape. Le concept « d'années de vie de qualité » en est un exemple. Nous entendons souvent dire qu'une percée donnée en médecine ou en santé publique a permis de « sauver x milliers de vie », disons, des cas de pneumonie ou de malaria. Mais à l'évidence, les êtres humains meurent tôt ou tard et le fait qu'une personne survive à une pneumonie peut signifier simplement qu'elle pourra mourir un mois plus tard de grippe. Si les analystes de coûts-avantages réfléchissent dans ce sens, ils devront se pencher sur le nombre de mois ou d'années de vie supplémentaires grâce à une innovation ou un projet donné. La prochaine étape consiste à reconnaître que ces années supplémentaires peuvent n'avoir une valeur faible ou douteuse si la personne en question sera alitée, comateuse ou affaiblie. Cela a donné le concept des années de vie de qualité, lequel ne tient implicitement compte que du temps de qualité des années de vie supplémentaires. Ces progrès sont valables en soi, parce qu'ils nous forcent à réfléchir sur des problèmes difficiles et complexes, mais ils nous laissent le soin de donner une valeur monétaire aux années de vie de qualité.

Comment pouvons-nous donner une valeur à ces années? Une fois de plus, les gains constituent le point de départ habituel pour répondre à une telle question, mais la théorie économique a introduit le présent en question. La ligne de base de pensée est que la plupart des gens « choisissent » le loisir, dans le sens où ils pourraient facilement trouver un deuxième emploi ou travailler plus longtemps dans le cadre du premier emploi, mais leur « volonté de payer » des heures de loisir est au moins aussi importante que le salaire qu'ils pourraient obtenir s'ils travaillaient davantage. Suivant ce raisonnement, l'avantage des 2 000 heures que la plupart d'entre nous consacrent au travail est égal à notre salaire horaire moins la désutilité du travail. Le gain net de ces heures peut, par conséquent, être minime en fonction de la

nature agréable ou désagréable de notre travail. Par contre, les 6 760 heures de loisirs ont une valeur qui est plus élevée que le salaire que nous pourrions avoir gagné en travaillant davantage. Cette analyse a donné lieu à une évaluation des années de vie de qualité selon différents gains d'une personne actives[1].

Les lecteurs comprendront que nos solutions sont loin d'être parfaites, mais le travail acharné et l'extrême ingéniosité nous ont permis de réaliser des progrès remarquables dans l'élargissement de la portée de l'analyse coûts-avantages à de nouveaux champs. Il convient d'ailleurs de réitérer un conseil important. Il est préférable de procéder avec prudence plutôt que de s'élancer en avant sans réfléchir. Lorsqu'on « vend » un projet, on est en terrain solide si l'on peut soutenir de façon plausible que le projet est acceptable bien qu'on ait consciemment sous-estimé ses avantages et surestimé ses coûts. Ainsi, revenons au domaine médical. De nombreux projets se révèlent justifiés, même si nous donnons aux années de vie de qualité une valeur correspondante aux revenus annuels des travailleurs à compétences égales. La sous-estimation est sans doute considérable dans ce cas, étant donné que l'analyse économique et des données empiriques confirment une augmentation notable des revenus annuels.

Dans d'autres domaines, on peut recourir au principe voulant que l'absence d'avantage ait une plus grande valeur que le coût d'option pour produire le même avantage. Ce principe a été l'étalon-or de l'analyse coûts-avantages des projets d'électricité. Nous avons ici de la chance d'avoir des solutions de rechange véritables, normalisées et bien définies qui comprennent l'équipement de production fabriqué par des entreprises comme General Electric, Siemens et Mitsubishi. Lorsque nous avons la tâche d'évaluer un projet hydroélectrique ou géothermique, nous nous posons la question de savoir quel serait le coût pour fabriquer un modèle de production d'énergie, en utilisant le matériel dans le catalogue de la GE. Ce coût d'option est celui que nous économiserons si nous mettons en œuvre le projet hydroélectrique ou géothermique en question[2].

Pauvreté, répartition des revenus, besoins fondamentaux

Ce tour d'horizon ne serait pas complet si l'on ne mentionnait pas l'ensemble des questions connexes, comme la répartition des revenus, la lutte contre la pauvreté, l'aide aux personnes défavorisées, etc. On est tenté, dans ce domaine, d'accepter l'idée de la répartition de pondération et de l'appliquer constamment dans l'analyse. Un cadre de la répartition de pondération suppose qu'on accorde un poids différent à l'avantage net de personnes différentes. Par exemple, on pourrait donner à une personne ou une famille ayant un revenu de 20 000 $ un coefficient de pondération de 2 (c.-à-d. un dollar supplémentaire d'avantage pour la personne ou la famille en question compte comme deux dollars (2 $) dans l'analyse coûts-avantages), alors qu'on donnerait à une personne ou une famille ayant un revenu de 200 000 $ un coefficient de ½. En dépit de son attrait initial, ce système ne reflète pas les vraies valeurs de la société réelle. Dans notre exemple, le principe de la répartition de pondération des poids favoriserait l'approbation d'un projet ou d'une politique qui prendrait 10 millions de dollars des personnes avec un coefficient de ½ (c.-à-d. un coût social de 5 millions de dollars) et finirait (à cause des coûts administratifs et des inefficacités économiques) par fournir des avantages d'une valeur de 3 millions de dollars aux bénéficiaires avec un coefficient de 2 (c.-à-d. un avantage social de 6 millions de dollars). Cette sorte de compromis entre des considérations en matière de répartition et l'efficacité économique s'insèrerait dans tous les coins et recoins de la politique économique si l'on attachait vraiment foi au cadre de répartition de pondération.

Une solution de rechange judicieuse à la pondération de répartition consiste à élaborer un cadre en fonction des externalités liées aux besoins fondamentaux. Ce cadre est basé sur l'idée que la société est disposée à payer un montant supplémentaire (une prime) pour réduire le degré auquel les besoins fondamentaux des pauvres ne sont pas satisfaits. Le cadre des besoins fondamentaux est assez paternaliste. Il n'approuve pas le fait de donner de l'argent aux pauvres s'ils le dépensent dans l'alcool, le jeu ou dans d'autres vices ou frivolités, mais il applaudit l'utilisation des fonds publics pour l'éducation des pauvres, l'élargissement de leur accès aux soins médicaux

1 Ces résultats ont été confirmés par des études empiriques concernant des emplois à risque. Dans quelle mesure, à compétences égales, les gains provenant d'un emploi dangereux sont plus élevés que ceux d'un emploi sans danger? Cette comparaison donne lieu à une valeur implicite des années de vie qui est généralement beaucoup plus élevée que les gains annuels.

2 Il s'agit ici d'un exemple stylisé et simplifié. Dans le monde réel, on effectue des analyses coûts-avantages pour le système de production de l'électricité au complet. Le modèle d'estimation de la demande est appliqué aux années à venir et la production est optimisée en minimisant le coût de la satisfaction de cette demande prévue. Cette optimisation est effectuée « avec » ou « sans » le projet en étude. Le projet est considéré acceptable si la valeur actuelle de tous les coûts (d'investissement et de fonctionnement) est plus faible « avec » l'investissement considéré que sans cet investissement.

et l'amélioration de la qualité de leur nutrition et de leur logement. Des exemples en faveur du cadre des besoins fondamentaux proviennent de la pratique des gouvernements dans le monde entier. Il est probable qu'aucune politique sociale n'est aussi largement acceptée que l'idée d'une éducation primaire universelle et gratuite. Tous les gouvernements, sauf les plus pauvres, ont des politiques visant à fournir des soins médicaux gratuits ou subventionnés à ceux qui ne peuvent pas se le permettre. Des subventions à l'alimentation et au logement pour les pauvres sont aussi largement acceptées. Ce que ces politiques ont en commun c'est l'utilisation des fonds publics pour fournir des subventions « en nature » et non « en espèces » qui permettent de satisfaire aux besoins fondamentaux de la population. Du point de vue de l'analyse coûts-avantages, la grande valeur d'un cadre des besoins fondamentaux repose sur la possibilité de le normaliser et de l'intégrer dans notre structure d'analyse, sans les conséquences lourdes et indésirables comme celles de la répartition de pondération.

Dans le domaine de l'analyse coûts-avantages, la déclamation ou le triomphalisme n'y a pas sa place, mais le dévouement, l'humilité, le dur labeur et la rigueur sont, par contre, de mise.

Dans un système des besoins fondamentaux, les décideurs établiraient des barèmes d'attribution des primes lorsque des besoins fondamentaux sont satisfaits. La prime serait de 50 p. 100 si le projet permet d'augmenter l'indice de la qualité de la nutrition d'une personne, par exemple, de 80 à 82. Elle serait de 25 p. 100 et seulement de 5 p. 100 si cet indice passe de 85 à 87 et de 90 à 92, respectivement. Après un certain niveau, par exemple un indice de 95, la prime serait de zéro. Ce cadre des besoins fondamentaux est parfaitement flexible. Un gouvernement pingre et austère pourrait fixer la prime initiale à 15 p. 100 seulement et le plafond de l'indice à 90. Par contre, un gouvernement très préoccupé pourrait commencer avec une prime de 100 p. 100 et n'en accorder aucune lorsque l'indice atteindra 110.

Le cadre des besoins fondamentaux peut être utilisé pour des projets précis dans les domaines des soins médicaux, du logement, de la nutrition et de l'éducation, mais il a aussi des répercussions importantes pour les projets qui atteignent les pauvres simplement en influant sur leurs revenus. La raison en est qu'un projet qui accroît le revenu familial de 15 000 à 20 000 $ aura des répercussions raisonnablement prévisibles sur les dépenses de la famille pour différents besoins fondamentaux. Le projet changera l'indice de la qualité du logement de la famille de 80 à 82, celui de l'éducation des enfants de 86 à 88 (ils fréquentent l'école plus longtemps) et celui de la nutrition peut-être de 90 à 93. Le projet devrait donc recevoir des « points » supplémentaires selon les valeurs des externalités liées aux besoins fondamentaux dans leur champ respectif.

Dans le domaine de l'analyse coûts-avantages, la déclamation ou le triomphalisme n'y a pas sa place, mais le dévouement, l'humilité, le dur labeur et la rigueur sont, par contre, de mise. Toutefois, il ne fait aucun doute que nous avons fait des progrès très importants depuis le début de l'analyse coûts-avantages et qu'il y a tout lieu de prévoir d'autres gains, à condition que nous déployions tous les efforts nécessaires.

Le talon d'Achilles

Cet aperçu se termine malheureusement par une note d'avertissement. La raison la plus évidente d'instituer l'analyse coûts-avantages comme une politique concrète tient au fait qu'on a tendance à approuver de nombreux projets, même si leurs coûts dépassent de loin leurs avantages. Cela arrive facilement parce qu'il est très fréquent que les avantages des projets publics se concentrent dans un secteur particulier ou dans un groupe limité de bénéficiaires (p. ex., le groupe des agriculteurs desservis par un barrage d'irrigation). Ces bénéficiaires pensent que le projet est la merveille du monde, alors que ses coûts pourraient dépasser le double de ses avantages. Et de leur point de vue, ils ont certes raison, car ils reçoivent tous ou presque tous les avantages du projet et, en revanche, n'assument peut-être que de cinq à dix pour cent des coûts. Les perdants sont les contribuables, ceux qui payent entre 90 et 95 p. 100 des coûts pour les autres. Mais, comme dans tout projet, ces coûts sont tellement dispersés qu'aucun contribuable ne paie un montant notable. Aussi, sont-ils peu portés à s'organiser pour défendre des intérêts très épars. Or, le rôle d'un système formel d'analyse coûts-avantages est précisément de défendre l'intérêt général contre la clameur d'une cohorte de bénéficiaires à l'autre, demandant la mise en œuvre de pires projets.

Cette triste histoire ne s'arrête pas là. Les politiciens et les administrateurs ont tendance à répondre aux pressions des groupes de bénéficiaires et sont facilement amenés à soutenir de mauvais (ainsi que de bons) projets. Souvent, ils ne remarquent même pas la différence. Cependant, nous trouvons aussi des

problèmes en dehors du secteur public. La plupart des analyses coûts-avantages sont effectuées par des cabinets d'experts conseils dotés de professionnels. Or, ces cabinets sont, la plupart du temps, engagés par des entités qui ont un intérêt dans le résultat de l'analyse. Dans presque tous les cas, l'entité qui paie la facture veut que le projet soit approuvé, d'où l'instigation à exagérer les avantages et à sous estimer les coûts. Des entreprises charlatanes n'hésitent d'ailleurs pas à inventer des avantages, tant qu'ils sont plausibles. Cependant, même des entités qui sont très professionnelles et qui se respectent sont en proie à la tentation subtile découlant du fait qu'elles connaissent un résultat donné que le client voudrait obtenir. Ainsi, lorsque le coût estimé du carburant devrait raisonnablement tendre à la hausse, ces entités pourraient se contenter d'utiliser le prix récent comme l'estimation type pour toute la durée du projet. D'autre part, elles pourraient aussi ne pas faire de provision pour l'augmentation prévue des salaires réels, ni considérer l'apparence possible des solutions de rechange à plus faible coût à l'avenir. D'autres entités se penchent seulement sur la partie inférieure de l'éventail possible des prix des intrants du projet. La tendance à introduire ce type de biais subtil dans l'analyse est malheureusement humaine et il est très difficile de l'éviter ou de la prévenir.

À notre avis, la meilleure réponse, à ce jour, réside dans le professionnalisme et la transparence et la meilleure politique, dans la divulgation le plus rapidement possible de toutes (ou presque toutes) les évaluations des projets du secteur public, ce qui nous donne ainsi la possibilité non seulement de démasquer et discréditer des entreprises charlatanes, mais aussi, ce qui est peut-être encore plus important, de motiver tous les professionnels qui prennent part à l'analyse coûts-avantages pour qu'ils résistent aux tentations subtiles menant à des résultats biaisés. Le dicton selon lequel le bien le plus précieux d'une personne est sa bonne réputation s'applique également au monde de l'analyse coûts-avantages. Développer ce genre d'éthique, tout en faisant avancer la science et la méthodologie de l'analyse coûts-avantages, est la voie que nous devons suivre.

Compte rendu de livre

Le capitalisme réglementé

Auteur : John Braithwaite

Les sociétés contemporaines ont des marchés plus vivants que les anciennes. Par contre, ces marchés sont plus abondamment régis par des organes de réglementation, tant privés que publics. Ce livre explore les caractéristiques d'un capitalisme assujetti à la réglementation, ses tendances à surgir de façon cyclique en cas de crises, son ritualisme et sa gouvernance par le biais des réseaux. Le livre présente des nouvelles façons d'entrevoir les défis qui en découlent sur le plan des politiques.

Au cœur de ce récent ouvrage de John Braithwaite se trouve la pensée de David Levi-Faur et de Jacint Jordana voulant que l'État-providence a été suivi dans les années 1970 par un capitalisme de réglementation. Le livre allègue qu'il en est résulté des marchés, une réglementation publique et privée et des règlements hybrides plus forts mais aussi de nouveaux défis, notamment le caractère plus cyclique des crises du marché et de l'échec de la gouvernance, le ritualisme de la réglementation et des marchés en défaut. Toutefois, le capitalisme de réglementation donne aussi lieu à des occasions de mieux repenser les marchés en hausse, comme les marchés qui s'améliorent constamment, la privatisation du renforcement des règlements, des modèles d'affaires ouverts, des pyramides de réglementation dont l'escalation est réseautée et la méta-gouvernance en matière de justice.

W.L. (Vic) Adamowicz
Professeur
Département d'économie rurale
Université de l'Alberta

L'analyse économique des politiques et les instruments reposant sur les mécanismes du marché

Au cours de la dernière décennie, nous avons assisté à une hausse spectaculaire de l'usage de l'analyse quantitative des politiques et de l'étude d'impact de la réglementation à l'échelle mondiale, en bonne partie dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la sécurité. Si l'intérêt envers l'analyse quantitative des effets de la réglementation a été inégal au fil des décennies, il semble y avoir un regain d'intérêt pour l'évaluation quantitative des politiques environnementales (voir les examens de la littérature dans Howlett et Lindquist, 2004; Jacobs and Associates, 2006a, 2006b; Graham, 2007). Quelle est la source de ce nouvel intérêt pour l'analyse quantitative? Quels sont les avantages et les limites de cette approche, notamment pour ce qui a trait à l'analyse des politiques environnementales? Le Canada est-il à la hauteur des autres pays?

Une autre tendance mondiale est la hausse de l'utilisation des instruments reposant sur les mécanismes du marché – ou l'incorporation de mesures incitatives dans les politiques en matière d'environnement ou de ressources naturelles. Ces approches de la politique environnementale sont censées réduire le coût de la réalisation des objectifs stratégiques ou favoriser les améliorations technologiques associées à la qualité de l'environnement. Qu'a fait le Canada à cet égard?

Nous répondrons à ces questions en examinant le rapport entre l'analyse économique et les politiques environnementales, et en regardant dans quelle mesure une nouvelle synergie se développe entre ces deux domaines. Nous examinerons également la justification du lien entre les politiques environnementales et l'analyse économique et nous évaluerons les progrès du Canada dans ce domaine.

L'analyse de la réglementation en gestion des affaires publiques

L'étude d'impact de la réglementation, y compris l'analyse coûts-avantages et l'analyse quantitative des politiques, sert à analyser le volume et la répartition des avantages et des coûts résultant des modifications réglementaires proposées. Cette approche peut être appliquée aux options de réglementation et aux investissements dans les infrastructures. C'est l'une des variantes de l'analyse coûts-avantages.

Des rapports publiés récemment par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2007) et Jacobs and Associates (2006a) soulignent la très forte progression de l'analyse de la réglementation dans le monde. Le nombre de pays membres de l'OCDE exigeant des analyses de réglementation est passé de près de zéro à 10 entre 1974 et 1994 et de 10 à 26 entre 1994 et 2005. Jacobs and Associates

disent de l'analyse de la réglementation qu'elle est devenue « la norme de gouvernance démocratique dans les pays industrialisés modernes » (2006b, p. 8). Le recours à l'analyse de la réglementation est relativement inégal d'un pays à l'autre. Depuis 1981, plus de 20 000 règlements ont fait l'objet d'une analyse de la réglementation sous une forme ou une autre aux États-Unis, et plus de mille de ces analyses incluaient une analyse coûts-avantages complète (Jacobs and Associates, 2006b). Un grand nombre de ces dossiers comprennent un examen des modifications réglementaires touchant l'environnement, la santé et la sécurité (Graham, 2007).

L'étude d'impact de la réglementation au Canada

Comment le Canada se compare-t-il aux autres pays de l'OCDE en ce qui a trait au volume et à la qualité des analyses de la réglementation? Malheureusement, les données documentaires ne sont pas très encourageantes à cet égard. Premièrement, nous devons souligner que le Canada « requiert » actuellement une analyse coûts-avantages des modifications réglementaires (Canada, Bureau du Conseil privé, 1999). De plus, plusieurs organismes fédéraux et provinciaux mentionnent la nécessité d'évaluer les avantages et les coûts des possibilités d'action et des solutions de rechange en matière de réglementation. Cependant, Vining et Boardman (2007) indiquent que les décideurs canadiens conçoivent l'analyse quantitative des politiques comme étant difficile et donc l'utilisent rarement. De même, Jacobs and Associates (2006b) rapportent que le Canada est passé de chef de file mondial en analyse de la réglementation à un pays qui accuse un certain retard par rapport à plusieurs autres pays de l'OCDE.

Par exemple, quelle est la situation du Canada en matière d'analyse économique des politiques environnementales? En 2004, un rapport de l'OCDE a conclu que l'analyse coûts-avantages était rarement utilisée dans les décisions portant sur les politiques environnementales au Canada (OECD, 2004). Plusieurs analystes, tant au Canada qu'à l'étranger, ont déploré cette absence d'analyse de la réglementation en matière de politiques environnementales (Adamowicz, 2007). Mais ces préoccupations sont-elles justifiées? L'analyse de la réglementation est-elle bonne pour la société?

Un examen de la littérature révèle les avantages que présente l'utilisation de l'analyse quantitative de la réglementation, notamment :

- choix d'options réglementaires permettant une meilleure affectation des ressources;
- évaluation formelle des coûts et des avantages des possibilités d'action, ce qui permet une meilleure compréhension des impacts et fournit une indication des points d'incertitude les plus importants concernant ces impacts;
- plus grande transparence dans la prise de décision - en particulier lorsque l'option retenue n'est pas la plus efficace ou lorsqu'on croit que les coûts excèdent les avantages;
- imputabilité accrue des organismes gouvernementaux;
- capacité accrue des organismes en ce qui a trait aux effets des politiques.

Par exemple, Sunstein (2002) fait état de l'analyse de la réglementation effectuée par l'Office of Management and Budget des États-Unis, où les avantages des réglementations adoptées surpassent de beaucoup les coûts. Graham (2007) montre que les avantages nets de la réglementation fédérale ont augmenté d'environ 50 milliards de dollars américains entre 1993 et 2001 à environ 150 milliards de dollars entre 2001 et 2006. Cette amélioration de l'efficacité dans l'élaboration des politiques illustre le pouvoir de l'analyse de la réglementation.

Sunstein (2002) va aussi au-delà des arguments économiques « types » pour justifier une analyse rigoureuse des coûts et des avantages et des effets de la réglementation, notamment en ce qui concerne les politiques touchant l'environnement et la santé. Il fait valoir que l'analyse formelle contribue à atténuer un ensemble d'éléments « heuristiques » habituellement utilisés dans l'élaboration des décisions. Ces éléments heuristiques comprennent la notion de disponibilité (par exemple, surévaluer un risque ressenti ou « rendu disponible » récemment) et la négligence des probabilités (accorder une importance insuffisante à la probabilité d'un événement et mettre l'accent sur les conséquences si cet événement survient) et d'autres éléments tels que le scandale et la myopie. Il est intéressant de remarquer que Sunstein prétend que le principal élément en faveur de l'analyse coûts-avantages ne tient pas aux arguments économiques en faveur de son utilisation mais plutôt à l'aspect comportemental de la prise de décision, autrement dit à la notion selon laquelle l'utilisation des éléments heuristiques par des individus se traduit par l'utilisation de ces éléments par les décideurs, et donc par de mauvaises décisions d'orientation. Bien que controversée, la notion à retenir de cet argument tient au fait qu'une présentation formelle et structurée des coûts et des avantages peut être utile parce qu'elle fournit de l'information au processus d'élaboration des politiques ainsi qu'au public en général.

Quels sont donc les inconvénients de l'évaluation quantitative de la réglementation? D'un point de vue conceptuel, il existe un certain nombre de préoccupations. Une cause fréquente de malaise est que le processus n'est pas « démocratique », puisque l'analyse coûts-avantages repose sur des évaluations monétaires plutôt que sur un processus électoral ou politique (Ackerman, 2008). Il y a deux réponses à cette critique. Dans un premier temps, l'analyse coûts-avantages peut en fait être plus inclusive que les processus politiques, parce qu'elle tente de recenser les effets sur tous les membres de la société plutôt que sur les seuls groupes d'intérêt, ou « intervenants ». Dans un deuxième temps, l'étude d'impact de la réglementation comprend souvent des évaluations de la répartition et/ou une évaluation des objectifs allant au-delà de la simple efficacité économique (Vining et Boardman, 2007).

Bien que controversée, la notion à retenir de cet argument tient au fait qu'une présentation formelle et structurée des coûts et des avantages peut être utile parce qu'elle fournit de l'information au processus d'élaboration des politiques ainsi qu'au public en général.

Une autre préoccupation conceptuelle tient au fait que seuls les facteurs qui peuvent être quantifiés seront inclus dans l'analyse de la réglementation, reléguant les effets plus qualitatifs au second plan de l'analyse, ce qui peut être un problème important dans le domaine des politiques environnementales, où l'information quantitative peut être insuffisante. Une analyse attentive devrait cependant permettre de recenser les enjeux qui ne sont pas facilement quantifiables, ce qui conduirait à une analyse multi-objectifs de ces éléments. Ces difficultés sur le plan de l'analyse ou des données devraient également être perçues comme un indice de la nécessité d'investir dans la recherche.

Une troisième préoccupation tient à la difficulté de mesurer les avantages correspondant aux risques pour la santé, au déclin environnemental et aux autres éléments auxquels il est difficile d'attribuer une valeur (Ackerman, 2008). Examinons par exemple les politiques sur les espèces menacées ou en voie de disparition. En vertu de la *Loi sur les espèces en péril* du Canada, les coûts et les avantages socioéconomiques de l'inscription et de la planification du rétablissement d'une espèce particulière doivent être pris en compte. Mais il survient souvent des incertitudes au moment de mesurer les effets d'un plan de rétablissement ou des mesures qui l'accompagnent. De plus, les avantages économiques du rétablissement des espèces menacées sont habituellement des *valeurs d'utilisation passive*, et donc difficiles à quantifier en raison de l'absence d'une piste comportementale reliant le rétablissement d'une espèce à des activités économiques ou à des marchés (Adamowicz, 2004). Bien que ce soit là des préoccupations légitimes, le domaine de l'évaluation environnementale a connu des avancées importantes au cours des deux dernières décennies, notamment sur la question de l'évaluation des risques pour la santé. L'incertitude concernant les mesures de valeur devrait être incorporée à l'analyse et non invoquée pour justifier l'abandon de l'approche.

L'analyse coûts-avantages pose également un certain nombre de défis techniques. Le choix du taux d'actualisation, par exemple, soulève presque toujours une vive controverse. Le dernier numéro de *Stern Review* (Stern, 2006) sur les aspects économiques du changement climatique illustre bien cette question. Les critiques du rapport ont insisté sur le fait qu'on avait choisi un taux d'actualisation social relativement peu élevé (p. ex. Weitzman, 2007). Enfin, le coût de l'analyse de la réglementation est lui-même un enjeu. Chaque année, les organismes gouvernementaux proposent une profusion de règles et de règlements. Une analyse en profondeur de chacun d'eux aurait probablement un coût prohibitif. Un établissement de la portée de l'évaluation pourrait permettre de recenser les éléments qui méritent une évaluation en profondeur.

Aucune de ces limites n'est insurmontable, si l'on choisit les bons outils d'analyse des politiques. Pourquoi alors le Canada prend-il du retard sur les autres pays de l'OCDE dans l'analyse de la réglementation?

La réponse se trouve dans notre cadre institutionnel. Le contexte canadien de l'analyse de la réglementation est plutôt hétérogène en termes de documents d'orientation, d'exemples, de capacités et de méthodes d'examen et de contrôle de la qualité. Les lignes directrices fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007) sont utiles comme guide général mais ne fournissent pas un cadre suffisant ou des mesures incitatives suffisantes pour choisir la technique d'analyse, les méthodes de mesure, les lignes directrices d'examen par les pairs ou les

exigences de présentation appropriées. Le Canada pourrait se prévaloir de l'expérience des États-Unis, où un organisme unique — l'Office of Information and Regulatory Affairs — détient seul la responsabilité de la supervision et du contrôle de la qualité de l'analyse d'un large éventail de règlements. Bien que cette approche suscite certaines préoccupations portant notamment sur une trop grande rigidité et une trop grande centralisation et sur le fait que des influences politiques puissent nuire à l'analyse de la réglementation, une telle approche offre des économies d'échelle et génère des méthodes d'analyse relativement normalisées.

Un autre avantage souvent oublié de la centralisation de l'analyse tient à la rétroaction entre les analystes et la communauté scientifique. Dans le cas présent, les relations à long terme favorisées par l'existence d'un organisme centralisé peuvent contribuer à faire en sorte que les chercheurs s'attaquent aux problèmes les plus pertinents.

L'amélioration de la capacité d'analyse économique des organismes et des communications entre la communauté de la recherche en matière de politiques et les organismes de réglementation nous placera en meilleure position pour faire ces choix.

Un autre défi pour le Canada vient de sa capacité limitée et fragmentée de mener des analyses rigoureuses. Howlett (2007) allègue que si la capacité d'analyse des organismes fédéraux a été raisonnablement bien préservée, il est peu probable qu'elle puisse évoluer au même rythme que la complexité des questions stratégiques (changement climatique, champs électromagnétiques, ressources en eau, etc.) La capacité des autres organismes, notamment les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales (ONG), semble avoir connu une baisse significative (Howlett, 2007; Howlett et Lindquist, 2007). Ces organismes sont souvent en première ligne sur un grand nombre d'enjeux comme la gestion des ressources naturelles, l'utilisation des terres, les espèces en péril et la qualité de l'air et de l'eau. Pour mettre fin à la diminution des capacités analytiques, Howlett et Lindquist (2007) expliquent comment les analystes des politiques pourraient être mieux formés. Ils suggèrent de développer le cursus des écoles d'administration publique de manière à ce qu'il s'étende au-delà des compétences d'analyse générales. Enfin, la comparaison internationale effectuée par Jacobs and Associates (2006a, 2006b) illustre l'absence actuelle de caractéristiques institutionnelles qui pourraient permettre de développer la capacité d'analyse, comme la révision par les pairs, les documents d'orientation et les processus de contrôle de la qualité.

L'utilisation des instruments reposant sur les mécanismes du marché dans la politique environnementale

Tout comme il a été déterminé que l'étude d'impact de la réglementation pouvait être une façon d'améliorer l'affectation des ressources, l'utilisation des instruments reposant sur les mécanismes du marché est perçue comme une façon de diminuer le coût de la réalisation des objectifs environnementaux ou de fournir des incitations à l'amélioration de la qualité de l'environnement et au développement des technologies environnementales. Plusieurs mécanismes ont été mis en place dans le but de diminuer l'effet des coûts externes et d'harmoniser les objectifs environnementaux avec le système économique (Stavins, 2001).

Il y a eu peu d'analyses systématiques sur l'utilisation des instruments reposant sur les mécanismes du marché dans le domaine des politiques environnementales dans le monde, mais les données empiriques laissent voir une tendance largement répandue en faveur de l'adoption de politiques environnementales fondées sur des incitations. Les États-Unis disposent d'une large gamme de programmes incitatifs, par exemple les permis d'émission négociables, les droits d'usage de l'eau transférables et les droits de développement et d'utilisation des terres pouvant être négociés (voir Stavins, 2001). L'Europe traite la question du changement climatique au moyen d'un régime de plafonnement et d'échange (ou de permis d'émission négociables) pour le bioxyde de carbone (Ellerman et Buchner, 2007). Pour répondre à la pénurie d'eau, l'Australie conjugue les permis d'eau négociables avec la tarification (Young et McColl, 2003) et expérimente des approches reposant sur les mécanismes du marché pour la gestion du carbone et la prestation de biens et de services environnementaux (Stoneham *et al.*, 2003). Les instruments reposant sur les mécanismes du marché ne conviennent pas dans tous les cas (voir, par exemple, Pannell (2008) pour une analyse du choix de l'instrument dans le contexte de l'utilisation des terres), mais il y a un intérêt croissant pour la recherche de nouvelles façons d'offrir des incitatifs à l'amélioration de l'environnement.

Le Canada a-t-il augmenté son utilisation des instruments reposant sur les mécanismes du marché? Non, selon une étude sur l'environnement menée dans

les pays de l'OCDE en 2004 : [traduction] « les instruments reposant sur les mécanismes du marché ne sont pas suffisamment utilisés pour favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles; on attache trop d'importance aux instruments « doux », comme les lignes directrices facultatives ou les partenariats » (OECD, 2004; p. 97).

Cependant, depuis la publication de ce rapport, plusieurs initiatives reposant sur les mécanismes du marché ont été mises en œuvre au Canada, notamment :

- droits relatifs à l'eau négociables en Alberta (Nicol et Klein, 2006);
- taxe sur le carbone en Colombie-Britannique;
- droits d'émission ou compensation des émissions de carbone pour les entreprises qui dépassent leurs cibles d'intensité en Alberta <www.carbonoffsetsolutions.ca>;
- plus grande utilisation des mesures incitatives pour les pratiques de gestion bénéfiques afin de réduire la pollution de l'eau par l'agriculture <www.al.gov.bc.ca/apf/env.html#bmp>.

En plus de ces mesures, d'autres programmes reposant sur les mécanismes du marché font l'objet d'études et d'évaluations dans l'ensemble du Canada <www.sustainableprosperity.ca>.

Bien que de nouvelles initiatives stimulantes aient fait leur apparition, le Canada reste loin de la vague de politiques environnementales incitatives qui semble déferler sur le monde. Ceci vient peut être en partie du manque de familiarité de nos institutions avec de telles approches – l'élaboration des politiques comporte un élément d'apprentissage « pratique » (Adamowicz, 2007). Il existe également des préoccupations relatives à la « marchandisation » des biens et des services environnementaux comme l'eau, de même que la crainte que les approches reposant sur les mécanismes du marché puissent réduire la compétitivité de notre industrie. Certains auteurs ont toutefois laissé entendre que la principale raison de la lenteur du Canada à adopter des instruments reposant sur les mécanismes du marché tenait à un manque de capacité des organismes de réglementation (Renzetti, 2005; Horbulyk, 2005). Les problèmes de capacité associés à la multiplicité des organismes et des compétences sont similaires pour les instruments reposant sur les mécanismes du marché et pour l'analyse de la réglementation. Ce ne sont pas tous les enjeux de politique environnementale qui peuvent ou doivent être traités au moyen des instruments reposant sur les mécanismes du marché. Cependant, la capacité d'analyse est nécessaire pour déterminer à quelles conditions et à quel moment les instruments reposant sur les mécanismes du marché sont bénéfiques.

La voie de l'avenir – intégration de l'analyse économique et de la politique environnementale au Canada

Différents rapports laissent entendre que le Canada accuse un certain retard dans l'utilisation de l'étude d'impact de la réglementation et la mise en œuvre d'instruments reposant sur les mécanismes du marché dans l'élaboration des politiques environnementales. Si c'est vrai, comment peut-on rattraper ce retard?

Nous pouvons faire une partie du chemin en élaborant un meilleur cadre institutionnel pour l'analyse des politiques. Ce cadre nécessiterait des lignes directrices rigoureuses en matière d'analyse des politiques, ainsi qu'un système d'examen et d'évaluation par les pairs. Une fois en place, un tel système favoriserait le développement de la capacité nécessaire à la conduite d'analyses rigoureuses. Cependant, le développement des capacités dépend de la prestation, par les institutions d'enseignement, d'une formation de grande qualité visant particulièrement les éléments d'orientation et les cadres d'action propres au Canada.

La mise en place d'un organisme ayant un grand rôle de supervision, ou une « fonction d'examen critique » (Jacobs and Associates, 2006a), comme l'Office of Information and Regulatory Affairs des États-Unis, pourrait aider à corriger les faiblesses apparentes dans l'analyse des politiques et l'évaluation de la réglementation au Canada. Un tel organisme pourrait contribuer à accroître la capacité et les économies d'échelle en matière d'analyse des politiques. Il contribuerait également à créer une demande pour des capacités d'analyse accrues dans d'autres secteurs (ONG, industrie, organismes provinciaux) et inciterait probablement les chercheurs à s'attaquer aux questions difficiles, comme l'actualisation, l'évaluation et l'analyse de la répartition.

Le développement de la capacité pourrait aussi ouvrir la voie à l'adoption des instruments appropriés pour la protection de l'environnement. La situation change, mais l'augmentation des occasions d'apprendre par la pratique et de se familiariser avec les instruments reposant sur les mécanismes du marché faciliterait la mise en œuvre de ces instruments dans les situations où ils sont le plus appropriés.

Les questions touchant les politiques environnementales sont de plus en plus complexes. Plus particulièrement, les questions relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité prennent une dimension multidisciplinaire et sont souvent marquées par des incertitudes

(Arrow *et al.*, 1996). Une approche structurée et quantitative de l'analyse des politiques est l'une des façons peu nombreuses d'examiner d'une manière relativement transparente les possibilités d'action. Et qui plus est, l'intégration des instruments reposant sur les mécanismes du marché dans l'élaboration des politiques environnementales pourrait permettre d'obtenir un environnement plus sain sans compromettre le rendement économique. Cela dit, les choix que nous ferons entre les approches réglementaires et les possibilités d'action dépendront de notre capacité à évaluer ces options. En améliorant la capacité d'analyse économique des organismes et la communication entre les responsables de la recherche sur les politiques et les organismes de réglementation, nous serons en meilleure position pour faire ces choix.

Références

Ackerman, F. 2008. *Poisoned for Pennies : The Economics of Toxics and Precaution.* Washington, D.C. : Island Press.

Adamowicz, W. 2004. « What's it Worth? An Examination of Historical Trends and Future Directions in Environmental Valuation,» *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics.* No. 48(3): 419-443.

———. 2007. « Reflections on Environmental Policy in Canada,» *Canadian Journal of Agricultural Economics.* Presidential Address. No. 55: 1-13.

Arrow, K., M. L. Cropper, G. C. Eads, R. W. Hahn, L. B. Lave, R. G. Noll, P. R. Portney, M. Russell, R. Schmalensee, V. K. Smith, and R. N. Stavins. 1996. « Is There a Role for Analyse coûts-avantages in Environmental, Health and Safety Regulation? » *Science.* 272: 221–222.

Canada, Bureau du Conseil privé. 1999. Politique de réglementation du gouvernement du Canada, Ottawa.

Canada, Secrétariat du conseil du Trésor du Canada, 2007, *Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada : Propositions de règlementation,* Ottawa.

Ellerman, A. D., and B. K. Buchner. 2007. « The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results,» *Review of Environmental Economics and Policy.* No. 1: 67-87.

Graham, J. D. 2007. « The Evolving Regulatory Role of the U.S. Office of Management and Budget,» *Review of Environmental Economics and Policy.* No. 1: 171-191.

Horbulyk, T. 2005. « Markets, Policy, and the Allocation of Water Resources Among Sectors: Constraints and Opportunities,» *Canadian Water Resources Journal.* 30(1): 50-64.

Howlett, M. 2007. *Policy Analytical Capacity as a Source of Policy Failure.* Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Saskatchewan, Saskatoon, Saskatchewan. p. 11.

Howlett, M., and E. Lindquist. 2004. *Teaching Policy Analysis: Policy Styles and Their Implications for Training Policy Analysts.* Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Manitoba, Winnipeg, Manitoba. June 2.

———. 2007. « Beyond Formal Policy Analysis: Governance Context, Analytical Styles, and the Policy Analysis Movement in Canada,» in L. Dobuzinskis, M. Howlett, and D. Laycock (eds.), *Policy Analysis in Canada.* Toronto: University of Toronto Press. pp. 86–115.

Jacobs and Associates. 2006a. *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making.* Washington, DC. p. 52.

———. 2006b. *Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation: Lessons for Canada from International Trends.* Washington, DC. 125 pp.

Nicol, L. A., and K. K. Klein. 2006. « Water Market Characteristics: Results From a Survey of Southern Alberta Irrigators,» *Canadian Water Resources Journal.* No. 31: 91-104.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2004. *Environmental Performance Report: Canada.* Paris.

———. 2007. *Building a Framework for Conducting Regulatory Impact Analysis (RIA).* Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris. p. 48.

Pannell, D. J. 2008. « Public Benefits, Private Benefits, and Policy Intervention for Land-Use Change for Environmental Benefits,» *Land Economics.* 84(2): 225-240.

Renzetti, S. 2005. « Economic Instruments and Canadian Economic Water Use,» *Canadian Water Resources Journal.* No. 30(1): 21-30.

Stavins, R. N. 2001. *Lessons Learned from the American Experiment with Market-Based Environmental Policies.* Resources for the Future discussion paper, 01–53. Washington, DC: Resources for the Future.

Stern, N. 2006. *The Economics of Climate Change: The Stern Review.* Cambridge: Cambridge University Press.

Stoneham, G., V. Chaudhri, A. Ha, and L. Strappazzon. 2003. « Auctions for Conservation Contracts: An Empirical Examination of Victoria's Bushtender Trial,» *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics.* No. 47: 477-500.

Sunstein, C. R. 2002. *The Cost-Benefit State.* Chicago: American Bar Association.

Vining, A. R., and A. E. Boardman. 2007. « The Choice of Formal Policy Analysis Methods in Canada,» in L. Dobuzinskis, M. Howlett, and D. Laycock (eds.), *Policy Analysis in Canada.* Toronto: University of Toronto Press. pp. 48–85.

Weitzman, Martin L. 2007. « A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change,» *Journal of Economic Literature.* 45(3): 703–724.

Young, M. D., and J. C. McColl. 2003. « Robust Reform: The Case for a New Water Entitlement System for Australia,» *The Australian Economic Review.* 36(2): 225-34.

Andrew MacDonald
Chercheur principal en politiques
Projet de recherche sur les politiques

Robert Raucher
Vice-président directeur
Stratus Consulting

Analyse qualitative et quantitative dans le cadre d'évaluations économiques à l'appui du processus décisionnel

Introduction

La haute direction a besoin de renseignements précis et cohérents pour prendre des décisions, qu'elles soient de nature réglementaire ou non. Un outil clé utilisé par l'analyste ministériel pour obtenir ces renseignements est l'étude d'impact de la réglementation (EIR), qui doit être préparée pour tout projet de règlement. L'EIR, qui donne le contexte et la justification de l'initiative suggérée, nécessite une analyse coûts-avantages pour déterminer si la réglementation proposée représente le meilleur choix pour le Canada. Un troisième élément économique, l'analyse de la répartition, s'ajoute au tableau et sert à déterminer les répercussions possibles sur des régions ou groupes particuliers au Canada. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire, l'analyse de la répartition aide à évaluer si le règlement proposé est un moyen équitable d'atteindre les objectifs du règlement proposé.

Même si la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation (appliquée par le gouvernement fédéral en 2007) indique que les économistes et analystes en réglementation doivent exprimer les avantages et les coûts de manière quantitative le plus souvent possible, de nombreuses situations ne se prêtent pas à une analyse numérique. Bien souvent, l'insuffisance de données ne permet pas de faire une évaluation quantitative. Dans d'autres cas, l'importance de l'initiative et ses répercussions possibles sont tellement mineures qu'une analyse quantitative complète n'est pas justifiée. Dans ces cas, une évaluation qualitative des coûts et des avantages constitue un choix judicieux.

Les caractéristiques d'une véritable analyse qualitative présentent des différences avec les principes d'analyse quantitative, de sorte que l'analyste doit aborder les deux méthodes de manière distincte. Nous présentons ici certaines de ces différences en insistant en particulier sur la collecte des données et l'applicabilité des techniques d'analyse qualitative à l'analyse des réglementations. Tout d'abord, nous allons décrire le domaine généralement bien connu de l'analyse quantitative des coûts et des avantages. Dans un deuxième temps, nous indiquerons les principaux éléments qui définissent une étude qualitative. En conclusion, nous montrerons comment une analyse qualitative peut compléter une analyse quantitative.

L'analyse quantitative des coûts et des avantages

Un règlement s'accompagne de l'exercice d'une certaine influence sur des parties privées en vue de limiter ou de modifier un comportement, par exemple en établissant des normes ou en appliquant une interdiction. Étant donné que leurs activités ordinaires sont touchées, les parties concernées doivent payer le coût

d'application d'un règlement. Dans le domaine de l'industrie, les dépenses engagées prennent souvent la forme d'une augmentation des investissements de conformité, tels que le coût d'acquisition d'une nouvelle technologie ou d'adoption d'un nouvel intrant dans le processus de production. Puisque le nouvel équipement ou le nouveau matériel est acheté au prix du marché, il est facile de comprendre la valeur pécuniaire de la dépense engagée. Par exemple, un règlement visant à maîtriser la pollution pourrait nécessiter l'installation de brosseuses sur les cheminées d'une usine. Les frais d'acquisition, d'installation et d'entretien de ces brosseuses incombent à l'entreprise pollueuse et ces frais représentent le coût de conformité réglementaire qu'elle doit payer.

Bien qu'une étude qualitative n'ait pas toujours la même portée qu'une analyse quantitative, cela ne signifie pas pour autant qu'elle manque de rigueur analytique.

Par contre, il n'est pas toujours simple d'observer, d'estimer ni de comparer la valeur des avantages obtenus. En effet, les avantages d'un règlement tels que l'amélioration de la santé humaine ou l'assainissement de l'environnement n'ont pas de valeur commerciale. Par conséquent, on ne peut pas facilement leur donner une valeur pécuniaire. Les techniques permettant de révéler la valeur accordée par la société à cette catégorie d'avantages consistent à étudier les préférences des individus ainsi que les compromis qu'ils sont prêts à faire. Si ces compromis sont calculés en dollars, alors cette mesure monétisée peut être comparée à des coûts de marché. Si les avantages sont supérieurs aux dépenses engagées, le règlement est efficace sur le plan économique, ce qui indique que le règlement suggéré pourrait profiter à la société.

Obtention de données quantitatives

Les données idéales dans le cadre d'une analyse quantitative des avantages découlent d'un travail de recherche préliminaire pouvant prendre la forme d'une enquête menée auprès des partenaires et adaptée au scénario en question. Cette enquête permettrait de définir les préférences des partenaires au sujet de diverses circonstances liées au règlement suggéré et d'évaluer leur consentement à faire des compromis afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles. Néanmoins, comme les enquêtes préliminaires coûtent cher en temps et en argent, elles sont généralement justifiées quand il s'agit de projets de réglementation de grande envergure.

Une autre source possible de données consiste dans le transfert des avantages, par lequel les estimations de la valeur non marchande tirées d'une étude élaborée dans un contexte différent sont transposées au contexte de la réglementation (Bateman *et al.*, 2000). Cette méthode produit généralement des données fiables et défendables pour mener des analyses quantitatives quand on applique un protocole transparent pour en déterminer la pertinence, tel que L'Environmental Valuation Reference Inventory[MC] (base de données mise en œuvre par Environnement Canada en 1998). La crédibilité des données obtenues, de même que les coûts beaucoup plus faibles qu'entraîne un transfert des avantages par rapport à un sondage préliminaire, explique pourquoi il s'agit d'une méthode communément admise pour obtenir des données exploitables à des fins d'étude.

Évaluation qualitative de la réglementation

On utilise couramment le terme « étude qualitative » pour désigner l'ensemble des processus analytiques faisant appel à des techniques non mathématiques ou non statistiques afin de résumer des conclusions, de mesurer des impacts ou de faire le compte rendu de résultats.

Bien qu'une étude qualitative n'ait pas toujours la même portée qu'une analyse quantitative, cela ne signifie pas pour autant qu'elle manque de rigueur analytique. Une étude qualitative bien menée représente juste une manière différente d'interpréter les conséquences que pourraient subir les parties prenantes. Les objectifs visés sont souvent différents de ceux d'une étude quantitative, car les méthodes d'étude qualitative donnent une signification à des phénomènes que les gens interprètent à leur manière (Greenhalgh et Taylor, 1997).

Prenons par exemple le cas d'un projet de règlement visant à réduire le risque pour la population de contracter une maladie d'origine alimentaire. Même si l'analyse des coûts de conformité et la mesure des avantages du règlement proposé sont de nature quantitative, l'évaluation préliminaire des inquiétudes du public est d'ordre qualitatif.

Dans l'application la plus élémentaire de l'analyse qualitative, qui est envisageable pour des projets de règlement à faibles répercussions, le jugement d'un professionnel concernant les effets prévisibles pourrait servir de fondement à

Figure 1
Échelle de quantification

Source : D'après Bergstrom et De Civita (1999).

l'évaluation économique des avantages, des coûts et des problèmes de répartition. Si une autorité de réglementation croit qu'un projet ne coûtera pas grand chose et même rien du tout aux parties prenantes mais que, au contraire, il produira des avantages, une affirmation voulant que les avantages nets prévus seront positifs pourrait suffire. Considérons, par exemple, une modification des normes de production visant à tenir compte des processus technologiques actuels utilisés dans l'industrie. L'objectif de cette modification serait de réduire les risques pour la santé humaine en écartant du marché les entreprises qui ne respectent pas des normes de qualité rigoureuses. Les coûts engagés seraient négligeables, mais un des avantages possibles serait le renforcement de la confiance du public envers les produits de consommation. Même s'il est difficile de faire une mesure chiffrée, le bilan d'un tel règlement serait vraisemblablement positif.

Pour ce genre de cas, on fait souvent appel à des analyses fondées sur le « meilleur jugement possible », une méthode qui, reconnaissons-le, comporte un certain degré d'imprécision. Toutefois, celle-ci est acceptable pour les applications n'exigeant pas un niveau élevé de précision. Ce concept est appuyé par la proposition d'une « échelle de quantification » (voir figure 1). Selon cette échelle, le degré de quantification nécessaire des données dépend en partie de l'utilisation des résultats. La figure 1 indique la graduation de l'échelle, qui va de « basse » pour l'acquisition de connaissances ou pour les cas d'établissement des priorités, à « élevée » pour les cas d'indemnisation et de contentieux. Même si les « décisions stratégiques » sont situées plus vers la droite de l'échelle, indiquant qu'une quantification plus importante est nécessaire, un projet de règlement à faible impact ne saurait justifier la conduite d'une enquête préliminaire, car la dépense serait beaucoup trop élevée par rapport aux avantages du règlement proposé. Dans ce cas et de manière générale, les efforts investis doivent être proportionnels aux résultats escomptés.

Obtention de données qualitatives

Quand un analyste détermine qu'une étude doit être menée de manière qualitative dès la conception du projet, le terme « analyse qualitative » prend une signification différente. Plutôt que d'effectuer une analyse à partir de données insuffisantes ou indisponibles, un chercheur qui entreprend une véritable analyse qualitative aura préalablement cerné un besoin particulier nécessitant une appréciation des processus et des significations plutôt qu'une évaluation des quantités, des montants ou des fréquences (Labuschagne, 2003). Pour parvenir à cette fin, l'analyste regroupe les données à l'aide de techniques telles que l'étude d'observation, l'entrevue approfondie et la réunion de groupe. Toutes ces méthodes demandent à l'analyste d'interagir avec de petits groupes de participants, de manière directe ou indirecte. La collecte et l'analyse de données prennent du temps et coûtent cher mais, quand elles sont effectuées correctement, elles constituent [Traduction] « une source de description des processus riche et bien fondée, dans des contextes localisés et reconnaissables » (Miles et Huberman, 1994).

Un exemple d'évaluation qualitative : la méthode du triple résultat

Comme son nom l'indique, la méthode du triple résultat (MTR) montre comment les politiques ou les activités d'une entreprise influencent trois types de résultats : 1) le résultat financier, qui représente la position comptable des entreprises en matière de flux de trésorerie interne; 2) le résultat social, qui illustre les conséquences externes sur les autres dans la société et qui englobe des notions telles que l'équité, les possibilités économiques ou la sécurité et 3) le résultat *environnemental*, qui révèle les effets produits sur les systèmes naturels tels que les voies navigables, la qualité de l'air ou les zones de pêche. L'intention est de mettre en évidence autant les répercussions internes (telles que les flux de trésorerie) que les répercussions externes (sociales et environnementales) d'un projet de politique ou d'activité.

La MTR a été conçue dans le cadre du développement durable (Elkington, 1997). Elle peut aussi être appliquée sous la forme d'une analyse coûts-avantages. Un de ses avantages est qu'elle permet l'utilisation de données qualitatives et/ou quantitatives et qu'on peut l'utiliser de manière à exprimer les résultats probables de différentes possibilités d'action à l'intention des décideurs et des parties prenantes (Raucher et Garvey, 2007).

La MTR peut être appliquée de manière strictement qualitative. On obtient alors un cadre d'organisation à partir duquel un analyste peut catégoriser et décrire les avantages et les coûts liés à une proposition de règlement. Une évaluation qualitative effectuée avec la MTR peut en outre être étendue pour faire apparaître l'ampleur ou l'importance relative prévisible de chaque coût ou avantage (faible, modéré ou élevé). De plus, les données quantitatives disponibles peuvent être incluses au rapport de MTR. L'objectif est de s'assurer que l'ensemble des conséquences importantes d'un projet de règlement sont portées à l'attention des décideurs politiques de manière systématique, organisée et approfondie.

Utilisation conjointe de l'analyse quantitative et qualitative

Dans la pratique, il est rare que les analyses de réglementation reposent exclusivement sur de l'information qualitative ou quantitative, car un mélange des deux est souvent nécessaire. Par exemple, les évaluations qualitatives (comme celles utilisées dans les groupes de discussion) peuvent jouer un rôle essentiel dans la production d'estimations quantitatives (plus de détails ci-dessous).

En outre, même quand il est possible de traduire de nombreuses répercussions d'une proposition de règlement de manière quantitative et pécuniaire, une analyse coûts-avantages révèle souvent des avantages (ou des coûts) notables que des données chiffrées ne sauraient exprimer avec aisance et fiabilité. Dans ce cas, l'analyste doit attirer l'attention des décideurs sur l'existence de ces importants résultats non pécuniaires et leur dire de les prendre en considération en même temps que les résultats quantifiables. La méthode du triple résultat constitue une façon de recueillir et de transmettre de telles données (voir texte encadré).

L'analyse qualitative dans le contexte de l'évaluation économique

L'économie est une science qui étudie les préférences sociales et les exprime sous forme d'unités monétaires à des fins de comparaison. Néanmoins, avant de pouvoir appliquer des valeurs pécuniaires à des avantages éventuels par rapport aux dépenses, il est nécessaire d'obtenir de nombreuses ressources autant numériques que conceptuelles. Cette extrapolation n'est pas réalisable quand l'information provient de petits groupes d'individus. La raison est que les discussions menées auprès de ces petits groupes ne sont pas généralisables à l'ensemble de la population, étant donné qu'ils ne sont pas suffisamment représentatifs ou que la taille de l'échantillon est insuffisante. Par ailleurs, dans une évaluation économique coûts avantages de moyenne ou de grande envergure, les techniques d'analyse qualitative jouent presque toujours un rôle dans l'obtention de valeurs sociétales.

Prenons le cas d'une proposition de règlement sur la désinfection de l'eau potable pour laquelle un des scénarios de traitement réduirait le risque d'infection microbienne pour les usagers tout en augmentant le risque de contracter un cancer dans le long terme. Un deuxième scénario de désinfection produirait l'effet inverse : diminuer les risques de cancer, mais augmenter l'éventualité d'infections microbiennes. Nous

sommes en présence d'un cas classique d'échange d'un risque contre un autre (Putnam et Wiener, 1995). Le niveau optimal de désinfection de l'eau potable se situerait entre ces deux extrêmes, à un point où la société indique une acceptation globale des deux types de risque indépendamment l'un de l'autre et en combinaison. Ce point d'acceptation serait mis en évidence par l'analyse des réponses des participants à des enquêtes leur demandant d'évaluer les risques associés aux deux possibilités de traitement.

Pourquoi les économistes s'intéresseraient-ils aux outils d'analyse qualitative s'ils ne permettent pas d'obtenir les valeurs nécessaires à leur analyse? La raison est qu'il faut définir avec précision le produit de base que l'on demande aux participants d'évaluer. À ce titre, les groupes de discussion constituent le moyen idéal de faire en sorte d'étudier l'enjeu approprié. La tenue de plusieurs réunions de groupe avec les parties prenantes constitue aussi une occasion de mettre à l'essai le matériel d'enquête utilisé et de s'assurer que les participants le comprennent bien, ce qui pourrait améliorer les réponses fournies. Le matériel d'enquête doit contenir les bonnes questions si l'on veut que les réponses données aident l'autorité de réglementation à obtenir de bons résultats. Les réunions de groupe permettent aux chercheurs de recueillir un large éventail de points de vue en un court laps de temps et, par conséquent, leur permettent d'élaborer un tableau d'ensemble de la réflexion des participants (Sutkus *et al.*, 2008).

En outre, cette technique pourrait servir à mieux comprendre les questions d'équité utiles pour l'analyse de la répartition menée dans le cadre de l'évaluation économique. Elle pourrait également mettre en lumière les conséquences sociales possibles.

Conclusion

L'analyse qualitative est généralement perçue comme un moyen de rechange inférieur aux efforts d'analyse quantitative et qui est utilisé uniquement en l'absence de données. Néanmoins, pour les projets d'envergure modeste, l'analyse qualitative pourrait s'avérer suffisante en raison des coûts généralement élevés induits par une étude quantitative exhaustive. En outre, un examen bien conçu des répercussions possibles pourrait donner aux décideurs suffisamment d'éléments pour évaluer une proposition de règlement. Pour les projets de règlement de plus grande envergure, le regroupement d'information qualitative peut contribuer à l'élaboration de matériel d'enquête visant à mesurer la valeur accordée par la société à divers scénarios. De plus, les techniques d'analyse qualitative peuvent éclairer des éléments du processus décisionnel en matière de réglementation qui se distinguent de l'analyse économique, tels que la définition des mesures de contrôle envisageables afin de parvenir aux résultats visés.

Références

Bergstrom, John C., et Paul De Civita. 1999. « Status of Benefits Transfer in the United States and Canada : A Review, » *Canadian Journal of Agricultural Economics.* No. 47: 79-87.

Elkington, J. 1997. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business.* Stony Creek, CT.: New Society Publishers.

Environnement Canada. 1998. Environmental Valuation Reference Inventory. <www.evri.ca>.

Greenhalgh, Trisha, et Rod Taylor. 1997. « How to Read a Paper: Papers that Go Beyond Numbers (Qualitative Research),» *BMJ.* No. 315:740-743 (20 septembre). <http://www.bmj.com/cgi/content/extract/315/7110/740>.

Ian, J. Bateman *et al.* 2000. Benefits Transfer in Theory and Practice: A Review, CSERGE Document de travail GEC 2000-25, 2000.

Labuschagne, A. 2003. Qualitative Research – Airy Fairy or Fundamental? The Qualitative Report, volume 8, numéro 1, mars 2003.

Miles, Matthew B et Huberman, A. Michael (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook.* Thousand Oaks: Sage Publications. p. 1.

Putnam, Susan W. et Wiener, Jonathan Baert. (1995). Seeking Safe Drinking Water. In: Graham, John D. and Wiener, Jonathan Baert *Risk vs. Risk.* Cambridge: Harvard University Press. p124-148.

Sutkus, Janel, Donald Carpenter, Cynthia Finelli,and Trevor Harding. 2008. « Work in Progress: Building the Survey of Engineering Ethical Development (SEED) Instrument ». <http://hdl.handle.net/2027.42/61398>.

Projet de recherche sur les politiques

L'avenir de la réglementation stratégique fondée sur des faits : résumé de la conférence

Le 13 mars 2008, le Projet de recherche sur les politiques (PRP), en collaboration avec le secteur des Affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et Santé Canada, a tenu une conférence à Ottawa sur le rôle des analyses coûts-avantages (ACA) dans le processus décisionnel. Cet évènement a connu un très grand succès; plus de 140 personnes représentant 15 ministères et organismes fédéraux y ont participé.

L'objectif de la conférence était de discuter avec la collectivité de la réglementation des pratiques exemplaires en matière d'ACA, outils permettant aux décideurs d'évaluer les avantages et les coûts probables d'un projet de règlement ou de politique. Cette conférence offrait donc à des directeurs et à des cadres de diverses disciplines un aperçu des considérations relatives à la planification et à la conduite d'une analyse économique axée sur la science aux fins de décision en matière de réglementation.

L'orateur principal, M. John D. Graham, doyen de la Pardee RAND Graduate School et ex-administrateur de l'Office of Information and Regulatory Affairs du Bureau de la gestion et du budget des États-Unis, a d'ailleur indiqué que les ACA favorisaient une prise de décision efficace. Il a d'ailleurs contesté la validité de ce qu'il appelle les mythes courants à propos des ACA; selon lui, cette méthode permet d'assurer qu'un règlement fournit une protection adéquate. M. Graham a ajouté que les ACA peuvent nécessiter une analyse qualitative et que les évaluations de politiques doivent également comprendre la ventilation des coûts et des avantages dans la société.

Pour aider les participants à se familiariser avec les étapes et les éléments relatifs à l'évaluation intégrée d'un projet de règlement, MM. Barry Jessiman (Santé Canada) et Paul De Civita (PRP) ont présenté une étude de cas, le Règlement sur le soufre dans l'essence. Leur objectif était de montrer comment les sciences naturelles et sociales peuvent fournir aux gestionnaires un ensemble solide de preuves justifiant leurs décisions. Ont également été présentées les approches, étapes, problématiques et défis d'une ACA fondée sur des données scientifiques. Cet exposé a servi de référence aux cinq autres présentés ce jour-là.

La clé de tout projet de politique ou de réglementation réside dans les compromis (avantages et inconvénients) qui seront nécessaires après la mise en application. M. Richard Morgenstern, de l'organisme Resources for the Future, a proposé des solutions de rechange quant à l'évaluation des coûts – tant pour les

industries que les gouvernements – d'un projet de règlement, ainsi que des efforts que cela suppose.

Puisque bon nombre des avantages liés à la politique publique (p. ex. favoriser une meilleure santé, améliorer la qualité de l'environnement) ne sont pas négociables sur les marchés, leur valeur et leurs coûts ne sont pas systématiquement disponibles aux fins des ACA. M. Vic Adamowicz de l'Université de l'Alberta a exposé les concepts et les défis associés à l'évaluation des avantages relatifs à la santé et à l'environnement. Il a parlé d'approches fondées sur des données commerciales qui permettent d'établir la valeur des avantages, ainsi que de techniques d'enquête grâce auxquelles il est possible d'en évaluer l'importance auprès de la population directement. En outre, il a parlé du « transfert d'avantages », une technique permettant d'extraire des données d'analyses stratégiques existantes.

La clé de tout projet de politique ou de réglementation réside dans les compromis (avantages et inconvénients) qui seront nécessaires après la mise en application.

L'un des plus importants avantages de la politique publique est qu'elle permet de lutter contre la mortalité prématurée. Bien que la littérature scientifique expose des méthodes défendables pour monétiser la valeur des mesures visant à assurer un taux le plus faible possible de mortalité prématurée, la stratégie n'est pas comprise de tous ni sans susciter de controverse. Mme Laurie Chestnut, de Stratus Consulting, a fait une présentation sur les concepts inhérents à la valeur de la vie statistique ainsi que les résultats d'un examen récent mené par le PRP quant à la portée de cette valeur au chapitre des politiques canadiennes.

Les coûts et les avantages d'un règlement peuvent être constatés à différents moments au cours de son cycle de vie; au départ, on ne peut donc pas savoir avec certitude si les avantages justifieront les coûts. En règle générale, les coûts peuvent être déterminés immédiatement après l'entrée en vigueur du règlement, tandis que les avantages sont constatés plus tard. Une comparaison rationnelle est toutefois possible : il suffit de convertir les coûts et avantages en valeurs actualisées ou amorties sur une base annuelle à l'aide des taux d'actualisation appropriés. M. Anthony Boardman, de l'Université de la Colombie-Britannique, a exposé différentes pratiques d'actualisation ainsi qu'une approche pratique et flexible que les ministères fédéraux pourraient utiliser.

Si les avantages l'emportent sur les coûts, la société s'en porte mieux; c'est à-dire les Canadiens, dans l'ensemble, sont nettement gagnants. Il importe également de déterminer les gagnants et les perdants, ce à quoi servent habituellement les analyses de répartition. À cet égard, Mme Sandra Hoffman, de Resources for the Future, a suggéré des données pouvant s'avérer pertinentes, notamment les répercussions sur les régions et la compétitivité, les fermetures d'usines, les pertes d'emplois, les conséquences sur le commerce, etc.

L'ordre du jour, les diapositives des exposés et les résumés des documents de travail de cette conférence peuvent être téléchargés sur le site web du PRP <www.recherchepolitique.gc.ca>. La plupart des exposés étaient également accompagnés de documents de travail, plus complets que les diapositives.

Pour plus de renseignements, veuillez contacter Paul De Civita, du Projet de recherche sur les politiques, au 613-943-2400 ou à <p.decivita@prs-srp.gc.ca>.

Les médias sociaux peuvent-ils modifier le processus de réglementation?

La communication avec les intervenants constitue un élément essentiel du processus de réglementation, autant pour la diffusion aux citoyens que pour les rétroactions formulées par le gouvernement. La communication s'est toujours effectuée par des approches traditionnelles, notamment par des observations écrites, de la documentation, ou par des échanges en personne. L'avènement des médias sociaux peut-il être intégré au processus avec succès, donnant lieu à une approche plus coopérative de la prise de décision en matière de réglementation?

Les technologies nouvelles et émergentes pourraient contribuer à modifier la façon dont les règlements sont élaborés. Les fils de discussion ou les groupes de discussions pourraient permettre aux intervenants d'afficher, de lire et d'échanger des idées sur les règlements proposés, alors qu'un représentant d'un ministère ou d'une agence participerait à la discussion pour fournir les renseignements ou les explications nécessaires. Des propositions interactives avec des liens à la documentation appropriée ou même l'utilisation de balados pour communiquer de l'information augmenteraient la transparence et l'efficacité des parties intéressées. Une initiative du genre, le blogage, a été récemment adoptée par le professeur Peter Orszag, le nouveau directeur du Office of Management and Budget (OMB) aux États-Unis. Constatant que le blogage est un moyen courant et propice à l'obtention de renseignements utiles, l'OMB a rapidement adopté l'utilisation des médias sociaux.

Un autre secteur qui pourrait profiter des progrès technologiques est la coopération internationale en matière de réglementation. Ainsi, le Canada, les États-Unis et le Mexique pourraient participer à une tribune destinée aux responsables de la réglementation de l'ALENA qui faciliterait la collaboration en ligne instantanée sur les règlements et les pratiques d'intérêt commun.

Bien que ces approches ne soient pas actuellement utilisées souvent pour les consultations et les missions gouvernementales courantes, la recherche pourrait se concentrer sur des façons de déterminer un mécanisme pour en faciliter l'adoption.