

CODES CANADA  
Une expertise bien fondée



# Examen du système coordonné d'élaboration des codes

## Rapport de la phase 1 – Le système

Groupe d'étude mixte CCCBPI/CCPTPC chargé de l'examen du système d'élaboration des codes

Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies



Conseil national de recherches Canada

National Research Council Canada

Canada



# **Examen du système coordonné d'élaboration des codes**

## **Rapport de la phase 1 – Le système**

Groupe d'étude mixte CCCBPI/CCPTPC chargé de l'examen du  
système d'élaboration des codes

Document accepté et approuvé par la CCCBPI le 27 juin 2016

Première édition 2017

ISBN 978-0-660-23592-9

NR24-32/2017F

CNRC 56214F

© Conseil national de recherches du Canada 2017

Ottawa

Also available in English:

Review of the Coordinated Code Development System Report on  
Phase 1 - The System

NRCC 56214

ISBN 978-0-660-23590-5

## Préface

Ce rapport décrit la situation actuelle du système coordonné d'élaboration des codes du Canada. On y analyse les rôles des principaux partenaires, soit la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCCBPI) ainsi que les provinces et territoires qui œuvrent de concert avec le Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes (CCPTPC) et le Conseil national de recherches du Canada (CNRC). Le rapport de la phase 1 analyse minutieusement la performance du système et recommande des modifications et des améliorations. Un rapport de la phase 2 présentera un examen et une analyse plus détaillés du processus lié au système.

La CCCBPI et le CCPTPC ont demandé conjointement cet examen de la performance du système coordonné d'élaboration des codes, dix années s'étant écoulées depuis sa création. En plus de composer avec l'arrivée des codes axés sur les objectifs en 2005, le système révisé avait alors comme but premier d'accroître les activités coordonnées d'élaboration des codes entre les provinces et territoires et la CCCBPI, en vue d'une adaptation ou d'une adoption plus rapide des codes modèles nationaux par les provinces et territoires.

Aux fins de cet examen de la performance, la CCCBPI et le CCPTPC ont constitué conjointement le groupe d'étude mixte (GEM) chargé de l'examen du système d'élaboration des codes pour en venir à un apport équilibré. Au cours de trois cycles d'élaboration des codes (voir l'annexe A), les membres du GEM ont acquis une expérience considérable quant à l'évolution du système coordonné d'élaboration des codes et aux difficultés qui y sont liées.

Le GEM a produit ce rapport à partir d'une démarche consensuelle. Certaines recommandations pourraient ne pas bénéficier de l'appui de tous les membres du groupe d'étude, et bien que le GEM ait compté des représentants des provinces et territoires désignés par l'entremise du CCPTPC, le rapport ou certaines de ses recommandations ne sont pas nécessairement avalisés par les administrations représentées au GEM.

Par souci de concision, le rapport utilise simplement le terme « système » dans plusieurs cas pour désigner le système coordonné d'élaboration des codes.

L'information présentée dans le rapport était exacte au moment de la production du rapport par le GEM (automne 2015). Si des mesures de suivi entreprises à la suite des recommandations du rapport exigent des renseignements plus à jour, le personnel du CNRC peut fournir des mises à jour.



## Table des matières

<b>PRÉFACE</b>	<b>2</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>9</b>
<i>RECOMMANDATIONS (SOMMAIRE)</i>	11
<b>CONTEXTE</b>	<b>15</b>
<i>SYSTÈME COORDONNÉ D'ÉLABORATION DES CODES</i>	15
<i>JALONS IMPORTANTS</i>	21
<b>OBSERVATIONS SUR LE SYSTÈME COORDONNÉ D'ÉLABORATION DES CODES DU CANADA</b>	<b>23</b>
<i>BUTS ULTIMES</i>	23
<i>MODÈLE DE FINANCEMENT ÉQUITABLE ET DURABLE</i>	26
<i>RECONNAISSANCE DE L'INTÉRÊT NATIONAL COMMUN</i>	34
<i>PARTENARIATS ET COLLABORATION</i>	38
<i>COMPOSANTES PROVINCIALES-TERRITORIALES</i>	47
<i>MOBILISATION DES PARTIES INTÉRESSÉES</i>	57
<i>PERFORMANCE ET COMPLEXITÉ DU SYSTÈME</i>	63
<b>CONCLUSION</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>73</b>
<i>ANNEXE A – GROUPE D'ÉTUDE MIXTE CCCBPI/CCPTPC CHARGÉ DE L'EXAMEN DU SYSTÈME D'ÉLABORATION DES CODES</i>	73
<i>ANNEXE B – ACRONYMES</i>	75



## Introduction

Ce rapport examine le système coordonné d'élaboration des codes du Canada en analysant un certain nombre d'enjeux dans leur contexte actuel (y compris les forces et faiblesses qui s'y rattachent), pour ensuite décrire une situation souhaitable qui permettrait l'atteinte des buts que les partenaires ont en commun. Le rapport conclut l'examen de chaque enjeu par des recommandations visant à atteindre ces objectifs.

Le rapport traite des buts ultimes, du soutien et de la participation des provinces et territoires, de la mobilisation des parties intéressées dans le système d'élaboration des codes et de processus connexes. Le rapport aborde également des renseignements sur les pressions et les tendances internationales, ainsi que certains facteurs de complexité liés au processus coordonné d'élaboration des codes.

On accorde une attention particulière au mécanisme de financement et aux contributions, et à la mesure dans laquelle ces éléments peuvent assurer la durabilité du système. Les personnes consultées ont clairement indiqué au GEM que la situation actuelle du financement n'est pas viable et que la formule doit être révisée pour que le système prenne son essor et atteigne ses buts. Des mécanismes et scénarios recommandés de partage des coûts susceptibles de mieux répondre aux besoins du futur système ont été explorés.

Dans le contexte de cet examen, l'expression « système » coordonné d'élaboration des codes désigne principalement les partenaires, leurs buts et leurs valeurs, leurs rôles et responsabilités, et les interactions et relations entre les partenaires et les parties intéressées. Dans certains cas, la situation est comparée à celle d'autres organismes nationaux et internationaux d'élaboration de codes et de normes.



## Sommaire

Le système coordonné d'élaboration des codes du Canada fournit aux administrations provinciales et territoriales, des codes et des guides fiables dans les deux langues officielles et ayant profité d'une expertise technique, ainsi qu'un processus ouvert qui implique les parties intéressées dans l'élaboration de modifications réglementaires. Le système a un potentiel de création d'avantages économiques pour le pays, et a acquis au fil des 60 dernières années une solidité et une maturité lui permettant de réagir en temps opportun à des enjeux émergents ou urgents.

La CCCBPI et le CCPTPC ont formé un groupe d'étude mixte (GEM) chargé d'examiner le processus et le système d'élaboration des codes et de présenter des recommandations pertinentes à l'attention des comités principaux. Ce rapport présente un examen critique de la performance du système, tandis qu'un autre rapport portera sur le processus mis en œuvre par le système et en fera une analyse détaillée. Le GEM a aussi étudié des documents stratégiques antérieurs de la CCCBPI et d'anciens protocoles d'entente, évalué le degré de réussite de la mise en œuvre et analysé les motifs pour lesquels certaines mesures prévues ont remporté moins de succès que d'autres.

Même si des progrès considérables ont été réalisés quant à l'amélioration du système, le GEM a relevé de nombreuses évolutions récentes qui devraient inciter les partenaires du système à faire le point. Bien que les principaux objectifs du système concordent avec ceux de cycles d'élaboration des codes précédents (harmonisation accrue, adoption en temps opportun, financement équitable, mobilisation des parties intéressées et processus ouvert et simple), le GEM a conclu qu'il est important de réitérer ces buts communs, d'envisager des redressements et de revitaliser le système dans certains domaines critiques.

Pour mettre en œuvre les modifications et rectifier le tir de la manière recommandée, le GEM a conclu que l'élaboration d'un plan de travail serait avantageuse, et qu'un plan opérationnel s'imposait. Le GEM a aussi jugé qu'un nouveau plan stratégique est nécessaire pour atteindre les objectifs. Dans le cadre du nouveau plan stratégique, le GEM recommande de cerner clairement les limites du système afin que les parties intéressées entretiennent des attentes réalistes relativement à la réactivité à leurs besoins et à la fiabilité du processus d'élaboration.

Le GEM a convenu qu'il existe un besoin urgent de revoir le mode de financement du système et d'en améliorer la viabilité du financement. Les nouvelles modalités de financement nécessiteraient un changement de cap dans les opérations du système et un renouvellement du partenariat, réitéré par de nouvelles ententes de collaboration. Le GEM reconnaît que le CNRC et l'ensemble des provinces et territoires doivent entamer des discussions pour en arriver à un consensus sur un modèle financier durable pour le système coordonné d'élaboration des codes. Le GEM reconnaît également que les provinces et territoires devraient s'engager à soutenir le système, notamment par une contribution équitable de ressources adéquates nécessaires au soutien d'un système viable. Le GEM recommande des principes directeurs, dont le financement des activités de base, sur lesquels fonder une nouvelle solution de financement. La recherche de nouvelles sources de revenus et l'examen des répercussions du passage à un accès gratuit aux codes font aussi partie de ces recommandations.

Le GEM recommande aussi que les partenaires du système effectuent un examen régulier des priorités et des ressources, et qu'ils prennent des décisions conjointes sur les priorités et le financement de l'élaboration des codes.

L'examen a permis de constater l'existence d'un fort sentiment d'intérêt national commun envers le maintien et la réussite du système. Les provinces et territoires sont les bénéficiaires d'un ensemble de codes modèles pour l'environnement bâti qui, entre autres buts, énoncent des normes minimales dans les domaines de la sécurité,

de la santé, de l'accessibilité, de l'efficacité énergétique, de la prévention des incendies et de la protection structurale des bâtiments. L'établissement de normes minimales dans ces domaines relève de la responsabilité constitutionnelle des provinces et territoires. En vertu de sa participation à l'élaboration des codes, le gouvernement fédéral est en mesure d'influencer la productivité du secteur de la construction au Canada, de stimuler les échanges commerciaux interprovinciaux et internationaux, et de créer des avancées significatives dans l'exécution de ses mandats relatifs à la santé des Canadiens et à la protection de l'environnement. Le GEM a conclu que tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent mieux comprendre leur contribution respective à cet « intérêt national commun ». Le GEM recommande qu'une réunion stratégique de haut niveau ait lieu entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour susciter des appuis politiques envers l'intérêt commun d'élaborer des codes modèles. Cette rencontre devrait être l'occasion d'examiner les méthodes et calendriers d'adoption provinciale et territoriale des codes, et d'assurer une meilleure harmonisation des exigences dans tous les codes.

La qualité de la collaboration existant entre la CCCBPI, les provinces et les territoires, le CCPTPC et le CNRC peut être qualifiée de bonne, mais le GEM estime que ce partenariat peut être amélioré et soutenu par de nouvelles ententes de collaboration énonçant l'engagement conjoint des partenaires, ainsi que le soutien et l'implication des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Le GEM a reconnu que l'harmonisation demeure un but essentiel du système coordonné d'élaboration des codes. Le GEM a conclu que les efforts d'harmonisation des codes modèles partout au pays, notamment l'adoption plus rapide des nouveaux codes et la réduction des variations techniques, doivent être revitalisés, renforcés et soutenus par tous les partenaires.

Le GEM a remarqué une augmentation des modifications aux codes issues des provinces et territoires, et a conclu qu'il faut obtenir de solides engagements de la part de toutes les administrations en faveur de l'intégration de solutions communes aux codes modèles nationaux, plutôt que favoriser l'élaboration de solutions individuelles par les administrations.

Le GEM recommande une démarche collaborative qui fait passer les enjeux provinciaux et territoriaux à l'échelle nationale afin de desserrer les contraintes de temps que subissent les administrations pour aborder un problème. Cette approche pourrait se traduire par un degré de priorité supérieur accordé aux demandes de modifications aux codes présentées par les provinces et territoires, ainsi qu'un traitement accéléré des projets d'élaboration des codes de plus grande envergure.

Le GEM a constaté que la performance du système en matière d'adoption des codes modèles nationaux par les provinces et territoires s'était détériorée, et a conclu que la situation pourrait s'améliorer en convenant de buts communs en matière d'adoption en temps opportun dans le cadre de nouvelles ententes de collaboration, ainsi qu'avec une aide du CNRC et de la CCCBPI apportée aux provinces et territoires pour envisager d'autres processus ou mécanismes d'adoption des codes.

Le GEM a conclu qu'il serait préférable de discuter de pratiques exemplaires pour une vaste mobilisation des parties intéressées dans les examens publics, plutôt que de tenir des consultations publiques annuelles coordonnées, en mettant l'accent sur la tenue de consultations ciblées des parties intéressées sur des modifications significatives au sein d'une administration, et la présentation subséquente des commentaires des parties intéressées par les provinces et territoires dans le contexte du processus national.

Le GEM a conclu que les parties intéressées s'investissent assez bien dans le système coordonné d'élaboration des codes, mais qu'il existe des occasions de mobiliser de nouvelles parties intéressées ou des parties « absentes » et d'élaborer des stratégies de renforcement des liens. Le GEM a aussi conclu qu'il faudrait améliorer la qualité de la communication avec les parties intéressées.

Le GEM a relevé que des parties intéressées avaient l'impression que la promptitude et la réactivité du système devaient être améliorées, et a examiné d'autres contraintes et facteurs de complexité comme la quantité et la fréquence des modifications, la difficulté d'évaluer la performance du système et une corrélation insuffisante entre l'approbation des priorités et la disponibilité des ressources (capacité du système).

Le GEM a conclu qu'une grande amélioration de la promptitude et de la réactivité pourrait découler de la phase 2 de l'examen du processus et d'une meilleure communication avec les parties intéressées. Le GEM a reconnu que le fonctionnement du système de la façon prévue exige du temps, et suggère fortement de mieux gérer le système coordonné d'élaboration des codes en procédant à un examen régulier des priorités et des ressources et en prenant des décisions sur les priorités et le financement en tenant compte du lien entre les deux.

Le GEM estime que la phase 1, soit l'examen du système, est essentiellement achevée, et espère que les partenaires se lanceront dans une discussion ciblant les enjeux soulevés, dont certains sont urgents. Le GEM propose plusieurs recommandations formulées de manière à pouvoir les intégrer facilement à un plan stratégique ou à un plan de mise en œuvre, à l'égard des mesures acceptées conjointement par la CCCBPI, le CCPTPC et le CNRC.

## Recommandations (sommaire)

### BUTS ULTIMES

1. *Convenir de promouvoir et de soutenir les buts ultimes du système coordonné d'élaboration des codes.*
2. *Entreprendre une évaluation réaliste des besoins en ressources afin d'assurer un système adaptable, sécuritaire et durable, définir de façon claire et réaliste les capacités et les limites du système, et communiquer cette capacité de manière efficace et cohérente à tous les partenaires et à toutes les parties intéressées.*
3. *Élaborer un nouveau plan stratégique qui traite des étapes à franchir pour atteindre les buts énoncés dans le présent rapport et qui donne suite au besoin urgent d'intervention dans plusieurs domaines clés.*
4. *Enrichir et développer l'environnement« d'apprentissage »pour assurer une amélioration continue des résultats du système.*

### MODÈLE DE FINANCEMENT ÉQUITABLE ET DURABLE

5. *Le CNRC, avec l'appui du ministre d'État (Sciences et Technologie), engage des discussions avec l'ensemble des provinces et des territoires afin d'en arriver à un consensus sur un modèle financier durable pour un système coordonné d'élaboration des codes qui tient compte des intérêts nationaux communs.*
6. *Établir une solution de financement juste et équitable selon les principes suivants :*
  - a) l'ensemble des provinces et territoires doit apporter son soutien au système;
  - b) l'appui du gouvernement fédéral correspond adéquatement à l'intérêt fédéral et les services du CNRC font partie de la contribution fédérale;
  - c) le mode de financement doit comporter une importante composante de financement de base;
  - d) la solution doit tenir compte d'autres activités et recherches d'élaboration de codes des provinces et territoires appuyant le système;
  - e) le soutien financier au système doit faire l'objet d'un examen régulier de la part de tous les contributeurs;
  - f) le soutien équitable pourrait reposer sur des éléments de mesure comme la population ou l'activité du secteur de la construction; et
  - g) la responsabilité de la gestion des opérations financières et de la détermination des priorités du système devrait être répartie entre les partenaires.
7. *Identifier et explorer d'autres sources éventuelles de revenus et étudier les répercussions d'une transition vers un accès gratuit aux codes sur l'utilisation des codes et le financement.*

## RECONNAISSANCE DE L'INTÉRÊT NATIONAL COMMUN

8. *Tenir des discussions de nature stratégique pour développer l'engagement politique visant à assurer à l'avenir un système d'élaboration des codes viable et durable pour le Canada et de réitérer l'intérêt national commun.*
9. *Encourager une vaste discussion sur la quantification des avantages économiques du système coordonné d'élaboration des codes.*
10. *Examiner les possibilités de mieux intégrer les processus respectifs d'élaboration de codes des partenaires en vue de réaliser des économies dans le système.*

## PARTENARIATS ET COLLABORATION

11. *Élaborer de nouvelles ententes de collaboration qui :*
  - a) *intègrent les relations et les obligations des partenaires au sein du système coordonné d'élaboration des codes;*
  - b) *traitent des besoins et priorités des partenaires énoncés dans l'exposé de la situation souhaitable;*
  - c) *déterminent l'entité et la structure organisationnelle les plus efficaces pour soutenir les activités du système et promouvoir des modalités justes et équitables de partage des coûts;*
  - d) *prévoient des réunions régulières de hauts fonctionnaires afin de revoir et de réitérer les engagements; et*
  - e) *ont une portée suffisamment large pour favoriser l'engagement des provinces et territoires, par exemple en liant l'élaboration de codes et de normes à l'atténuation des effets des catastrophes, à une plus grande mobilité des gens de métier ou à l'élaboration de matériel de formation et de certification des gens de métier.*
12. *Formuler et mettre en lien de nouveaux buts du plan stratégique et des méthodes efficaces de mesure de la performance dans les nouvelles ententes de collaboration.*
13. *Passer en revue et définir plus clairement les rôles de la CCCBPI, du CCPTPC, du CNRC et des provinces et territoires dans le système coordonné d'élaboration des codes.*
14. *Exprimer clairement les avantages du système coordonné d'élaboration des codes de manière à en arriver à une proposition de valeur.*

## COMPOSANTES PROVINCIALES-TERRITORIALES

15. *Renforcer et maintenir des efforts d'harmonisation des codes modèles dans l'ensemble du pays et en arriver à une adoption plus rapide des nouveaux codes et à une réduction des variations techniques.*
16. *Susciter un solide engagement de toutes les administrations pour favoriser l'intégration de solutions communes dans les codes modèles nationaux, au lieu d'élaborer des solutions indépendantes.*
17. *Étudier les possibilités d'un processus national de consultation.*
18. *Créer des mécanismes d'intégration au processus national d'initiatives d'élaboration de codes exécutées au niveau provincial ou territorial.*

## MOBILISATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

19. *Passer en revue et préciser les critères de participation à titre de membre d'office.*
20. *Trouver des façons plus efficaces de mobiliser les parties intéressées provinciales et territoriales dans le processus national pour mettre en valeur le solide partenariat.*
21. *Établir de nouvelles relations avec des parties intéressées des municipalités, des groupes d'intérêts de la santé publique, des propriétaires de bâtiments et des représentants des consommateurs.*
22. *Améliorer la qualité des communications avec les parties intéressées mobilisées.*

## PERFORMANCE ET COMPLEXITÉ DU SYSTÈME

23. *Gérer plus efficacement le système d'élaboration des codes par un examen régulier des priorités et des ressources, et l'attribution des ressources en fonction des priorités du système.*

24. *Améliorer le processus de planification des travaux des comités permanents de façon à pouvoir suivre efficacement les progrès dans la mise en œuvre des priorités et réaffecter des ressources au besoin pour assurer l'atteinte des mesures de la performance.*
25. *Continuer de mener des activités prospectives pour créer un lien efficace entre les activités de recherche et les priorités de la CCCBPI, afin de réaliser des recherches sur des enjeux courants (mode réactif) et des enjeux stratégiques ou besoins futurs (mode proactif).*
26. *Veiller à une révision des politiques et procédures en temps opportun pour promouvoir la transparence du système, notamment une revue des principes d'un processus d'appel.*
27. *Étudier les processus en place du système coordonné pour cerner des possibilités d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.*



## Contexte

### Système coordonné d'élaboration des codes

Le système coordonné d'élaboration des codes produit pour le Canada des codes modèles de construction et de sécurité par l'entremise d'un processus axé sur des comités ouverts et équilibrés, faisant appel à un partenariat des provinces et territoires et de la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCCBPI), de concert avec le Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes (CCPTPC) et le Conseil national de recherches du Canada (CNRC).

Le principe d'un système coordonné tient du fait que la réglementation relative au bâtiment et à la sécurité incendie relève des administrations provinciales et territoriales, et que le gouvernement fédéral a demandé au CNRC, en 1937, d'élaborer les dispositions d'un code « modèle ». Ce concept d'élaboration de codes modèles est toujours d'actualité. L'objectif de la création de codes modèles est de faciliter leur adoption ou leur adaptation par les gouvernements provinciaux ou territoriaux (p/t) dans leur réglementation locale relative au bâtiment et à la sécurité. Ce mandat fédéral était également motivé par le désir d'aider les provinces, les territoires et les municipalités à instituer un système plus uniforme et progressif qui s'adapte aux nouveautés en matière de produits et techniques de construction et de sécurité, ainsi qu'à l'évolution du savoir et des besoins de la société partout au pays. Le CNRC mène toujours cette activité et rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre fédéral de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique.

À la suite de la dernière réunion des sous-ministres en 2000, on a décidé d'ajouter le qualificatif « coordonné » au système d'élaboration des codes, pour témoigner de l'intention de coordonner les activités d'élaboration des codes entre les provinces et territoires (notamment s'entendre sur les priorités en matière d'élaboration des codes), ainsi que de coordonner ces activités avec celles de la CCCBPI (priorités, harmonisation, mobilisation). L'une des activités alors jugées parmi les plus importantes était la coordination de consultations publiques conjointes sur des propositions de modifications aux codes.

### *Forces du système*

Dans l'état actuel des choses, les autorités provinciales et territoriales apprécient le système coordonné d'élaboration des codes à titre de mécanisme efficace pour s'acquitter de leur responsabilité constitutionnelle de réglementation du bâtiment et de la sécurité. Elles profitent du partage des expertises techniques mises en commun par ce système auquel elles contribuent aussi. Les provinces et territoires profitent également du fait que le système national facilite et coordonne la tenue à jour, l'examen et l'incorporation par renvoi de normes d'essai, de produits et de mise en application dans les codes.

Aux yeux du gouvernement fédéral, la valeur d'un système tient principalement à sa capacité d'accroître les avantages économiques pour l'industrie (économies d'échelle, réduction des coûts de la conformité réglementaire), alors que la réglementation harmonisée et les exigences uniformes facilitent également le commerce interprovincial et international et favorisent l'innovation et la compétitivité au sein de l'industrie canadienne de la construction.

La CCCBPI mène ses activités et publie tous les codes et documents connexes dans les deux langues officielles, une caractéristique unique du système canadien qui satisfait d'importants intérêts nationaux, fédéraux et provinciaux.

Conformément aux principes de ce que l'on appelle souvent la réglementation intelligente, le système coordonné d'élaboration des codes produit depuis 60 ans des codes modèles définissant un niveau minimal acceptable de performance dans les domaines de la santé, de la sécurité, de l'accessibilité et de la protection des bâtiments et des installations. Telle que définie en 2004 par le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, la réglementation intelligente « ... n'est pas synonyme de déréglementation. La réglementation intelligente ne diminue en rien la protection [...], elle renforce le système réglementaire de manière à ce que les Canadiens puissent continuer à jouir d'un niveau de vie élevé au XXI<sup>e</sup> siècle. [...] la réglementation devrait soutenir des réalisations à la fois sociales et économiques – offrant aux citoyens la protection dont ils ont besoin pour se sentir en sécurité, soutenir la transition vers le développement durable, favoriser une économie plus dynamique et créer des possibilités pour les Canadiens tout en devenant un modèle d'excellence à l'échelle internationale. »

Les parties intéressées font généralement confiance au système. L'industrie de la construction et les autorités réglementaires apprécient son ouverture à tous les points de vue, sa transparence en matière de politiques et de procédures, la composition équilibrée de ses comités et son processus décisionnel fondé sur le consensus.

La contribution de conseillers techniques qui sont des experts en la matière dans leur discipline respective et qui renforcent la précieuse contribution des experts participant bénévolement aux comités de la CCCBPI renforce le système et apporte une valeur ajoutée à ses résultats. En plus d'apporter un soutien administratif aux comités, les conseillers techniques ont notamment comme fonction d'analyser et de préparer la documentation de l'ordre du jour en vue de son examen en comité. Par ailleurs, toutes les recommandations et décisions exigeant un suivi sont prises par les comités permanents, le Comité exécutif ou la CCCBPI.

La contribution des plus de 400 experts bénévoles siégeant aux comités de la CCCBPI est estimée à 4 millions de dollars par année.

### Partenaires

La CCCBPI et les provinces et territoires, de même que le CCPTPC et le CNRC, sont habituellement considérés comme les principaux partenaires du système coordonné d'élaboration des codes.

La Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCBPI) assure l'orientation et la supervision de l'élaboration des codes modèles nationaux afin d'appuyer une réglementation efficace et l'innovation dans la construction de bâtiments au Canada.

Le Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes (CCPTPC) constitue une instance de discussion pour aborder les questions touchant les normes du bâtiment et de la sécurité incendie en vigueur

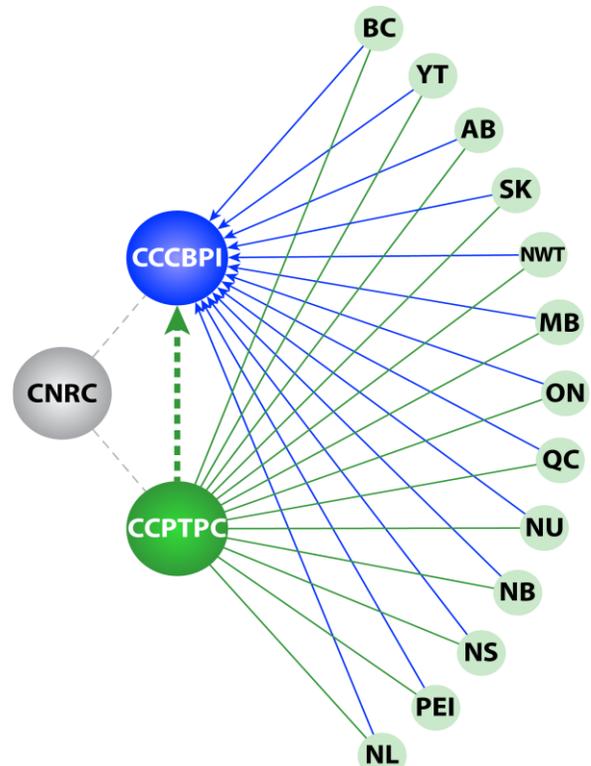


Figure 1 Collaboration et relations entre les partenaires

au sein des administrations. Le CCPTPC coordonne les contributions de l'ensemble des provinces et territoires, et fournit à la CCCBPI des conseils officiels en matière de politiques sur des questions de sécurité publique.

Le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) héberge les activités de la CCCBPI, en gère le financement et assure le soutien administratif au CCPTPC. Le CNRC s'occupe de la vente et de l'octroi de licences des codes modèles nationaux et documents connexes, et fournit un service d'évaluation de produits de construction et de sécurité pour les industries et les autorités réglementaires (Centre canadien de matériaux de construction, CCMC). Le CNRC offre aussi des services spécialisés de recherche et développement, en collaboration avec l'industrie.

L'une des responsabilités constitutionnelles des provinces et territoires consiste à adopter les codes et à contribuer directement ou indirectement au financement de leur élaboration. Les provinces et territoires participent aux examens publics nationaux et peuvent coordonner ces derniers avec leurs propres consultations. Les provinces et territoires participent aux travaux du CCPTPC, où ils peuvent présenter des orientations en matière de politiques, et leur personnel peut aussi participer aux travaux de la CCCBPI et de ses comités à divers niveaux (comités permanents, groupes d'étude, groupes de travail) à titre de membres ayant plein droit de vote.

### *Portée*

Au Canada, les administrations p/t du bâtiment exercent la compétence de réglementation relative à la construction de bâtiments, à la sécurité incendie, ainsi qu'à l'entretien des bâtiments existants, de manière à satisfaire des besoins sociaux en matière de santé, de sécurité, d'accessibilité, de protection contre l'incendie et les dommages structuraux, et de protection de l'environnement. Les autorités p/t collaborent aussi avec la CCCBPI à l'élaboration d'exigences de codes relatives à des thèmes plus précis comme le vieillissement de la population, les établissements de soins et l'entretien des bâtiments existants.

- Le Code national du bâtiment – Canada (CNB) traite de la conception et de la construction de bâtiments neufs et de la rénovation de bâtiments existants.
- Le Code national de prévention des incendies – Canada (CNPI) renferme des exigences minimales en matière de sécurité incendie relativement aux bâtiments, aux structures ou aux zones dans lesquels on utilise des matières dangereuses; il traite de la protection contre l'incendie et de la prévention des incendies dans le cadre de l'exploitation permanente de bâtiments et d'installations.
- Le Code national de la plomberie – Canada (CNP) vise la conception et la mise en place d'installations de plomberie dans les bâtiments et les installations.
- Le Code national de l'énergie pour les bâtiments – Canada (CNÉB) renferme les exigences minimales en matière d'efficacité énergétique pour la conception et la construction de bâtiments neufs de plus de trois étages et d'une superficie au sol de plus de 600 m<sup>2</sup> pour tous les groupes d'usage, à l'exception des bâtiments agricoles et des maisons et petits bâtiments non résidentiels visés par la partie 9 du CNB.
- Le Code national de construction des bâtiments agricoles – Canada (CNCBA) offre certains assouplissements aux exigences du CNB destinés à tenir compte des besoins particuliers des bâtiments agricoles.

Les codes modèles s'appliquent aux bâtiments neufs et aux nouvelles installations, et aussi, dans une certaine mesure, à la démolition et à la transformation de bâtiments. Le CNPI s'applique aussi à l'entretien des bâtiments et des installations, et peut parfois avoir une incidence sur la réhabilitation

(p. ex., avertisseurs de fumée). La portée des documents englobe tous les aspects de la construction et de la sécurité des bâtiments et des installations (excavation, calcul des structures et calcul parasismique, enveloppe du bâtiment, protection contre l'incendie, installations de ventilation et plomberie, escaliers et utilisation sécuritaire des bâtiments ainsi que activités et matières dangereuses).

Les codes modèles combinent des exigences de performance, visant des projets qui font appel à des concepteurs, et des exigences prescriptives, qui permettent aux constructeurs et entrepreneurs d'appliquer les règles sans devoir mener d'études techniques. On formule de plus en plus des exigences axées sur la performance afin d'accommoder des méthodes et des produits nouveaux, d'où naissent des solutions rentables reposant sur des facteurs scientifiques. Les codes de 2005 inauguraient le concept unique de codes axés sur les objectifs, énonçant encore plus clairement les objectifs et la portée des codes, et offrant une souplesse accrue pour la création de conceptions ou pratiques innovatrices dans des domaines où il n'existe pas actuellement d'exigences précises axées sur la performance.

### ***Structure et composition***

La CCCBPI est une commission indépendante composée de participants bénévoles et établie par le CNRC. Elle supervise les travaux de onze comités :

- Comité exécutif;
- Comité permanent du calcul parasismique;
- Comité permanent de l'efficacité énergétique des bâtiments;
- Comité permanent de la séparation des milieux différents;
- Comité permanent de la protection contre l'incendie;
- Comité permanent des matières et activités dangereuses;
- Comité permanent des maisons et des petits bâtiments;
- Comité permanent des installations de CVCA et de plomberie;
- Comité permanent du calcul des structures;
- Comité permanent de l'usage et des moyens d'évacuation des bâtiments;
- Comité de vérification des traductions techniques de la CCCBPI.

Chaque comité permanent est responsable d'un code ou de certaines sections d'un code et, le cas échéant, des guides connexes. Les comités permanents conseillent la CCCBPI sur les questions techniques et les modifications recommandées. Le Comité de vérification des traductions techniques est chargé de vérifier l'exactitude technique des traductions de tous les codes publiés en français. De son côté, le Comité exécutif agit à titre de comité permanent pour la division A (conformité, objectifs et énoncés fonctionnels) et la division C (dispositions administratives) de tous les codes.

Chaque comité peut compter plusieurs groupes d'étude ou de travail, réunissant en tout plus de 400 bénévoles occupant 950 sièges à ces comités, la moitié des membres siégeant à plusieurs comités. Ce sont ces membres bénévoles des comités qui déterminent et élaborent le contenu des codes modèles, en se fondant sur les contributions des parties intéressées.

Les membres des comités détiennent une expertise dans l'industrie de la construction (concepteurs, experts-conseils, constructeurs), appartiennent à la communauté de la réglementation (bâtiment et prévention des incendies) ou font partie de groupes d'intérêts généraux (fournisseurs de garanties, milieu universitaire, éducation, intérêts des consommateurs).

La CCCBPI veille à équilibrer les contributions des membres des comités, de façon à ce que tous les secteurs pertinents et toutes les régions géographiques du pays soient représentés. Codes Canada du CNRC apporte un soutien administratif et technique à tous les comités de la CCCBPI.

Le personnel du CNRC appuie les travaux des comités en prodiguant des conseils techniques, sans toutefois exercer de droit de vote. Des membres du personnel d'associations ou d'autres ministères fédéraux, ainsi que des représentants de partenaires des principales parties intéressées de la CCCBPI siègent d'office aux comités, à titre de membres à part entière sans droit de vote. De nouvelles éditions des codes sont publiées tous les cinq ans, mais des modifications intercycles peuvent être publiées sous forme de révisions et errata.

Toutes les réunions sont ouvertes au public, à l'exception de celles du Comité exécutif, ce qui assure une contribution élargie des parties intéressées et du milieu de la construction.

### Processus

La CCCBPI élabore les codes modèles au moyen d'un processus axé sur des comités et approuve officiellement tous les codes, les guides et toutes les révisions techniques avant leur publication par le CNRC. L'élaboration du contenu des codes est un processus consensuel fondé sur les contributions volontaires des membres des comités et des groupes d'étude, ainsi que du public.

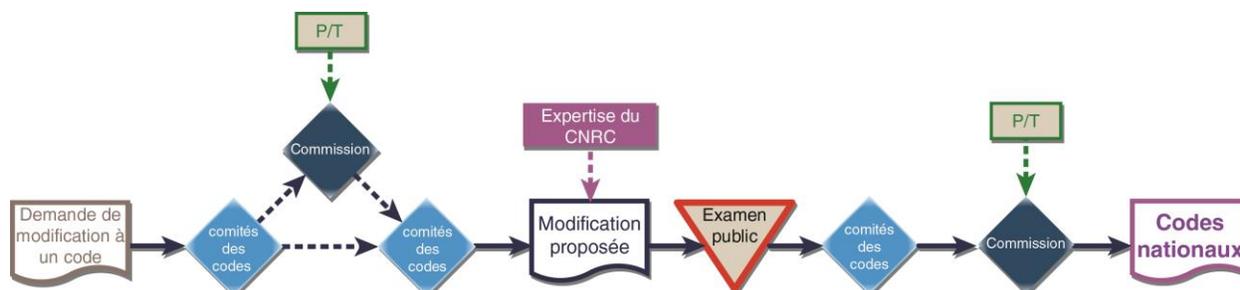


Figure 2 : Processus d'élaboration des codes

Un processus commun s'applique à tous les codes, depuis la proposition initiale et l'examen des demandes de modification à un code jusqu'à la publication des modifications approuvées. L'étendue de l'implication du public représente un aspect important du processus d'élaboration et de tenue à jour des codes.

Le processus d'élaboration s'amorce habituellement par une demande de modification à un code, qui peut être présentée par n'importe qui. Par ailleurs, la CCCBPI peut aussi attribuer des tâches à des comités et en déterminer la priorité. Lorsque les comités permanents (CP) jugent que les demandes sont techniquement bien fondées, la CCCBPI approuve les travaux et permet aux comités de formuler des modifications techniques, souvent en groupe d'étude ou de travail. Les étapes finales comprennent un examen public, les ultimes révisions par les comités techniques et la transmission d'une recommandation finale à la CCCBPI par les comités permanents responsables pour approbation finale et inclusion dans la prochaine édition du code visé. Les exigences relatives à un processus ouvert, transparent et consensuel sont énoncées dans les politiques et procédures de la CCCBPI, publiées en ligne.

Aucun groupe de parties intéressées, aucun ministère ou aucune autorité ne détiennent un droit de veto sur les modifications proposées. Toutefois, si l'une des autorités p/t entretient d'importantes réserves à l'égard d'une modification proposée, la CCCBPI en serait informée, et il serait alors peu probable que la modification aille de l'avant sans un examen plus approfondi.

Des examens publics du libellé final des modifications proposées ont lieu à l'automne chaque année, suscitant en général quelque 800 commentaires. Chaque commentaire est traité par les comités

techniques avant qu'une recommandation finale ne soit présentée à la CCCBPI en vue d'une prise de décision quant à l'intégration des modifications à la prochaine édition d'un code.

Le CCPTPC est une instance de discussion permettant d'aborder les enjeux de politique touchant les codes et les normes, et il conseille la CCCBPI sur les priorités nationales issues des organismes de réglementation qui adopteront les codes. Le CCPTPC siège souvent à huis clos. Lors du cycle d'élaboration des codes de 2005-2010, le processus a été modifié afin de donner officiellement aux provinces et territoires l'occasion de présenter des commentaires à la CCCBPI avant et après l'examen public.

La justification des modifications proposées est étayée par une analyse coûts-avantages et une évaluation des répercussions sur la mise en application.

### *Adoption des codes*

Les autorités provinciales et territoriales ont la responsabilité d'adopter, d'interpréter et d'appliquer des lois et des règlements. Dans le cadre d'un processus continu d'élaboration, de nouvelles éditions des codes modèles nationaux sont publiées sur un cycle de cinq ans. Les modifications intercycles peuvent être publiées sous forme de révisions et errata.

Actuellement, les dispositions du CNB, du CNPI et du CNP sont largement adoptées dans la réglementation provinciale, territoriale et municipale du bâtiment, de la plomberie et de la prévention des incendies. La portée de ces règlements peut cependant différer de celle des codes modèles nationaux de construction.

Certaines provinces adoptent systématiquement les codes modèles nationaux dès leur publication, certaines les adoptent après un certain temps (p. ex., pour mettre à jour les protocoles de permis), d'autres ne les adoptent pas du tout, tandis que certaines autorités étudient les modifications en détail et les adaptent pour publier leurs propres codes, qui présentent d'importantes divergences par rapport aux codes modèles nationaux.

Le document le plus élaboré et le plus largement adopté est le Code national du bâtiment. En 2014, le CNB 2010 avait été adopté en tout ou en partie pour réglementer le bâtiment dans sept des treize administrations p/t. Même si trois autres administrations ont adopté le CNB 2010 en 2015, ce taux d'adoption est moins élevé par rapport aux cycles de 2005 et de 1995 (deux ou trois administrations en moins) au même moment du cycle d'élaboration des codes (quatrième année).

## Jalons importants

### *Réunion des sous-ministres de 1987*

En 1987, les sous-ministres (SM) des P/T responsables de l'industrie du bâtiment recommandaient que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent un protocole d'entente, en vertu duquel les provinces et territoires s'engageraient à adopter le Code national du bâtiment à titre de document principal, en y apportant le moins de modifications possible. En 1990, les représentants de sept gouvernements provinciaux et de deux gouvernements territoriaux adoptaient ce protocole.

### *Plan stratégique de la CCCBPI de 1995*

Le système d'élaboration des codes du Canada a fait l'objet de plusieurs documents stratégiques, analysant les besoins des provinces et territoires, ainsi que leur participation et leur soutien. De plus, on a pris en compte les buts ultimes du système ainsi que la mobilisation des parties intéressées à titre d'utilisateurs des codes.

Un document de discussion sur le Code national du bâtiment – Canada, préparé en 1994 pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, faisait état des forces et des faiblesses du système d'élaboration des codes et présentait les enjeux les plus importants de la réglementation du bâtiment au Canada. La CCCBPI a donné suite à ce document en formulant un nouveau plan stratégique en 1995, accompagné d'un document de travail distinct énonçant des mesures possibles de mise en œuvre du plan.

Le plan stratégique de 1995 de la CCCBPI proposait les objectifs suivants :

- produire des codes modèles nationaux répondant aux besoins de tous les utilisateurs de codes au Canada;
- faire adopter sans modifications les futurs codes modèles nationaux par toutes les autorités compétentes au Canada;
- uniformiser l'interprétation et la compréhension des exigences des codes dans l'ensemble du Canada;
- instituer un système d'élaboration des codes adaptable, objectif, efficace et efficient;
- renforcer la fonction de leadership de la CCCBPI; et
- s'autofinancer en grande partie.

### *Réunions des sous-ministres de 1998 et 2000*

Les comptes rendus de deux réunions du CNRC et des SM des P/T responsables des codes du bâtiment (en 1998) et des codes du bâtiment, de la plomberie et de la prévention des incendies (en 2000) indiquent que les provinces et territoires s'étaient engagés à adopter des codes axés sur les objectifs, à coordonner des examens publics nationaux et p/t, à faire participer plus activement les provinces et territoires par la création du CCPTPC et à partager équitablement le coût d'élaboration des codes.

En vue de ces réunions déterminantes des SM, la CCCBPI et le Comité des provinces et des territoires sur les normes du bâtiment (CPTNB, précurseur du CCPTPC) ont mené conjointement une étude détaillée du processus d'élaboration des codes et ont proposé des moyens de mieux répondre aux besoins des provinces et territoires et d'atteindre les objectifs stratégiques énoncés plus haut. Le rapport final, « Vers un système amélioré d'élaboration des codes au Canada », a été largement diffusé et présenté à la réunion des SM de 1998. Ce rapport énonçait les arguments et les caractéristiques favorables d'un système d'élaboration des codes unique, national et coordonné, visé par le présent examen.

### ***Atelier de 2008 sur le plan stratégique de la CCCBPI***

En 2008, la CCCBPI, après évaluation de l'environnement et de sa situation courante, mettait à jour ses orientations stratégiques pour les cinq années suivantes. La CCCBPI s'est donné une mission, une vision et quatre priorités à court terme accompagnées de plans d'action :

- communications, marketing, sensibilisation et éducation;
- réaction au changement en temps opportun;
- meilleure harmonisation des codes nationaux, provinciaux et territoriaux; et
- démarche prospective d'identification des enjeux et des tendances, et élaboration de plans d'action conséquents.

La CCCBPI a également défini de possibles mesures de la performance du système :

- degré d'adoption des codes modèles par les administrations;
- progrès dans l'atteinte des jalons du plan d'action stratégique; et
- réactivité aux pressions courantes sur le système.

### ***Plan de communication de 2011 de la CCCBPI***

À la suite de l'atelier stratégique de 2008, la CCCBPI a formulé et adopté un plan de communication en 2011. Par conséquent, les activités prospectives sont devenues chose courante dans les ordres du jour de la CCCBPI, du Comité exécutif et des comités permanents. Le plan de communication de la CCCBPI énonce plusieurs buts de même que les objectifs directeurs visant à faire en sorte que les parties intéressées du système d'élaboration des codes nationaux aient accès à de l'information sur le fonctionnement du système et la façon d'y accéder et de l'utiliser. L'un des buts du plan est aussi de veiller à ce que les besoins des parties intéressées soient perçus, compris et évalués relativement à la façon dont le système répond à ces besoins en temps opportun.

## Observations sur le système coordonné d'élaboration des codes du Canada

### Buts ultimes

Le système coordonné d'élaboration des codes est un système collaboratif arrivé à maturité. Il est crucial qu'un système complexe comptant de nombreux partenaires et une multitude de parties intéressées soit doté d'objectifs et d'orientations clairement définis.

Beaucoup de progrès ont été réalisés dans l'atteinte de ces buts importants. Le système coordonné peut compter sur de vastes appuis de la part des parties intéressées et des partenaires pour ses codes modèles sur la plomberie et le bâtiment, la sécurité incendie et, plus récemment, l'efficacité énergétique. Le système a également acquis une réputation internationale pour ses travaux innovants sur des codes axés sur les objectifs, qui énoncent beaucoup plus clairement la portée et l'intention des codes. De récentes modifications au système ont aussi amélioré son ouverture et sa transparence. Finalement, la rigueur du processus d'élaboration des codes, fondé sur les études, les évaluations et les décisions d'experts bénévoles ainsi que les contributions de nombreuses parties intéressées importantes, est réputée constituer l'une des grandes forces du système.

Par ailleurs, comme si l'on faisait appel à un système de navigation, il est aussi important de savoir à quel point le système s'approche de l'atteinte de tous ses buts. Il importe également à l'occasion d'effectuer un virage pour retrouver le cap et de bien comprendre la capacité actuelle du système et ses limites.

En 2015, le système, de même que ses partenaires et parties intéressées, a atteint un tel tournant, qu'il faut confirmer les buts, envisager des redressements d'une importance éventuelle, et revitaliser certains aspects critiques du système.

### Situation actuelle

Le plan stratégique de 1995 de la CCCBPI énonçait les buts suivants :

- produire des codes modèles nationaux répondant aux besoins de tous les utilisateurs de codes au Canada;
- faire adopter sans modifications les futurs codes modèles nationaux par toutes les administrations au Canada;
- uniformiser l'interprétation et la compréhension des exigences des codes dans l'ensemble du Canada;
- instituer un système d'élaboration des codes adaptable, objectif, efficace et efficient;
- renforcer la fonction de leadership de la CCCBPI; et
- s'autofinancer en grande partie.

Pour donner suite aux buts stratégiques de 1995 :

- la CCCBPI a optimisé le système afin de permettre des interactions fréquentes et régulières avec les provinces et territoires pendant les activités d'élaboration des codes;
- le CCPTPC a été créé pour permettre à la CCCBPI d'obtenir des conseils stratégiques sur des enjeux liés au bâtiment et à la sécurité incendie en assurant une communication directe et en suivant les étapes d'un processus formel, comme les examens publics préalables et postérieurs, ainsi que la formation de groupes ad hoc vers la fin du cycle d'élaboration des codes. Toutes ces améliorations apportées au processus ont toutefois rendu le système beaucoup plus complexe;

et

- la CCCBPI a également publié les codes modèles selon une présentation axée sur les objectifs, pour plus de clarté et de souplesse en matière de conception.

En 2008, la CCCBPI a mis à jour son plan stratégique et a énoncé de possibles mesures de performance visant le système d'élaboration des codes, notamment le degré d'adoption des codes modèles par les administrations, les progrès dans l'atteinte des jalons du plan d'action stratégique et la réactivité aux pressions actuelles sur le système.

Donnant suite à la mise à jour stratégique de 2008, Codes Canada a optimisé plusieurs étapes du processus par une application efficace de la technologie. Des progrès ont été réalisés sur certains aspects du plan de 2008 et portés à la connaissance de la CCCBPI, mais aucun rapport final n'a été produit sur la mise à jour stratégique de 2008. L'état d'avancement de certaines mesures énoncées dans la mise à jour de 2008 du plan stratégique n'est donc pas clair.

Plusieurs documents stratégiques, de même que les protocoles d'entente antérieurs, réitéraient les plus importants buts d'année en année (uniformité des codes et de leur application, adoption en temps opportun, financement stable, satisfaction des besoins des utilisateurs des codes). Il est devenu nécessaire d'envisager la mise à niveau du dernier document stratégique (dont la publication remonte à sept ans) et la création de nouvelles ententes de collaboration.

La transition vers des codes axés sur les objectifs est achevée, mais il reste à effectuer une évaluation globale de l'efficacité de la mise en œuvre. Il est toutefois déjà évident que les codes axés sur les objectifs ne suffisent pas à eux seuls à rendre possibles une interprétation et une compréhension uniformes des exigences des codes dans l'ensemble du Canada.

Actuellement, l'une des mesures de la réussite du système est le taux d'adoption des codes modèles par les provinces et territoires. Cela dit, l'adoption des codes modèles par les provinces et territoires connaît des retards considérables (de zéro à cinq ans) (voir la sous-section [Adoption provinciale des codes modèles](#) pour plus de renseignements).

Enfin, non seulement le but d'un financement durable n'a pas été atteint, il semble plutôt que le financement du système, reposant sur l'adoption des codes en temps opportun par les provinces et territoires, se trouve à la limite de la situation de crise.

### ***Situation souhaitable***

Dans une situation souhaitable, le système comporterait des buts bien définis et des indicateurs de performance permettant de mesurer la réussite dans l'atteinte de ces buts. Pour obtenir plus de détails, voir la section [Performance et complexité du système](#).

Le but de rendre les installations et les bâtiments sains et sécuritaires pour les Canadiens constitue la raison d'être de toute la réglementation du bâtiment et de la sécurité. De plus, les partenaires conviendraient d'un ensemble de buts ultimes pour le système coordonné d'élaboration des codes, comme la reconnaissance d'un intérêt national commun et partagé, le financement durable, l'adoption en temps opportun, une meilleure harmonisation, un processus simplifié et la mobilisation des parties intéressées. Ces buts ultimes exigent le soutien des parties intéressées, en plus de celui des partenaires.

L'atteinte de ces buts ferait l'objet d'un suivi et de rapports fondés sur des indicateurs de performance (énoncés dans d'éventuels plans stratégiques et opérationnels) pour démontrer la réussite du système. La disponibilité de ressources adéquates assurerait un système adaptable, sécuritaire et durable. La capacité du système serait comprise et communiquée à toutes les parties.

La surveillance de la performance et des réussites du système devrait renforcer l'amélioration continue et l'innovation dans le système. Les stratégies concrètes suivantes pourraient permettre d'instituer un environnement « d'apprentissage » :

- examiner les constatations de l'analyse environnementale du groupe d'étude mixte (GEM) pour cerner de possibles améliorations au système dans des domaines dont traitent actuellement des « concurrents » internationaux;
- suivre les produits de codes internationaux « concurrents » et tenter d'harmoniser les dispositions et de combler les lacunes;
- accroître l'engagement d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada et des ministères p/t pertinents envers l'harmonisation des codes de construction et de sécurité ainsi que des normes connexes;
- promouvoir des recherches liées aux codes et l'intégration d'autres recherches dans le processus d'élaboration des codes;
- assurer une surveillance constante des tendances sociales et internationales émergentes et des résultats de recherche; et
- étudier la faisabilité d'évaluer l'efficacité globale de la réglementation de la sécurité du bâtiment (de manières rétroactives et prévisionnelles).

Les buts suivants définiraient les caractéristiques de la situation souhaitable :

- La CCCBPI produit une réglementation prête à l'adoption pour aider l'industrie et les responsables de la réglementation à offrir aux occupants un environnement bâti sécuritaire, sain et rentable, ce qui minimise les variations et adaptations, et permet une adoption plus rapide (voir les sous-sections [Adoption provinciale-territoriale des codes modèles](#) et [Modifications aux codes issues des provinces et territoires](#)).
  - Le CNRC et la CCCBPI collaborent à maintenir un processus d'élaboration ouvert et participatif permettant la création d'une réglementation efficace du bâtiment et de la prévention des incendies, adaptée aux enjeux sociaux émergents et favorisant l'innovation dans le marché de la conception et de la construction. (Certains aspects de ce but sont expliqués plus en détail à la section [Mobilisation des parties intéressées](#), alors que les aspects liés plus étroitement au processus seront traités à la phase 2 des travaux du GEM.)
  - Le CNRC et la CCCBPI font efficacement appel à l'expertise des membres bénévoles pour élaborer par consensus une réglementation modèle cohérente et justifiable du bâtiment et de la prévention des incendies (voir la section [Mobilisation des parties intéressées](#)).
  - L'intérêt national commun et les avantages du système sont reconnus et mis en valeur par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (voir la section [Reconnaissance de l'intérêt national commun](#)).
  - Les gouvernements fédéral et p/t réitèrent régulièrement et officiellement leur intérêt commun envers la réussite d'un système coordonné d'élaboration des codes (voir la sous-section [Nouvelles ententes de collaboration](#)).
  - Les provinces et territoires, la CCCBPI et le CNRC conviennent de modalités justes et équitables de soutien financier pour le système (voir la section [Modèle de financement équitable et durable](#)).
  - Les provinces et territoires, la CCCBPI et le CNRC conviennent d'un mécanisme de financement durable à long terme et d'un plan de transition vers une approche de gestion budgétaire affectant les ressources disponibles selon les priorités d'élaboration des codes (voir la section [Modèle de financement équitable et durable](#)).
- Les provinces et territoires adoptent les codes modèles plus rapidement et, par conséquent,

harmonisent mieux la réglementation du bâtiment et de la prévention des incendies (voir la sous-section [Adoption provinciale-territoriale des codes modèles](#)).

- Le CNRC et la CCCBPI conviennent de normes minimales de service en matière d'indicateurs de performance clés ou de réactivité (voir la section [Performance et complexité du système](#)).

### **Recommandations**

1. Convenir de promouvoir et de soutenir les buts ultimes du système coordonné d'élaboration des codes.
2. Entreprendre une évaluation réaliste des besoins en ressources afin d'assurer un système adaptable, sécuritaire et durable, définir de façon claire et réaliste les capacités et les limites du système, et communiquer cette capacité de manière efficace et cohérente à tous les partenaires et à toutes les parties intéressées.
3. Élaborer un nouveau plan stratégique qui traite des étapes à franchir pour atteindre les buts énoncés dans le présent rapport et qui donne suite au besoin urgent d'intervention dans plusieurs domaines clés.
4. Enrichir et développer l'environnement « d'apprentissage » pour assurer une amélioration continue des résultats du système.

### **Modèle de financement équitable et durable**

Le modèle actuel de financement compte sur un certain nombre de sources, notamment un engagement constant de financement de base du CNRC (plafonné à 2,4 millions de dollars annuellement) et la vente de codes et de guides. Cette deuxième source dépend grandement de l'adoption réglementaire des P/T en temps opportun, qui stimule le marché commercial des codes. De plus, les contributions en nature des membres bénévoles des comités de la CCCBPI sont évaluées à 4 millions de dollars par année.

Comme on l'a indiqué, à l'engagement de financement de base s'ajoute un financement fondé sur le principe de l'utilisateur-payeur. Actuellement, pour que le modèle de financement du système coordonné soit durable, chaque utilisateur du contenu des codes nationaux doit contribuer financièrement à l'élaboration continue des codes. Cette contribution individuelle est intégrée au prix des codes nationaux vendus par le CNRC, ainsi que des licences que le CNRC octroie pour fournir de l'information sur les codes nationaux aux provinces, aux territoires et à de tierces parties. Toutefois, l'adoption p/t des codes en temps opportun a connu des difficultés dans la pratique.

Il est devenu urgent d'examiner le mode de financement du système coordonné d'élaboration des codes et d'améliorer la viabilité de ce financement.

#### **Tendances internationales en matière de financement des travaux d'élaboration de codes**

Pour mieux connaître les pratiques exemplaires d'autres organismes canadiens et internationaux qui élaborent des codes et des normes de la construction, le GEM a réalisé une analyse environnementale. Le sommaire qui suit présente des points saillants de l'information recueillie sur les modèles de financement de ces autres entités et administrations.

Les sources de financement varient parmi les organismes internationaux de codes et de normes, mais la plupart des organismes de normalisation (p. ex., NFPA, ICC, CSA) vendent des produits et certaines acceptent des contributions de l'industrie (ISO, CSA). D'autres sources de recettes comprennent les

cotisations des membres (ASHRAE, ISO), les frais de formation et de conférence (ASHRAE), la publicité (ASHRAE) et les investissements (CSA).

Les organismes qui élaborent des codes modèles ou des règlements fédéraux (Australie, Allemagne, RNCAN) sont financés en tout ou en partie par le gouvernement. En Australie, le financement de l'élaboration des codes modèles est assuré à 50 % par une contribution du gouvernement fédéral et à 50 % par les gouvernements des états. Le gouvernement de chaque état verse une contribution proportionnelle à sa population et au nombre de permis de construire délivrés. Selon le modèle allemand, le gouvernement fédéral contribue à hauteur de 20 % et les gouvernements des états fédéraux versent 80 %, selon leur population et leur PIB de construction. Le modèle d'élaboration de RNCAN en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique* repose sur un financement à 100 % par le gouvernement fédéral canadien.

Un certain nombre d'organismes d'élaboration de codes et de normes (ABCB, NFPA, ICC) publient leur plan d'activités et leurs buts, ce qui les rend plus transparents à l'égard de leurs parties intéressées et incite ces organismes à atteindre leurs buts futurs définis.

Les formats des produits et les modes de prestation sont sensiblement les mêmes parmi tous ces organismes. Tous les organismes distribuent leurs produits par voie électronique, et la plupart offrent une version papier, à l'exception de l'Allemagne et de RNCAN pour le *Règlement sur l'efficacité énergétique*. Plusieurs organismes signalaient une tendance croissante à la gratuité des codes.

#### Entente intergouvernementale australienne

Le 1<sup>er</sup> mars 1994, une initiative mixte signée et conclue par les trois paliers du gouvernement australien, soit le Commonwealth, les états et les territoires, a mené à une nouvelle entente intergouvernementale (Intergovernmental Agreement, IGA) qui est entrée en vigueur le 30 avril 2012.

Tous les signataires de l'IGA australienne sont tenus :

- d'adopter les codes modèles australiens et de les appliquer;
- d'éviter que des instruments réglementaires locaux, d'état ou de territoire prévalent sur les exigences de performance des codes modèles; et
- d'assurer l'application uniforme des codes modèles dans l'ensemble des états et territoires.

L'IGA prévoit que l'Australian Building Code Board (ABCB) obtient son financement par un crédit annuel du Commonwealth versé à un compte ABCB et par l'inscription au crédit des paiements versés au Commonwealth par les états et territoires pour le compte ABCB. L'IGA décrit en détail les paiements que peut recevoir le Commonwealth d'autres sources pour le fonctionnement de l'ABCB et les paiements qui peuvent être portés au crédit du compte ABCB. Les signataires versent des contributions financières annuelles prédéterminées dès que possible après le début de chaque exercice. Le compte ABCB constitue un élément central de ces modalités. Toutes les contributions annuelles des parties sont portées au crédit du compte ABCB. Les montants inscrits au compte ABCB, y compris les intérêts, peuvent être dépensés seulement dans le but d'atteindre les objectifs de l'ABCB.

L'IGA établit également la contribution financière des signataires. La contribution de chaque état et territoire consiste en un montant de base de 75 000 dollars par année et un montant proportionnel à la valeur totale des permis de construire, selon les données de l'Australian Bureau of Statistics pour 2007-2008.

En plus des contributions financières aux activités de l'ABCB, l'IGA énonce en détail les modalités de nomination, les fonctions, les pouvoirs, les réunions, les responsabilités et les dépenses admissibles. En outre, les ministres d'État australiens ont convenu de se réunir périodiquement pour étudier les

résultats et les progrès par rapport aux objectifs énoncés dans les plans d'activités annuels et pour examiner les rapports annuels de variations par rapport aux codes modèles.

### *Situation actuelle*

En sa qualité d'hôte administratif, c'est principalement au CNRC qu'il revient de gérer les opérations financières du système. Lors de cycles d'élaboration des codes antérieurs, dans le cadre de la discussion et de l'approbation des stratégies d'établissement des prix des codes, le CNRC a communiqué ses attentes en matière de recettes issues des ventes de codes et ses prévisions de dépenses quinquennales aux membres du Comité exécutif de la CCCBPI et du CCPTPC. La situation financière faisait l'objet de quelques discussions modestes au cours des cycles, mais le GEM était d'avis que l'information fournie n'atteignait pas le niveau de détail et de transparence nécessaire pour que les provinces et territoires puissent participer efficacement au système. De plus, l'information sur les dépenses et l'affectation des ressources n'était pas suffisamment détaillée pour permettre aux partenaires de comprendre les liens entre les ressources et les priorités du système, et de proposer des façons d'utiliser les ressources de manière à appuyer les priorités du système.

Un certain nombre de facteurs a contribué au manque de financement. Bien que certains de ces facteurs échappent au contrôle du CNRC, ce dernier a jusqu'à maintenant comblé ce manque dans le but de soutenir le système coordonné.

En matière de soutien financier, les recettes courantes du système sont insuffisantes pour que celui-ci puisse perdurer dans sa forme actuelle. Au cours des quelques derniers cycles d'élaboration des codes, plusieurs facteurs ont entraîné un manque à gagner, notamment :

- l'inflation (l'engagement fédéral n'a pas été ajusté);
- l'augmentation des dépenses, en raison :
  - de la portée élargie des codes, exigeant de nouveaux employés et un nouveau comité pour l'efficacité énergétique des bâtiments (2008) et de nouveaux employés pour les maisons et petits bâtiments (2013) et le calcul parasismique (2014);
  - d'une demande accrue d'information détaillée sur les coûts et la mise en application dans les modifications proposées;
  - de l'élaboration et la tenue à jour de nouveaux guides de l'utilisateur (guides de 1995, guide illustré de 1998, guide de l'utilisateur illustré de la partie 9 de 2010, guide de l'utilisateur du CNÉB de 2011) et de volumineuses notes d'annexe (tableaux de résistance au feu et d'isolement sonore de 1995);
  - de l'élaboration de codes axés sur les objectifs et de la nécessité de publier et tenir à jour de l'information axée sur les objectifs (intentions, application, objectifs);
  - de l'élaboration de produits électroniques;
  - de la mise en œuvre d'un système de gestion de contenu pour uniformiser la production de documents;
  - de la mise en œuvre du contrôle des plans de travail (processus d'approbation) et de la création du Comité exécutif (1999);
  - de la mise sur pied d'une équipe de production spécialisée pour remplacer les services partagés du CNRC (1995);
- une baisse des recettes pendant le cycle d'élaboration des codes 2000-2005 parce que les codes modèles n'ont pas été produits en 2000;
- des difficultés à atteindre un taux d'adoption régulier en temps opportun de la plus récente édition des codes modèles dans certaines provinces et certains territoires; et

- l'incapacité de conclure une entente avec l'Ontario sur une formule équitable de financement.

La combinaison de tous ces facteurs a créé un manque à gagner qui, jusqu'à maintenant, a été comblé par le CNRC. Voir la *Figure 3 – Comparaison historique des coûts et recettes par périodes de cinq ans*.

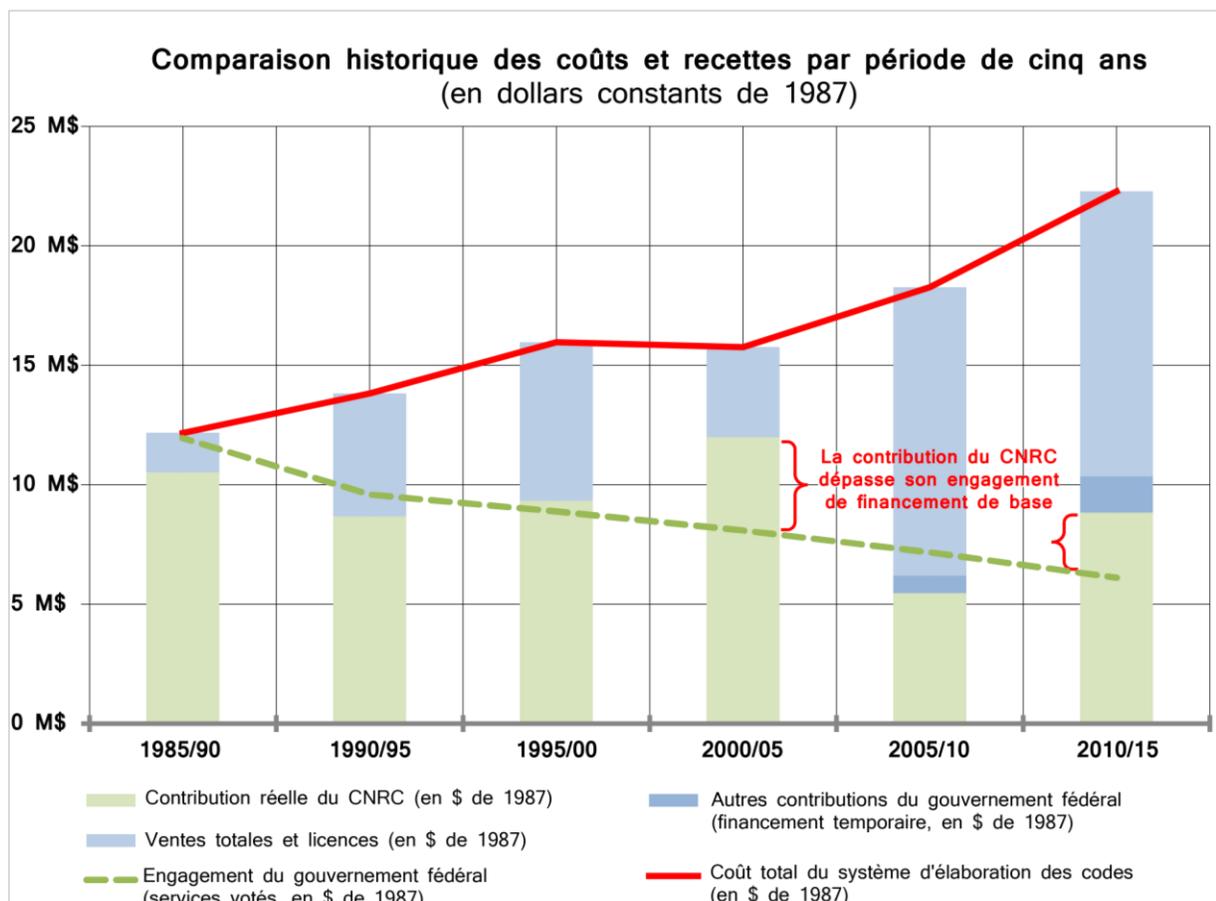


Figure 3 Comparaison historique des coûts et recettes par périodes de cinq ans (dollars constants)

Les difficultés à atteindre un taux régulier d'adoption en temps opportun des nouveaux codes ont eu des répercussions financières considérables sur le système coordonné d'élaboration des codes. Des retards dans l'adoption repoussent également le versement de recettes au système.

Les contributions équitables au financement de la part de l'ensemble des provinces et territoires reposent principalement sur le principe de l'utilisateur-payeur, avec cependant une exception notable, soit une administration qui n'achemine aucun montant des recettes de la vente des codes p/t du bâtiment et de prévention des incendies au soutien direct du système national (voir le tableau 1).

Tableau 1 : Contribution des provinces et territoires au financement du système coordonné d'élaboration des codes

Méthode de financement du système national	C.-B.	Yn	Alb.	Sask.	Man.	T. N.-O.	Ont.	Qc	Nt	N.-B.	Î.-P.-É.	N.-É.	T.-N.-L.
Codes nationaux adoptés par renvoi		✓	✓**	✓	✓	✓			✓	✓	✓*	✓	✓*
Le CNRC produit et vend des codes p/t fondés sur le contenu national			✓					✓					

Licences de reproduction du contenu national dans les codes provinciaux	✓												
Aucune						✓							

\* Par les municipalités.

\*\* En mars 2015.

L'Ontario, qui représente le plus important marché canadien d'utilisateurs de codes, élabore et publie ses propres codes dont la substance est en grande partie similaire à celle des codes nationaux, mais qui comportent des différences substantielles dans la portée et le contenu. Aucune part des recettes découlant des ventes de codes en Ontario ne sert à soutenir le système national.

Plusieurs provinces, dont l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont également contribué à l'élaboration du contenu des codes nationaux au fil des années, par des initiatives et interventions provinciales spéciales d'assez grande envergure.

Les provinces et territoires soutiennent également le système en offrant divers services en nature, notamment :

- du contenu technique, par l'entremise des modifications proposées aux codes et des commentaires sur des modifications nationales proposées;
- du personnel des P/T siégeant aux comités nationaux;
- des conseils sur les politiques par l'intermédiaire du CCPTPC;
- le soutien de projets de recherche; et
- la publication de codes provinciaux par le CNRC ou autres ententes dont des redevances au CNRC.

Une solution durable de financement devra tenir compte des contributions des P/T au système.

Pour les exercices financiers du cycle d'élaboration des codes de 2010-2015, les recettes estimatives de la vente de codes, des redevances, des licences et du financement d'autres ministères fédéraux ont permis à la direction du CNRC d'évaluer à 40 millions de dollars le budget total du système pour le cycle d'élaboration des codes de 2015.

Les recettes attendues de la vente de codes, des redevances, des droits de licence et du financement d'autres ministères devraient donc représenter un total de 28 millions de dollars sur cinq ans. Les recettes réelles de ces sources de 2009 à 2014 ont atteint 22 millions de dollars seulement. Lorsque ce manque à gagner est devenu manifeste, la direction du CNRC a progressivement réduit les dépenses liées à l'élaboration des codes dans un effort de contrôle des dépenses. Le GEM estime que ces réductions de dépenses ont nui à l'efficacité du système coordonné d'élaboration des codes.

Vers la fin du cycle de 2010-2015, le CNRC a exprimé son intention de limiter son engagement au financement de base de 2,4 millions de dollars par année (12 millions sur cinq ans) à un maximum de 20 % des dépenses liées au système. C'est au cours de la présente étude que le GEM a été informé de ce changement dans la politique du CNRC. En conséquence, à compter de maintenant, le CNRC prévoit verser une contribution de 8 millions de dollars à une enveloppe budgétaire quinquennale totale de 40 millions. Ce changement aggravera le manque à gagner.

À partir des chiffres du plus récent cycle d'élaboration des codes (2010-2015), en tenant compte des dépenses estimées à 40 millions de dollars, d'une contribution du CNRC plafonnée à 8 millions et des recettes de vente des codes de 22 millions, on peut anticiper un manque à gagner de l'ordre de 12 millions sur cinq ans, ou de 2,4 millions par année.

Si l'insuffisance actuelle du financement ne peut pas être corrigée par une solution plus durable, il pourrait falloir réduire les ressources en personnel et les dépenses opérationnelles (comme les coûts associés aux réunions des comités) pour s'adapter aux prévisions des recettes annuelles. Une telle décision aurait de graves conséquences sur la réalisation des priorités de la CCCBPI, la mise à jour des produits afférents aux codes et l'introduction de nouvelles technologies.

#### Tendances internationales quant au financement des travaux d'élaboration des codes

Il existe actuellement peu de pressions pour que les administrations des P/T envisagent de faire appel à d'autres organismes (internationaux) d'élaboration de codes pour remplacer le présent modèle coordonné d'élaboration de codes. Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard représentent de possibles exceptions, car leurs codes incorporent par renvoi le code de sécurité des personnes NFPA 101 plutôt que le Code national de prévention des incendies.

Qui plus est, la tendance à incorporer par renvoi des normes internationales est perçue comme une occasion de renforcer la viabilité du système.

On constate une tendance marquée parmi les organismes nationaux et internationaux (Code canadien de l'électricité de la CSA, NFPA, ICC) à permettre une consultation gratuite des codes ou à donner un accès entièrement gratuit à tous les produits (Allemagne, Australie).

Dans l'examen des orientations stratégiques d'organismes nationaux et internationaux d'élaboration de codes et de normes, le désir d'accroître l'harmonisation (nationale et internationale) figurait au premier rang, suivi de l'ambition d'accéder à de nouveaux marchés et de la modification du modèle de financement (en passant de la vente de produits à une diversification du financement).

#### ***Situation souhaitable***

Dans la situation souhaitable, le principe fondamental de financement du système demeurerait un soutien financier juste et équitable des gouvernements fédéral et des P/T qui reconnaît l'intérêt national commun d'élaborer des codes modèles. Une solution de financement durable conforme à ce principe respecterait les critères suivants :

- l'ensemble des provinces et territoires soutiennent le système;
- le soutien fédéral correspond adéquatement à l'intérêt fédéral, les services du CNRC étant considérés comme faisant partie de la contribution fédérale;
- tous les contributeurs passent régulièrement en revue le soutien financier du système;
- le soutien équitable peut se fonder sur des facteurs mesurables comme la population ou l'activité du secteur de la construction; et
- les partenaires partagent la responsabilité de la gestion des opérations financières et de la détermination des priorités du système.

Un système durable doit aussi comporter une importante composante de financement de base stable afin de pouvoir planifier et prioriser efficacement les activités. Il est nécessaire de trouver d'autres sources de revenus pour soutenir le système, mais aussi pour atténuer le risque d'une éventuelle transition vers l'accès gratuit aux codes pour le financement.

Il est entendu qu'il faudra plusieurs années pour négocier une entente sur un mécanisme de financement durable et pour faire la transition vers une nouvelle approche de gestion mettant en lien les ressources disponibles avec les priorités d'élaboration des codes. Il faut donc prévoir une période de transition avant l'implantation complète de nouvelles modalités. Afin d'alimenter la discussion

nécessaire pour définir un modèle de financement équitable et durable, plusieurs scénarios ont été envisagés. Voici quelles sont ces options.

Il est crucial que l'ensemble des provinces et territoires s'engagent à soutenir le système coordonné d'élaboration des codes, notamment par une contribution équitable assurant des ressources adéquates au soutien d'un système viable.

### Scénarios

En s'inspirant de l'actuel système de financement et des modèles de financement employés dans d'autres secteurs nationaux et internationaux d'activités d'élaboration de codes ou de normes partiellement soutenues par le gouvernement, les sources de revenus pour des scénarios de modèle de financement pourraient comprendre :

- le financement de base :
  - assuré par le gouvernement fédéral;
  - assuré par les gouvernements des P/T de manière proportionnelle; et
- la vente de produits :
  - codes nationaux et licences du contenu des codes nationaux;
  - codes provinciaux imprimés et distribués par le CNRC;
  - codes provinciaux relevant d'agents des P/T, et versement de redevances au CNRC.

En plus de ces sources de revenus, les partenaires étudieraient la possibilité d'un nouveau service, par lequel le CNRC développerait et commercialiserait des outils de conception et de conformité (modélisation) relatifs aux exigences axées sur la performance, pour venir en aide aux concepteurs et constructeurs qui font face à la complexité toujours croissante des exigences des codes.

Le tableau 2 décrit les scénarios de financement examinés et analysés par le GEM.

**Tableau 2 : Scénarios de financement du système coordonné d'élaboration des codes**

Scénario	Financement de base fédéral/CNRC	Financement de base des P/T	Vente de codes
1	20 %		80 %
2	20 %	10 %	70 %
3	20 %	20 %	60 %
4	20 %	80 %	
5	50 %	50 %	
6			100 %

Le scénario 1 revient essentiellement au statu quo intégrant l'orientation stratégique révisée du CNRC, pour laquelle l'expérience a permis d'établir que ce scénario n'est pas viable à moins de respecter deux conditions, soit l'adoption du contenu des codes nationaux les plus récents (par renvoi ou intégration dans le code provincial) dans un délai fixe, et la participation de l'ensemble des provinces et territoires.

Le scénario 2 propose une variation mineure par rapport au scénario 1. Le système dépendrait toujours en grande partie de ventes et de licences du contenu des codes nationaux (70 %), mais les provinces et territoires combleraient le manque de recettes annuelles (~10 %) par des contributions proportionnelles. Il serait nécessaire de maintenir la protection de la valeur commerciale (propriété intellectuelle) du contenu des codes nationaux (condition également valide pour les scénarios 1, 3 et 6). Les contributions des P/T devraient faire l'objet d'une gestion annuelle, en raison de la nature cyclique des recettes des ventes pendant un cycle d'élaboration des codes.

Le scénario 3 reprend le scénario 2, en faisant passer les contributions de base directes des P/T à 20 % du total des dépenses du système. Tout excédent annuel du système pourrait servir à financer des recherches liées aux codes, ou à rembourser les provinces et territoires ayant investi dans des recherches qui présentent de la valeur pour les codes nationaux.

Le scénario 4 prévoit l'abandon de la valeur commerciale du contenu des codes (ventes et licences de codes). Les codes seraient distribués gratuitement par voie électronique, ce qui faciliterait grandement leur diffusion et leur utilisation dans la formation et la pratique. Des exemplaires papier pourraient toujours être vendus, au coût de recouvrement des dépenses d'impression et de distribution (donc pas de recettes nettes pour le financement de l'élaboration). Les provinces et territoires devraient financer directement 80 % du total des dépenses du système (proportionnellement par province ou territoire), par exemple en affectant des fonds à partir de budgets établis ou en imposant des droits sur les permis de construire pour recueillir ce financement. Ce régime serait similaire à celui employé par l'Allemagne pour l'élaboration de son code de construction.

Le scénario 5 reprend également le principe des codes en libre accès, mais permet un partage des coûts égal entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ce régime serait similaire au modèle australien.

Finalement, le scénario 6 propose un modèle de financement fondé sur l'ensemble des recettes issues de la vente et des licences du contenu des codes (à l'instar d'un modèle d'entreprise privée). Il faudrait assurer une gestion bancaire attentive des recettes et des dépenses pour veiller à la stabilité du système pendant les périodes fastes comme les périodes creuses (recettes de ventes excédentaires suivies d'un manque à gagner). Ce scénario n'était pas considéré comme une option durable à terme.

#### Formule de répartition équitable

Il est nécessaire d'établir des modalités de financement équitables entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Bien que le GEM ait étudié plusieurs solutions possibles, ces modalités de répartition ne peuvent qu'être résolues par une collaboration des deux paliers de gouvernement pour assurer la viabilité soutenue du système coordonné d'élaboration des codes.

Le GEM a examiné plusieurs paramètres statistiques afin d'estimer et de comparer l'activité de construction p/t (population, permis de construire, mises en chantier, dépenses d'investissement en construction). Les options dignes de faire l'objet de futures études pour établir les niveaux de contribution p/t au système semblent produire les meilleurs résultats à partir d'une dérivation proportionnelle fondée sur une moyenne de l'activité de construction ou du poids démographique de la province ou du territoire dont il est question.

Le GEM a également relevé les mérites de l'approche australienne consistant à créer une nouvelle entité détachée des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux capable de gérer conjointement un système d'élaboration des codes.

#### **Recommandations**

5. Le gouvernement fédéral (le CNRC agissant probablement à titre d'organisme responsable) confirme son soutien au système coordonné d'élaboration des codes et engage des discussions avec l'ensemble des provinces et des territoires afin d'en arriver à un consensus sur un modèle financier durable pour un système coordonné d'élaboration des codes qui tient compte des intérêts nationaux communs.
6. Établir une solution de financement juste et équitable selon les principes suivants :

- a) l'ensemble des provinces et territoires doit apporter son soutien au système;
  - b) l'appui du gouvernement fédéral correspond adéquatement à l'intérêt fédéral et les services du CNRC font partie de la contribution fédérale;
  - c) le mode de financement doit comporter une importante composante de financement de base;
  - d) la solution doit tenir compte d'autres activités et recherches d'élaboration de codes des provinces et territoires appuyant le système;
  - e) le soutien financier au système doit faire l'objet d'un examen régulier de la part de tous les contributeurs;
  - f) le soutien équitable pourrait reposer sur des éléments de mesure comme la population ou l'activité du secteur de la construction; et
  - g) la responsabilité de la gestion des opérations financières et de la détermination des priorités du système devrait être répartie entre les partenaires.
7. Identifier et explorer d'autres sources éventuelles de revenus possibles et étudier les répercussions d'une transition vers un accès gratuit aux codes sur l'utilisation des codes et le financement.

## Reconnaissance de l'intérêt national commun

Historiquement, l'effort de collaboration à un système de codes modèles découlait de l'intérêt fédéral à créer des exigences uniformes de construction résidentielle pendant la Deuxième Guerre mondiale. Des associations de l'industrie soutenaient cette initiative et incitaient le gouvernement fédéral à s'attaquer au problème de règlements disparates sur le bâtiment en l'absence de codes provinciaux. Au fil du temps, le besoin de codes modèles plus complets s'est étendu aux domaines de la prévention des incendies, de la plomberie et de l'énergie.

Un système coordonné d'élaboration de codes suscite maintenant un intérêt considérable chez les administrations provinciales et territoriales, qui exercent la responsabilité constitutionnelle relative au bâtiment et à la prévention des incendies. Certaines administrations pourraient posséder la capacité d'élaborer indépendamment des codes du bâtiment ou de la prévention des incendies, mais la plupart choisissent de s'en remettre au système. Toutes les administrations conviennent des avantages du système et expriment un ferme intérêt à promouvoir l'harmonisation dans toute la mesure du possible. L'importance et l'envergure du marché de la construction renforcent l'intérêt fédéral et p/t.

### *Situation actuelle*

La nature de « l'intérêt national » n'est pas bien définie. L'intérêt des provinces et territoires se rattache clairement à leurs responsabilités constitutionnelles dans les domaines des normes de construction et de la sécurité incendie. Toutefois, le système coordonné d'élaboration des codes va au-delà de ces limites de compétence pour s'étendre dans de nombreux champs d'intérêt fédéral. Cet intérêt fédéral envers des codes modèles nationaux uniformes (productivité de l'industrie, compétitivité mondiale, commerce) semble mal compris ou mal apprécié. En raison de l'étendue des sujets abordés dans les codes modèles, les intérêts fédéraux et provinciaux/territoriaux se diffusent dans les deux paliers de gouvernement.

Du point de vue des P/T, l'état des choses se complique en raison de la grande diversité des ministres p/t responsables des normes de construction (y compris de l'énergie) et de la sécurité incendie.

Parallèlement, plusieurs ministères fédéraux portent un intérêt envers la portée et le contenu des codes modèles.

La dernière conférence des sous-ministres provinciaux sur le système coordonné d'élaboration des codes a eu lieu en 2000, et selon l'information connue du GEM, il n'y a jamais eu de conférence réunissant de hauts fonctionnaires fédéraux intéressés par l'environnement bâti.

La grande participation du gouvernement fédéral et son appui considérable par l'intermédiaire du CNRC ont été des piliers du système des codes modèles depuis les tous débuts. Codes Canada administre les activités du processus de la CCCBPI, ce qui comprend l'apport de soutien et la prestation de conseils à la CCCBPI et à ses comités techniques, et l'appui administratif du CCPTPC. De plus, le CNRC assure la production et la commercialisation des codes nationaux et de certains codes provinciaux et guides. Codes Canada travaille régulièrement en étroite collaboration avec des chercheurs de CNRC Construction. Les résultats des projets de recherche du CNRC, souvent obtenus avec l'aide des partenaires p/t et de l'industrie, comptent pour une proportion notable des éléments probants techniques et scientifiques présentés pour étayer les décisions des comités de la CCCBPI.

#### Intérêt fédéral

L'intérêt fédéral envers une réglementation uniforme consiste essentiellement à accroître les avantages économiques pour l'industrie (économies d'échelle réduisant le fardeau financier de la conformité réglementaire). Des règlements harmonisés et des exigences uniformes facilitent également le commerce interprovincial et international, et favorisent l'innovation et la compétitivité dans l'industrie canadienne.

L'efficacité des codes modèles canadiens à générer des avantages économiques pour le Canada n'a toutefois jamais été quantifiée. De récents travaux en Australie quantifiaient la valeur des avantages économiques d'une réforme réglementaire, dans un cadre constitutionnel comparable. Dans le contexte australien, un rapport de 2012 du Centre for International Economics concluait que des réformes de la réglementation de la construction adoptées progressivement au cours des 20 années précédentes avaient engendré des profits annuels de 1,1 milliard de dollars. Le rapport prévoyait que ces avantages annuels augmenteraient encore éventuellement de 1,1 milliard par année grâce à la gratuité des codes et à une application plus uniforme des exigences des codes dans l'ensemble de l'Australie.

Récemment, des ministères fédéraux ont manifesté un intérêt accru à participer au processus d'élaboration des codes qui permet un dialogue et une collaboration dans des domaines de responsabilité p/t ou mixte (p. ex., Santé Canada, pour l'eau chaude et le radon, et Ressources naturelles Canada, pour l'efficacité énergétique).

#### Intérêt provincial-territorial

Actuellement, les autorités provinciales et territoriales reconnaissent le système coordonné d'élaboration des codes comme un moyen efficace de s'acquitter de leur responsabilité constitutionnelle qui est d'assurer la réglementation de la construction et de la sécurité. Elles profitent du partage de l'expertise technique réunie au sein du système auquel elles-mêmes contribuent, en particulier les administrations qui ne possèdent pas nécessairement la capacité d'élaborer de façon indépendante des codes du bâtiment, de la plomberie, de l'énergie et de la prévention des incendies. Toutes les administrations conviennent des avantages du système et expriment un ferme intérêt à promouvoir l'harmonisation dans la mesure du possible. Les provinces et territoires profitent aussi du fait que le système facilite et coordonne la mise à jour, la révision et l'intégration par renvoi de normes.

Comme mentionné précédemment, une grande partie du financement du système repose sur la vente de codes par le CNRC. Les ministères membres du CCPTPC ne contrôlent pas nécessairement l'ensemble du processus d'adoption des codes dans leur territoire, en raison des processus législatifs et réglementaires et des priorités gouvernementales. De plus, l'intérêt des administrations p/t n'est pas directement touché par l'impact financier qu'ont des retards d'adoption sur la durabilité du système coordonné d'élaboration des codes. Le CNRC a déjà conclu des protocoles d'entente avec les provinces et territoires, mais il n'a pas été possible d'en arriver à une entente contractuelle officielle liant l'ensemble des provinces et territoires signataires à l'atteinte d'un but commun et l'assurance de la durabilité du système. (Ce sujet est traité plus en détail dans la sous-section [Nouvelles ententes de collaboration](#).)

Récemment, les administrations ont manifesté un regain d'intérêt à concerter leurs efforts pour l'élaboration et la mise en œuvre de codes uniformes. Ainsi, certaines administrations de l'Ouest collaborent à l'harmonisation de la formation des gens de métier et à l'acceptation des qualifications professionnelles, techniques et de métier parmi les provinces partenaires.

#### Industrie de la construction

L'industrie de la construction apporte une importante contribution à l'économie. En 2011, la construction comptait pour 6,0 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada (prix de base), soit 76,5 milliards de dollars. L'industrie a progressé de 4,2 % depuis 2010, une augmentation plus rapide que celle de 2,6 % du PIB canadien global. La composante la plus vigoureuse était celle de l'ingénierie, des réparations et autres activités de construction, avec un gain de 7,0 %. L'ingénierie englobe la construction pour le transport, les hydrocarbures, l'électricité et le génie des communications. Les deux autres composantes étaient la construction de bâtiments résidentiels, en hausse de 1,6 %, et la construction de bâtiments non résidentiels, en hausse de 0,4 %. Environ 1,3 million de personnes travaillaient dans le domaine de la construction en 2011, ce qui faisait de ce secteur le cinquième plus important employeur parmi les industries, représentant 7,3 % des emplois, toutes industries confondues.

De 2000 à 2010, le PIB de la construction a augmenté de 42,7 %, alors que le PIB pour l'ensemble des industries progressait de 20,2 %. (Statistique Canada, *Annuaire du Canada, 2012* - n° de catalogue 11-402-X <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/11-402-x2012000-fra.htm>)

Le tableau 3 donne un aperçu du PIB de la construction par province et territoire. Il comporte une composante du PIB résidentiel et non résidentiel combiné (colonne D) qui correspondrait mieux aux travaux visés par les codes du bâtiment, de la plomberie, de la prévention des incendies et de l'énergie. Pour faciliter la comparaison, le pourcentage de la composante résidentielle/non résidentielle est indiqué pour chaque P/T (colonne E).

**Tableau 3 : Produit intérieur brut (PIB) provincial-territorial aux prix de base, par secteur et industrie (construction) en millions de dollars annuels (2011)**

Province/territoire	A	B	C	D	E
	PIB (2011) Ensemble de l'industrie de la construction <sup>1,2</sup>	PIB (2011) Construction de bâtiments résidentiels <sup>1</sup>	PIB (2011) Construction de bâtiments non résidentiels <sup>1</sup>	B + C	D/A
Terre-Neuve-et-Labrador	2039 \$	668 \$	336 \$	1004 \$	49,3 %
Île-du-Prince-Édouard	314 \$	102 \$	71 \$	173 \$	55,2 %
Nouvelle-Écosse	2125 \$	716 \$	373 \$	1089 \$	51,3 %
Nouveau-Brunswick	2098 \$	678 \$	347 \$	1025 \$	48,9 %

Québec	22 862 \$	7 694 \$	3 752 \$	11 447 \$	50,1 %
Ontario	38 814 \$	13 636 \$	8 562 \$	22 199 \$	57,2 %
Manitoba	3 342 \$	890 \$	465 \$	1 356 \$	40,6 %
Saskatchewan	5 245 \$	1 054 \$	731 \$	1 786 \$	34,1 %
Alberta	27 109 \$	4 610 \$	2 814 \$	7 425 \$	27,4 %
Colombie-Britannique	15 033 \$	5 497 \$	2 104 \$	7 602 \$	50,6 %
Yukon	297 \$	77 \$	46 \$	123 \$	41,5 %
Territoires du Nord-Ouest	298 \$	23 \$	38 \$	62 \$	20,8 %
Nunavut	210 \$	35 \$	52 \$	87 \$	41,6 %
<b>Total</b>	<b>119 791 \$</b>	<b>35 686 \$</b>	<b>19 698 \$</b>		

<sup>1</sup> Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 381-0030.

<sup>2</sup> Le PIB total de l'industrie de la construction comprend aussi l'ingénierie, les réparations et autres activités de construction, ne figurant pas au tableau 3.

### **Situation souhaitable**

Le solide intérêt national commun est pris en compte dans la coordination des intérêts fédéraux et p/t, en instituant un environnement réglementaire efficace et efficient pour les parties intéressées de partout au pays s'intéressant à la conception, à la construction, à la santé publique, à l'accessibilité, à l'environnement et à la sécurité publique. Comme il s'agit d'une industrie de grande importance pour le Canada, l'intérêt national commun devrait être régulièrement et officiellement réitéré par des hauts dirigeants élus et soutenu par un modèle financier qui assure un soutien fiable et durable de sources fédérales et p/t.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient manifester un intérêt commun marqué envers des codes harmonisés uniformes dans la mesure du possible, notamment à l'égard du contenu technique et du calendrier d'adoption des codes. Cet intérêt commun devrait être bien expliqué et communiqué à toutes les parties intéressées au système.

Le gouvernement fédéral devrait reconnaître officiellement les avantages pour l'industrie d'un système coordonné et harmonisé d'élaboration des codes de construction et de sécurité, et soutenir sa durabilité. La mobilisation des ministères fédéraux devrait être stimulée afin d'utiliser le système pour former un consensus parmi les autorités et les parties intéressées dans des domaines d'intérêt national commun.

Les provinces et les territoires devraient tous s'engager à soutenir le système, notamment en fournissant leur juste part des ressources appropriées nécessaires à un système viable et durable. Une meilleure intégration des activités d'élaboration des codes aux niveaux fédéral et p/t doit devenir prioritaire, entre autres par l'intensification des efforts visant à atteindre une harmonisation accrue. Une telle intégration enrichie devrait mener à des améliorations d'efficacité et d'efficience.

Des discussions conjointes devraient mettre en lumière les façons dont le système attire des industries, crée un marché national élargi pour les industries, facilite l'accès des industries étrangères au marché canadien (en favorisant le commerce interprovincial et l'harmonisation internationale) et renforce l'innovation et la productivité. La décision prise par les administrations d'apporter des modifications indépendantes aux codes doit tenir compte en contrepartie des répercussions d'une telle décision sur les objectifs plus vastes de l'intérêt national commun. Par conséquent, une prochaine étape consisterait à définir quels sont les ministères fédéraux et p/t qui devraient se mobiliser dans de telles discussions.

D'autres initiatives de reconnaissance et de promotion de l'intérêt national commun envers le système doivent être entreprises, notamment :

- accroître la participation du gouvernement fédéral au système, en particulier d'autres ministères fédéraux ayant un intérêt à l'endroit des codes modèles; et
- formuler un engagement des provinces et territoires à soutenir le système et à exercer un plus grand rôle d'autorité à l'endroit de celui-ci. Cette démarche devrait comprendre la participation à un modèle de financement équitable, dont traite la section [Modèle de financement équitable et durable](#).

### **Recommandations**

8. Tenir des discussions de nature stratégique pour développer l'engagement politique visant à assurer à l'avenir un système d'élaboration de codes viable et durable pour le Canada et réitérer l'intérêt national commun.
9. Encourager une discussion vaste sur la quantification des avantages économiques du système coordonné d'élaboration des codes.
10. Examiner les possibilités de mieux intégrer les processus respectifs d'élaboration de codes des partenaires en vue de réaliser des économies dans le système.

### **Partenariats et collaboration**

Le système coordonné d'élaboration des codes repose sur la collaboration de plusieurs partenaires et de nombreuses parties intéressées.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le CNRC, agissant au nom du gouvernement fédéral par l'intermédiaire d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, mobilise des ressources considérables pour le soutien du système. Chaque province et territoire apporte une solide participation au système dans divers domaines. Le CNRC a constitué la CCCBPI pour diriger et gérer le système. Plus récemment, le CCPTPC a été mis sur pied pour établir une instance collective de discussion et de conseil sur les politiques de la part des provinces et territoires à l'intention de la CCCBPI. Ces entités (la CCCBPI, les P/T, le CCPTPC et le CNRC) sont considérées comme les principaux partenaires du système.

Ces partenaires sont aussi des parties intéressées, mais aux fins du présent rapport, l'expression « parties intéressées » désigne le groupe plus vaste de parties intéressées, au-delà des partenaires, qui interagit avec le système coordonné et y participe. La mobilisation des parties intéressées et leur interaction avec le système (et les partenaires) sont traitées plus en détail dans la section [Mobilisation des parties intéressées](#). Un groupe de parties intéressées qui entretient des liens étroits avec un ou plusieurs partenaires est désigné par l'expression « principales parties intéressées ».

### **Situation actuelle**

L'actuelle qualité de la collaboration entre la CCCBPI, les provinces et les territoires, ainsi que le CCPTPC et le CNRC, peut être qualifiée de bonne, mais le GEM estimait que ce partenariat pouvait être amélioré.

#### **Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCCBPI)**

La CCCBPI applique un processus consensuel à l'élaboration des codes et approuve officiellement l'ensemble des codes, guides et révisions techniques avant leur publication par le CNRC. La CCCBPI se réunit annuellement et mène ses activités au fil de l'année selon les besoins, par conférences téléphoniques et scrutins par courrier.

Le Comité exécutif (CE) de la Commission s'acquiesce de nombreux aspects des activités régulières de la CCCBPI. Le président de la CCCBPI préside également le CE. Ce groupe se réunit deux ou trois fois l'an en personne et tient des conférences téléphoniques dans les intervalles. Le CE fait également office de comité permanent pour l'ensemble des divisions A et C de chaque code modèle ainsi que des parties 1 et 2 de la division B de chaque code modèle. Le CE se réunit à huis clos, sauf pour les délibérations en sa qualité de comité permanent examinant la portée et les objectifs. Des visiteurs peuvent assister aux séances à huis clos du CE pour traiter d'un point à l'ordre du jour s'ils en font la demande préalable auprès du président. Les membres de la CCCBPI peuvent assister à n'importe quelle partie d'une réunion à titre d'observateur.

Une fois l'an, le CE tient une réunion conjointe avec le CCPTPC afin d'échanger, de coordonner, d'examiner et d'explorer des enjeux d'intérêt commun et de faciliter le traitement opportun de questions urgentes et importantes.

Les activités de base d'élaboration des codes sont confiées à neuf comités techniques permanents (CP) composés d'experts en la matière choisis pour une représentation équilibrée de trois groupes principaux, soit les organismes de réglementation, l'industrie et les intérêts généraux. Les membres des CP sont censés étudier une proposition selon ses mérites, et non représenter un groupe ou un intérêt particulier. Divers groupes d'étude peuvent être constitués à l'occasion pour se pencher sur des domaines d'intérêt particuliers. Une fois l'an, la CCCBPI approuve des tâches pour ses comités ou leur en assigne.

Le rôle de la CCCBPI consiste également à établir les priorités des travaux d'élaboration des codes en tenant compte des conseils stratégiques du CCPTPC. L'examen du GEM n'a pas permis de cerner des principes ou critères clairement définis pour l'attribution de priorités aux tâches d'élaboration des codes.

Par ses politiques, la CCCBPI tente d'appliquer des principes de réglementation intelligente, comme une solide justification et une analyse des répercussions, à toutes les modifications proposées (démarche hautement appréciée par les parties intéressées), mais l'application de ces politiques pourrait continuer de manquer d'uniformité dans l'ensemble des comités et des modifications proposées.

La CCCBPI attend souvent d'avoir obtenu les conseils stratégiques du CCPTPC avant de demander à ses comités d'aborder un sujet, ce qui pourrait retarder l'élaboration de modifications aux codes.

#### Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes (CCPTPC)

Depuis la création du Comité, mesure découlant de la réunion des sous-ministres en 2000, le CCPTPC donne des conseils stratégiques relativement au système coordonné d'élaboration des codes. Certaines administrations sont plus actives que d'autres, mais les treize provinces et territoires sont membres du CCPTPC. Par ailleurs, quelques administrations ont un degré de participation très limité.

Le CCPTPC est un groupe de discussion sur des questions de politique touchant les codes et les normes. En plus de conseiller la CCCBPI, le CCPTPC fait également des recommandations au Conseil canadien des normes sur des questions de sécurité publique et des priorités nationales établies par des organismes de réglementation qui adoptent des codes et des normes. Le CCPTPC délibère généralement à huis clos. Au cours du cycle d'élaboration des codes de 2005-2010, le processus a été modifié afin de donner officiellement aux provinces et territoires la possibilité de présenter à la CCCBPI des commentaires sur des modifications proposées aux codes, avant et après chaque examen public.

Parfois, il s'est écoulé un délai considérable entre une demande de conseil de la part de la CCCBPI et l'obtention d'une réponse du CCPTPC, ce qui peut ralentir la réaction du système à de nouveaux enjeux.

À l'occasion d'une analyse environnementale d'organismes nationaux et internationaux d'élaboration de codes et de normes, il a été signalé que les parties intéressées pouvaient percevoir le CCPTPC comme un organisme qui détient de puissants droits dans le contexte canadien, et que sa politique de délibérations à huis clos pourrait nuire à la transparence. Par ailleurs, le rôle du CCPTPC de conseiller sur les priorités la CCCBPI a été reconnu essentiel au maintien de la pertinence du système coordonné d'élaboration des codes. C'est pourquoi l'analyse environnementale décrit des systèmes internationaux similaires d'élaboration des codes (Australie, Allemagne), dans lesquels les autorités participent activement et exercent une influence considérable sur le système.

#### Conseil national de recherches du Canada (CNRC)

Le CNRC héberge les activités de la CCCBPI, en gère le financement et assure le soutien administratif du CCPTPC. Le CNRC vend les codes modèles nationaux et les licences connexes, et fournit un service d'évaluation de produits de construction et de sécurité pour les industries et les autorités réglementaires (Centre canadien des matériaux de construction, CCMC). Le personnel du CNRC (Codes Canada) apporte un soutien aux comités de la CCCBPI au moyen de ses conseils techniques, mais il ne détient pas un droit de vote au sein de ces comités.

Le CNRC mène également des recherches spécialisées en collaboration avec l'industrie. Le personnel de Codes Canada travaille régulièrement en étroite collaboration avec des chercheurs de CNRC Construction. Les comités de la CCCBPI obtiennent des conclusions de projets de recherche du CNRC qui étayent leurs décisions.

#### Provinces et territoires

Chaque province et territoire s'implique dans le système de diverses façons.

Plusieurs provinces et territoires apportent déjà un soutien et une contribution au système et à ses objectifs de diverses façons, notamment :

- un soutien financier direct au moyen des ventes de codes provinciaux par le CNRC ou de droits de licence versés au CNRC pour la reproduction du contenu des codes nationaux;
- des efforts d'harmonisation du contenu technique des codes modèles au moyen de demandes de modifications aux codes et de commentaires sur des modifications nationales proposées;
- un soutien de la participation de personnel p/t à titre de membres des comités nationaux;
- des conseils à la CCCBPI sur des questions de politique par l'intermédiaire du CCPTPC;
- un soutien financier de projets de recherche du CNRC;
- le développement d'initiatives indépendantes de modifications aux codes, externes au système coordonné d'élaboration des codes; et
- une consultation sur des modifications aux codes au sein de leur territoire.

Dans le cadre de leur responsabilité constitutionnelle d'adopter sous forme réglementaire des codes du bâtiment, de la plomberie, de l'énergie et de la prévention des incendies, certaines administrations adoptent intégralement les codes modèles (Saskatchewan, Nouveau-Brunswick, Nunavut, Yukon, Territoires du Nord-Ouest), certaines modifient les codes modèles dans des domaines particuliers (Québec, Manitoba, Colombie-Britannique, Alberta, Nouvelle-Écosse) et une province élabore ses propres codes du bâtiment et de prévention des incendies (Ontario). Deux provinces (Terre-Neuve-et-Labrador et Île-du-Prince-Édouard) adoptent d'autres normes internationales en plus de certains codes modèles nationaux.

Certains représentants des provinces et territoires participent aux comités de la CCCBPI à titre de responsables de la réglementation. En cette qualité, ils sont considérés comme des experts en la matière plutôt que des représentants d'une compétence particulière. Les conseils stratégiques officiels sont communiqués à la CCCBPI par l'intermédiaire du CCPTPC, plutôt que directement aux comités techniques. Chaque province et territoire peut participer à des discussions portant sur des propositions de modifications aux codes qui auraient un impact significatif dans leur compétence.

La contribution des provinces et territoires comprend aussi la formulation de commentaires à l'occasion des examens publics nationaux et la proposition de demandes de modifications aux codes dans le système national. Chaque province et territoire peut également décider de présenter directement des enjeux au niveau national (par l'intermédiaire du CCPTPC) et de soutenir ses parties intéressées désirant signaler un enjeu.

Quelques provinces élaborent également de nouveaux thèmes à inclure dans leurs codes provinciaux du bâtiment et de prévention des incendies. Certaines de ces provinces possèdent d'importantes ressources administratives et d'élaboration de codes participant à de telles activités au niveau de leur administration. (Ces travaux d'élaboration sont abordés plus en détail dans la sous-section [Harmonisation](#) et la section [Modèle de financement équitable et durable](#).)

### Protocoles d'entente

Auparavant, l'accord officiel, appelé « protocole d'entente » (PE), conclu entre le CNRC et les provinces et territoires énonçait les engagements quant aux buts et principes communs du partenariat dont fait l'objet le système coordonné d'élaboration des codes.

Exception faite du Nunavut<sup>1</sup> et de Terre-Neuve-et-Labrador, qui n'ont jamais conclu de PE avec le CNRC, toutes les autres administrations ont adhéré au système coordonné d'élaboration des codes par l'entremise de PE à au moins une occasion. Un grand nombre des administrations ont apporté un soutien d'importance et témoigné d'un engagement significatif envers le système et ses principes exprimés dans les PE respectifs.

En 1990, neuf administrations ont signé le même document de PE, qui instituait une responsabilisation au sein des provinces et territoires à l'endroit de leur engagement mutuel. Le document de 1990 s'appliquait seulement au Code national du bâtiment. Des trois provinces n'ayant pas adhéré à ce PE, le Québec a adopté le Code national du bâtiment comme réglementation minimale du bâtiment devant être administrée par ses municipalités, alors que Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard n'avaient pas de code provincial du bâtiment. Toutefois, leurs grandes villes ont adopté le Code national du bâtiment.

Depuis 2005, sept administrations ont conclu des PE distincts relativement aux codes nationaux du bâtiment, de la plomberie et de prévention des incendies. Cette approche visait des engagements plus fermes de la part des provinces et territoires. Cependant, le nombre de provinces et territoires signataires n'est pas indicateur d'un tel résultat (voir le tableau 4).

Les PE de 2005 ajoutaient également des obligations pour les provinces et territoires, ce qui peut avoir freiné leur niveau d'adhésion. Il faut tout de même préciser que la signature d'un PE ne constitue pas une condition à la participation d'une province ou d'un territoire au système.

---

<sup>1</sup> La zone géographique du Nunavut faisait partie des Territoires du Nord-Ouest, qui ont conclu un PE avec le CNRC en 1990.

**Tableau 4 : Protocoles d'entente signés, par province et territoire**

P/T	PE de 1990	PE de 2005
Nunavut	S.O.	
Territoire du Yukon	Conclu	Conclu en 2008
Territoires du Nord-Ouest	Conclu	
Colombie-Britannique	Conclu	Conclu en 2009
Alberta	Conclu	
Saskatchewan	Conclu	Conclu en 2008
Manitoba	Conclu	Conclu en 2008
Ontario	Conclu	
Québec		Conclu en 2009
Nouveau-Brunswick	Conclu	
Île-du-Prince-Édouard		Conclu en 2008
Terre-Neuve-et-Labrador		
Nouvelle-Écosse	Conclu	Conclu en 2008

### *Situation souhaitable*

Dans une situation souhaitable, les partenaires stimuleraient et renforceraient constamment leurs relations réciproques et avec toutes les parties intéressées, et continueraient d'agir dans le cadre d'un modèle collaboratif.

Ce modèle collaboratif présenterait les caractéristiques suivantes :

- rôles et attentes des parties officialisés dans une nouvelle entente de collaboration;
- mécanisme de soutien au système reconnaissant la nature collaborative du partenariat et répartissant le besoin d'un soutien durable;
- fonction de leadership accrue pour le CCPTPC (ou autre entité p/t) dans le système coordonné d'élaboration des codes;
- fonction de gestion accrue pour la CCCBPI (ou autre entité) dans les opérations du système;
- travaux p/t pour l'élaboration des codes intégrés au niveau de la CCCBPI;
- effort soutenu d'harmonisation des codes parmi les administrations dans toute la mesure du possible; et
- transparence et communications avec les parties intéressées pour en arriver à une meilleure compréhension du système coordonné d'élaboration des codes.

### CCCBPI

Il faudrait se pencher sur le rôle de la Commission et sur ce qu'il est réaliste d'attendre comme résultats d'une seule réunion annuelle de deux jours en personne. Actuellement, une grande part de la réunion annuelle est consacrée aux détails du plan de travail de chaque comité permanent.

La CCCBPI, par l'intermédiaire du CE, devrait être plus active dans l'établissement de liens entre les priorités de la CCCBPI et les ressources disponibles, ainsi que dans l'examen du budget et d'autres éléments de mesure de la performance du système. D'autres parties intéressées qui remplissent des fonctions importantes dans le système pourraient également avoir besoin d'une occasion de commenter les plans et les priorités.

Il faudrait aussi étudier le rôle du CE dans le contexte de l'examen du rôle de la CCCBPI. Il faudrait notamment se demander si le CE constitue l'instance adéquate pour faire office de comité permanent intéressé aux divisions A et C de tous les codes modèles (portée, politique). Un autre élément à examiner est le degré de transparence du processus décisionnel du CE, et si le système fait l'objet d'un niveau approprié de supervision administrative, en particulier dans l'établissement des priorités.

#### CCPTPC

Il faudrait se pencher sur le rôle du CCPTPC et sur ce qu'il est réaliste d'attendre de ses travaux. Le GEM a régulièrement entendu des commentaires sur les calendriers difficiles à concilier des membres du CCPTPC, compte tenu des importantes responsabilités qu'ils exercent au sein de leurs administrations respectives.

Le GEM a aussi été informé des délais de communication des conseils stratégiques du CCPTPC à la CCCBPI. Pour que le système fonctionne dans sa structure actuelle, le CCPTPC doit pouvoir répondre aux demandes en temps opportun. Dans le contexte des nouvelles ententes de collaboration en préparation, on prévoit que le CCPTPC pourrait devoir assumer un plus grand rôle de direction dans le système coordonné d'élaboration des codes. Le GEM a estimé qu'un examen du CCPTPC ne relevait pas de son mandat.

Le délai réel ou apparent dans une communication opportune entre le CCPTPC et la CCCBPI pourrait éventuellement s'atténuer partiellement si la CCCBPI demandait à ses comités d'entreprendre leurs travaux sur certains sujets, que les conseils stratégiques du CCPTPC aient été obtenus ou non. Par contre, cette façon de procéder présente le risque que l'on élabore des contenus de code ne concordant pas avec les priorités p/t, ce qui entre en contradiction avec le but global d'harmonisation de la CCCBPI.

#### CNRC

Dans une situation souhaitable, le CNRC conserverait son rôle de partenaire apprécié dans le futur système coordonné. Le CNRC continuerait d'apporter son soutien à la CCCBPI et à ses comités, et à fournir un soutien administratif au CCPTPC. Le CNRC instituerait un cadre de plan d'activités pour contrôler plus efficacement le budget d'élaboration des codes. Le CNRC ferait rapport avec plus de transparence de la performance de ses activités d'élaboration des codes. Les rapports annuels feraient état des progrès et de l'achèvement des tâches prioritaires.

L'une des forces actuelles du système est son accès à l'expertise des conseillers techniques de Codes Canada et leur implication dans les travaux des comités permanents, une caractéristique unique au système canadien qu'il faudrait continuer de mettre en valeur pour l'avenir. Les liens entre les milieux de la recherche et le personnel de Codes Canada ont été extrêmement fructueux jusqu'à maintenant, et ces liens pourraient être approfondis.

Le CNRC devra à l'avenir jouer un rôle important dans la mobilisation d'autres ministères fédéraux et leur faire comprendre la valeur du système coordonné d'élaboration des codes. Cet aspect est traité plus en profondeur dans la section [Reconnaissance de l'intérêt national commun](#).

#### Contributions provinciales-territoriales

Outre le soutien qu'apportent déjà les provinces et territoires, la situation souhaitable verrait une participation accrue de leur part dans le système coordonné d'élaboration des codes, par exemple par l'élargissement du mandat du CCPTPC ou par d'autres mécanismes. Si les provinces et territoires apportent éventuellement une contribution plus poussée que ce que l'on prévoit actuellement, ils devraient également s'investir davantage dans la planification stratégique, l'établissement des priorités

et les opérations du système. Les activités p/t d'élaboration des codes devraient aussi être mieux intégrées au système. Leur solide soutien à des consultations coordonnées autant que possible, le but global de l'harmonisation et une plus grande uniformité des codes nationaux constituent des bases essentielles pour l'avenir.

De plus, les provinces et territoires peuvent apporter un soutien financier au système en ayant recours aux services du CNRC pour la publication des codes provinciaux ou en concluant des ententes de propriété intellectuelle avec le CNRC, notamment pour le partage des droits d'auteur.

#### Nouvelles ententes de collaboration

Il faut formuler une nouvelle entente de collaboration claire et à jour, qui énonce les relations entre les partenaires du système. L'entente devrait évoquer le soutien et l'engagement politique des deux parties, soit les gouvernements fédéral et p/t.

L'élaboration des nouvelles ententes de collaboration doit tenir compte des éléments suivants :

- mobilisation et sensibilisation au système des hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et p/t en préparation de la conclusion d'une entente;
- préparation de documents d'information pour communiquer aux gouvernements respectifs la nécessité des ententes de collaboration et l'intérêt national auquel répond le système;
- élaboration d'un plan de mise en œuvre des engagements;
- exploration des mesures incitatives ou d'occasions de valeur ajoutée pour les partenaires signataires;
- revue du rôle du CCPTPC et de son efficacité comme partie intégrante du système;
- revue des rôles de la CCCBPI et du CCPTPC dans le suivi de la performance de l'élaboration des codes coordonnée en regard des engagements;
- examen de mécanismes qui permettraient à la CCCBPI de s'impliquer davantage dans l'établissement des priorités et l'affectation de ressources à ces priorités;
- formulation de messages cohérents parmi les partenaires, à l'intention de chaque administration p/t, sur les valeurs et les avantages d'un partenariat au sein du système et l'importance d'une participation active au système et du soutien de ce dernier ainsi que du rôle des partenaires; et
- élaboration de meilleurs mécanismes de soutien des modifications p/t dans le cadre du système national.

Ce nouvel engagement politique pourrait tirer parti de l'élaboration de nouvelles ententes de collaboration pour renégocier les relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La participation de fonctionnaires du plus haut niveau possible assurerait la reconnaissance de l'importance du renouvellement et son soutien conséquent.

Dans la situation souhaitable, les provinces et territoires reconnaissent l'avantage économique de ne pas avoir à élaborer des codes distincts pour leur administration, de même que leur concurrence collective accrue, et confirment leur intérêt envers ces avantages en concluant de nouvelles ententes de collaboration.

Une entente de collaboration entre le CNRC et les provinces et territoires devrait traiter des enjeux suivants :

- harmonisation des codes nationaux et p/t du bâtiment (y compris de la plomberie), de l'énergie et de prévention des incendies dans la plus grande mesure possible et dans tous les domaines possibles;

- partage équitable et transparent des coûts;
- facilitation de la mise en œuvre des politiques p/t;
- adoption en temps opportun des codes p/t (dans le cadre d'un engagement multilatéral partagé entre les provinces et territoires et le CNRC);
- entente sur la surveillance continue de l'efficacité du système;
- maintien d'un système capable de s'adapter aux changements technologiques, à la recherche et à la définition des risques, et aux besoins du processus de réglementation p/t, notamment la consultation des parties intéressées, l'analyse des répercussions, la formation des gens de métier et la production d'outils de conception et de guides de pratique.

Les nouvelles ententes de collaboration devraient être étayées par un plan stratégique appliqué concrètement sur une base partagée et dont l'atteinte des objectifs serait surveillée.

L'Australian Building Code Board (ABCB) a de son côté produit une entente similaire à un PE, car comme la CCCBPI, sa responsabilité première est de préparer et de publier des codes modèles australiens au nom des deux paliers de gouvernement, soit le Commonwealth (fédéral) et les états et territoires, ces derniers étant responsables en vertu de leurs lois et règlements de l'administration des codes nationaux de la construction.

En vertu de l'entente intergouvernementale australienne (Intergovernmental Agreement, IGA), le gouvernement fédéral (Commonwealth) demande à tous les signataires d'adopter les codes modèles de la construction australiens et de les appliquer, d'éviter que des instruments réglementaires locaux, étatiques ou territoriaux prévalent sur les exigences de performance des codes modèles, et d'assurer l'application uniforme des codes modèles dans les différents états. Les ministres des états australiens ont convenu de se réunir périodiquement pour examiner les résultats et les progrès en regard des objectifs énoncés dans les plans d'activités annuels de l'ABCB, et de passer en revue les rapports annuels de variations par rapport aux codes modèles. L'IGA énonce en détail les modalités de nomination, les fonctions, les pouvoirs, les réunions, les responsabilités, les dépenses admissibles et les contributions au financement des activités de l'ABCB.

En Allemagne, les gouvernements fédéral et d'états ont conclu des modalités similaires et les ministres des deux paliers se réunissent annuellement pour renouveler l'entente et leur engagement.

Dans le cadre des travaux menant à la conclusion de nouvelles ententes de collaboration, les partenaires devraient :

- envisager l'entité et la structure organisationnelle les plus efficaces pour soutenir les activités du système et promouvoir des modalités justes et équitables de partage des coûts;
- formuler un plan de mise en œuvre pour donner suite aux engagements des ententes de collaboration;
- prévoir des réunions ordinaires de hauts fonctionnaires pour revoir et réitérer les engagements des ententes de collaboration; et
- évaluer l'occasion d'élargir les ententes de collaboration à des enjeux susceptibles de renforcer l'engagement p/t, par exemple lier l'élaboration de codes et de normes à l'atténuation des catastrophes, à une plus grande mobilité des gens de métier ou à l'élaboration de matériel de formation et de certification des gens de métier.

#### Partenariats solides

Dans la situation souhaitable, les partenaires feraient la promotion des valeurs et des avantages de solides codes canadiens, au moyen de messages et de communications plus uniformes. Cette

communication cohérente devient essentielle lorsque les parties intéressées ne sont pas également engagées au niveau p/t, ou sont engagées de manières différentes aux niveaux national et p/t.

La collaboration de la CCCBPI, du CCPTPC, du CNRC et des provinces et territoires peut être qualifiée de bonne, mais le GEM estimait qu'il y avait lieu d'améliorer le partenariat par une définition plus claire, une harmonisation et une meilleure communication de leurs buts communs. Les rôles courants des principaux partenaires et leurs relations sont clairs pour eux (tel que décrit précédemment dans la section [Contexte](#)), mais il semble que les parties intéressées ne sont pas toujours au fait des rôles des partenaires principaux et de leurs relations réciproques.

Il faut trouver une solution pour permettre des consultations nationales-provinciales-territoriales communes. Un site Internet national pour un processus unifié de consultation, soutenu et utilisé par toutes les administrations devrait être créé, et ses retombées partagées, à l'issue des consultations. Les partenaires doivent discuter de la fréquence et du calendrier des consultations, et échanger des idées avec le CCPTPC sur des stratégies efficaces de mise en œuvre.

Des examens publics d'envergure ayant lieu une fois au cours d'un cycle d'élaboration des codes semblent l'option la plus prometteuse pour une participation étendue et coordonnée. Les commentaires des examens publics nationaux doivent être communiqués aux provinces et aux territoires, et ces derniers doivent aussi faire part des résultats de leurs propres consultations ou examens publics. Le modèle du Québec, qui se fonde sur les consultations des parties intéressées pour formuler et présenter ses commentaires provinciaux sur d'importants changements au processus national, pourrait représenter une pratique exemplaire digne d'examen.

Les outils existants devraient être enrichis pour permettre l'échange des commentaires d'examens publics p/t particuliers à l'intérieur du système national. Si une information disponible à l'échelle nationale était communiquée aux comités consultatifs p/t, les enjeux p/t des codes pourraient se retrouver au niveau national. Il faudrait cultiver des relations plus étroites entre les organismes consultatifs p/t et les comités du système national, et l'information disponible à l'échelle nationale devrait être distribuée plus efficacement. De plus, la création de comités consultatifs p/t dans des domaines où ils n'en existent pas actuellement offrirait une occasion d'interaction régulière des parties intéressées à l'intérieur des provinces et territoires, ainsi qu'entre le système national et les provinces et territoires.

#### Harmonisation et évolution de l'importance des variations provinciales

Dans la situation souhaitable, tous les partenaires saisissent l'importance de traiter des variations provinciales. Les provinces et territoires reconnaissent également qu'ils interviennent dans des accords commerciaux nationaux et internationaux, dans le cadre desquels des exigences uniformes relatives au bâtiment, à la plomberie, à la prévention des incendies et à l'efficacité énergétique représentent un aspect important de l'harmonisation.

#### **Recommandations**

11. Élaborer de nouvelles ententes de collaboration qui :
  - a) intègrent les relations et les obligations des partenaires au sein du système coordonné d'élaboration des codes;
  - b) traitent des besoins et priorités des partenaires énoncés dans l'exposé de la situation souhaitable;
  - c) déterminent l'entité et la structure organisationnelle les plus efficaces pour soutenir les activités du système et promouvoir des modalités justes et équitables de partage des coûts;

- d) prévoient des réunions régulières de hauts fonctionnaires afin de revoir et de réitérer les engagements; et
  - e) ont une portée suffisamment large pour faciliter l'engagement des provinces et territoires, par exemple en liant l'élaboration de codes et de normes à l'atténuation des effets des catastrophes, à une plus grande mobilité des gens de métier ou à l'élaboration de matériel de formation et de certification des gens de métier.
12. Formuler et mettre en lien de nouveaux buts du plan stratégique et des méthodes efficaces de mesure de la performance dans les nouvelles ententes de collaboration.
  13. Passer en revue et définir plus clairement les rôles de la CCCBPI, du CCPTPC, du CNRC et des provinces et territoires dans le système coordonné d'élaboration des codes.
  14. Exprimer clairement les avantages du système coordonné d'élaboration des codes de manière à en arriver à une proposition de valeur.

## Composantes provinciales-territoriales

La prospérité du système coordonné d'élaboration des codes repose sur sa capacité à répondre aux besoins des administrations et sur une mobilisation accrue de celles-ci (plus précisément des provinces et territoires) envers plusieurs aspects importants du système. L'examen du GEM a fait ressortir plusieurs enjeux cruciaux pour la réussite future, dont bon nombre sont interreliés :

- harmonisation des codes provinciaux/territoriaux avec les codes modèles nationaux;
- modifications aux codes issues des provinces/territoires;
- adoption provinciale/territoriale des codes modèles; et
- coordination des consultations publiques.

### *Situation actuelle*

#### Harmonisation des codes provinciaux et territoriaux avec les codes modèles nationaux

L'un des intérêts communs les plus cruciaux consiste à harmoniser au plus haut degré possible les codes nationaux et les réglementations p/t sur la sécurité et les normes du bâtiment. L'harmonisation comporte deux volets, soit l'adoption en temps opportun d'exigences uniformes par toutes les administrations et une plus grande uniformisation du contenu technique des codes.

Le degré actuel d'harmonisation des exigences techniques peut être qualifié de modéré. La plupart des administrations adoptent les codes nationaux, avec ou sans adaptations, comme base de leur réglementation sur la sécurité et les normes du bâtiment, mais l'adoption tardive ou le refus d'adopter de certaines administrations demeure un problème. Le système coordonné d'élaboration des codes offre des possibilités d'échange d'information sur des variations techniques et de promotion de l'harmonisation de ces variations.

Le Canada compte quelques villes à charte qui détiennent déjà le pouvoir d'adopter et d'adapter des codes du bâtiment, de prévention des incendies de la plomberie ou de l'efficacité énergétique, et d'autres villes explorent la possibilité de se doter d'une nouvelle charte leur conférant un certain contrôle sur l'adoption ou la modification de codes de construction. Toutefois, l'ajout ou l'alourdissement des divergences ainsi que l'adoption de codes non uniformes pourraient compliquer inutilement le processus de conception et de construction.

Dans le contexte du système coordonné d'élaboration des codes, l'intention d'harmoniser les exigences des codes ne vise que les dispositions techniques des codes du bâtiment, de la plomberie, de la prévention des incendies et de l'efficacité énergétique assujetties à la portée actuelle des codes modèles. Le but commun de l'harmonisation ne s'applique donc pas aux exigences administratives (en raison des différences entre les cadres législatifs et réglementaires des administrations respectives). Le but commun ne s'applique pas non plus aux exigences techniques des codes p/t qui échappent à la portée des codes modèles (ces exigences peuvent viser des buts régionaux spécifiques ou des bâtiments et installations spécifiques qui, de l'avis de l'autorité p/t pertinente, doivent être pris en compte par les concepteurs, constructeurs et propriétaires de bâtiments).

La participation des provinces et territoires au processus d'examen public varie et continue d'évoluer, mais elle produit toujours des contributions efficaces et une influence p/t sur les modifications aux codes modèles, ce qui pourrait mener à un moins grand nombre de variations.

Le CNRC a récemment commencé à offrir aux administrations des présentations vidéo sur les modifications proposées, afin de faciliter les consultations internes et l'analyse, par le personnel des P/T, des enjeux relatifs aux politiques, aux répercussions et à la mise en application.

#### Modifications aux codes issues des provinces et territoires

Alors que les gouvernements p/t comptent de plus en plus souvent sur la réglementation de la sécurité et de la construction pour soutenir des politiques gouvernementales, de telles modifications aux codes fondées sur des politiques ont récemment entraîné, du moins temporairement, des lacunes d'harmonisation des exigences, lorsque les attentes p/t quant au calendrier d'intégration des modifications aux codes ne sont pas satisfaites par le processus national d'élaboration des codes.

Les ministères responsables de la sécurité des bâtiments des provinces et territoires à plus grande population ont parfois subi des pressions sociales pour réglementer des questions délicates ou de nouveaux enjeux. Mentionnons par exemple le code du bâtiment écologique (Green Building Code) de la Colombie-Britannique, l'adoption par plusieurs provinces d'exigences d'accessibilité (C.-B., Alb., Ont., N.-É.) ou les exigences relatives aux bâtiments en bois de moyenne hauteur.

Certains sujets semblent éveiller un esprit compétitif au sein des administrations p/t, comme on a pu l'observer lors de l'élaboration des exigences relatives à l'efficacité énergétique.

Dans certains cas, des comités de la CCCBPI donnent l'impression d'insister pour revenir à la case départ, plutôt que d'avoir recours à une solution déjà élaborée et adoptée par une administration. Des difficultés surviennent lorsque tous les règlements existants sont passés en revue dans le cadre du processus national afin de veiller à ce que la solution du code modèle convienne à toutes les administrations. Même si la solution élaborée antérieurement par une administration était la meilleure à ce moment, la solution « nationale » peut avoir évolué. Par conséquent, l'administration qui avait élaboré la solution au départ doit mettre à jour sa solution ou décider de ne pas l'harmoniser aux codes modèles nationaux. La mise à jour de solutions déjà adoptées par voie réglementaire et mises en application au sein d'une administration peut engendrer des difficultés.

La CCCBPI et le CNRC n'apportent actuellement qu'une aide très limitée à l'élaboration par une ou plusieurs administrations d'exigences qui pourraient être adoptées par d'autres administrations plus tard, ce qui incite les provinces et territoires à entreprendre ces projets, parfois de grande envergure, de façon indépendante. Il y a également une reconnaissance limitée au niveau national d'une grande part des travaux d'élaboration entrepris individuellement par les provinces et territoires (tant sur le plan de services en nature que sur celui de l'acceptation des politiques ou des travaux techniques).

Il semble y avoir une augmentation du nombre de nouveaux sujets intégrés aux codes par les administrations et qui n'ont pas, dans un premier temps, été abordées dans les codes modèles nationaux. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, notamment les priorités divergentes des provinces et territoires et la capacité du processus national de satisfaire aux pressions d'échéancier d'une administration pour traiter d'un enjeu particulier. Par ailleurs, aucune autre administration n'a manifesté l'intention d'instituer son propre système d'élaboration des codes, de même que toutes les ressources connexes.

#### Adoption provinciale/territoriale des codes modèles

L'adoption des codes modèles par une loi p/t en fait des règlements exécutoires. Le système coordonné d'élaboration des codes compte sur les provinces et territoires pour adopter les codes modèles dans les meilleurs délais, afin de maximiser l'uniformité des codes de la construction dans l'ensemble du Canada. Le système compte également sur les comités de la CCCBPI pour élaborer des exigences cohérentes et applicables uniformément partout au pays. Finalement, le système dépend aussi de l'adoption en temps opportun des codes modèles pour boucler son budget grâce aux ventes des codes.

Les cadres législatif et réglementaire varient selon l'administration. Les protocoles d'entente (PE) ne fixent aucune cible quantitative quant à un délai acceptable entre la publication d'un code modèle et son adoption par les P/T. Il est de plus évident que le moment de l'adoption des codes mis à jour échappe au contrôle direct des gestionnaires du système sur le plan p/t.

Les étapes qui précèdent et qui suivent l'examen public ont été ajoutées lors du cycle d'élaboration des codes de 2005 pour s'assurer que les administrations p/t aient l'occasion de passer en revue les modifications aux codes, afin de déceler de possibles enjeux administratifs et de politique. De plus, l'un des motifs du choix de PE individuels était de tenter de répondre aux besoins et de s'adapter au contexte unique à chaque administration.

Malgré ces efforts, le délai d'adoption des codes modèles nationaux de 2010 dans l'ensemble du Canada s'était prolongé par rapport aux codes nationaux de 2005. Le tableau suivant compare les délais d'adoption des éditions des codes modèles (qu'ils aient été adoptés intégralement ou avec modifications) pour le cycle d'élaboration des codes de 2010 et les deux cycles précédents.

**Tableau 5 : Délais d'adoption des codes modèles (par code et par province ou territoire)**

Province/ territoire	Années avant l'adoption										
	CNB 1995	CNB 2005	CNB 2010	CNPI 1995	CNPI 2005	CNPI 2010	CNP 1995	CNP 2005	CNP 2010	CMNÉB 1997	CNÉB 2011
Yukon	0	0	1	0	0	1	0	0	1	N	4
Territoires du Nord- Ouest	2	3	1	1	3	1	N	N	N	N	N
Nunavut <sup>1</sup>	S.O.	N	N	S.O.	N	N	S.O.	N	N	S.O.	N
Colombie- Britannique	3	1	2	3	1	2	3	1	2	N	2
Alberta	2	2	5	2	2	5	2	2	2	N	4
Saskatchewan	2	4	3	2	3	3	N	6	N	N	N
Manitoba	3	1	1	3	1	1	3	1	1	N	3
Ontario	3	1	2	2	2	4	3	1	2	9	2
Québec	5	3	5	N	N	2	3	3	4	N	N
Nouveau-Brunswick	3	4	5	2	3	1	2	4	4	N	N
Île-du-Prince- Édouard <sup>2</sup>	N	N	N	N	N	N	N	N	4	N	N
Nouvelle-Écosse	3	2	3	N	2	1	2	1	3	N	3
Terre-Neuve-et- Labrador <sup>2</sup>	2	3	N	2	N	N	N	N	N	N	N
<b>Délai moyen d'adoption</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>	<b>9,0</b>	<b>3,0</b>
<b>Non-adoption (N)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>7</b>

<sup>1</sup> Le Nunavut utilise le CNB et le CNPI depuis la création de son territoire en 1999.

<sup>2</sup> Île-du-Prince-Édouard : Adoption du Code national de la plomberie pour toute la province en vertu de l'Environmental Protection Act. Le code provincial de prévention des incendies ne se fonde pas sur le Code national de prévention des incendies, mais il en intègre des parties par renvoi. Les grandes municipalités ont adopté le Code national du bâtiment de 2010 en 2011.

<sup>3</sup> Terre-Neuve-et-Labrador : Adoption à l'échelle provinciale du Code national de prévention des incendies et du Code national du bâtiment (par l'intermédiaire des grandes municipalités) sous réserve de quelques exceptions.

L'année 0 représente l'année de publication des éditions respectives des codes. L'année 2014 serait donc l'année 4 du cycle d'adoption de 2010, et 1999 était l'année 4 de l'édition 1995 du CNB. Ainsi, l'année de publication n'est pas comptée parce que les codes sont habituellement publiés en fin d'année. Les valeurs du tableau représentent donc le délai écoulé depuis la publication du code modèle.

En février 2015, on pouvait observer que :

- le CNB de 2010 avait été adopté ou avait servi de base à la réglementation du bâtiment dans 10 des 13 administrations p/t;
- le CNPI de 2010 avait été adopté ou avait servi de base à la réglementation relative à la prévention des incendies dans 10 des 13 administrations p/t; et
- le CNP de 2010 avait été adopté ou avait servi de base à la réglementation de la plomberie dans 9 des 13 administrations p/t.

Il faut cependant préciser que le nombre d'adoptions tardives (valeurs de 4 ou 5) avait augmenté pour l'adoption des codes de 2010.

Le CMNÉB de 1997 a été adopté par renvoi dans le Code du bâtiment de l'Ontario de 2006, soit neuf ans après sa publication. Aucune autre administration n'a adopté ce code modèle. En 2007, le Conseil de la fédération s'est engagé à élaborer et à mettre en œuvre des programmes, des normes ou des mesures incitatives visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Pour appuyer les administrations, la CCCBPI a mis à jour le CMNÉB de 1997 et a publié le CNÉB de 2011. Ce dernier code a jusqu'à

maintenant été adopté ou a servi de base pour la réglementation sur l'efficacité énergétique dans quatre des treize administrations p/t. Il s'agit d'un taux d'adoption supérieur à celui du CMNÉB 1997, mais l'on s'attendait à ce qu'un bien plus grand nombre d'administrations adoptent le CNÉB, et à un rythme plus rapide que pour le CMNÉB.

Le CNRC consacre des ressources considérables à aider les provinces et territoires dont il produit les codes à réviser ou à clarifier le libellé des codes et à publier leurs codes provinciaux, mais il n'existe actuellement pas d'étape de soutien officiel offerte par la CCCBPI ou le CNRC pour aider d'autres administrations à convertir les codes modèles en règlements p/t.

#### Consultations publiques coordonnées

La consultation des parties intéressées est un élément clé de tout système d'élaboration de codes ou de normes. Une meilleure coordination des examens publics nationaux et p/t faisait partie des principaux enjeux sur lesquels s'entendaient les sous-ministres responsables des codes du bâtiment, de prévention des incendies et de la plomberie.

La viabilité et la réussite du système d'élaboration des codes du Canada dépendent de la mesure dans laquelle les points de vue des parties intéressées d'une province ou d'un territoire peuvent être exprimés et intégrés dans le système national plus vaste, au moyen de consultations publiques.

D'autres éléments influant sur l'efficacité des consultations publiques sont abordés dans les sections [Partenariats et collaboration](#) et [Mobilisation des parties intéressées](#).

Le CNRC organise les examens publics nationaux quatre années sur cinq. Chaque examen public depuis 2003 a permis d'obtenir en moyenne 800 commentaires. Le tableau 6 présente la province, le territoire ou le pays d'origine de tous les commentaires issus des examens publics nationaux tenus depuis 2003 à l'échelle nationale, et les compare à des statistiques d'usage courant de la même province ou du même territoire.

**Tableau 6 : Commentaires d'examens publics, par province et territoire**

PROVINCE TERRITOIRE PAYS	Statistiques d'examens publics		Éléments de comparaison		
	NOMBRE DE COMMENTAIRES	POURCENTAGE	MISES EN CHANTIER (2013)	IMMOBILISATIONS DE CONSTRUCTION (2010)	POPULATION (2013)
Yukon	0	0,0 %	0,10 %	0,20 %	0,10 %
Colombie-Britannique	1525	22,0 %	15 %	15 %	13 %
Alberta	1069	15,0 %	18 %	16 %	11 %
Manitoba	463	7,0 %	3 %	3 %	4 %
Territoires du Nord-Ouest	5	0,1 %	0,10 %	0,20 %	0,10 %
Saskatchewan	69	1,0 %	4,00 %	2,80 %	3,10 %
Ontario*	3011	44,0 %	34 %	37 %	39 %
Québec**	623	9,0 %	21 %	21 %	23 %
Nouveau-Brunswick	18	0,3 %	1,40 %	1,80 %	2,10 %
Nouvelle-Écosse	8	0,1 %	2,60 %	2,30 %	2,70 %
Île-du-Prince-Édouard	0	0,0 %	0,30 %	0,30 %	0,40 %
Nunavut	0	0,0 %	0,00 %	0,10 %	0,10 %
Terre-Neuve-et-Labrador	2	0,0 %	1,40 %	1,40 %	1,50 %
États-Unis	123	2,0 %	S.O.	S.O.	S.O.
<b>TOTAL</b>	<b>6916</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\* Les commentaires de l'Ontario proviennent d'un grand nombre de commentateurs nationaux, par exemple des associations commerciales nationales.

\*\* Dans le cadre de l'examen public national, le Québec émet des commentaires qui font l'objet d'une discussion et d'un vote au sein d'importants groupes de discussion de parties intéressées.

La répartition des commentaires publics par province et territoire d'origine révèle que la Colombie-Britannique et le Manitoba sont davantage investis par rapport à leur part respective de la population et que d'autres, par exemple la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, sont moins mobilisés. Ces écarts peuvent peut-être s'expliquer par la façon dont chaque administration gère l'examen des modifications aux codes nationaux. La plus forte proportion de commentaires d'examen publics provenant de l'Ontario correspond au nombre élevé d'organisations nationales ayant leur siège dans cette province. Le CNRC a précisé que les futurs décomptes indiqueront séparément les commentaires des parties intéressées qui ont une portée vraiment nationale et les commentaires ontariens. Le nombre moins élevé que prévu de commentaires du Québec peut découler de la pratique du Québec de présenter à l'examen public national des commentaires qui ont fait l'objet d'une discussion et d'un vote au sein d'importants groupes de discussion des parties intéressées.

On constate avec intérêt que lorsque des administrations apportent des modifications minimales aux codes nationaux en se fondant principalement sur le processus national (Nouvelle-Écosse et Saskatchewan), la participation au processus national de commentaires est moindre que prévu.

La plupart des provinces et territoires ont une politique qui prescrit la tenue d'examens publics avant de modifier une réglementation, mais il n'est pas établi clairement si les consultations à l'échelle nationale sont conformes aux lois p/t respectives. Néanmoins, très peu de provinces et territoires tiennent leur propre examen public parallèlement à chaque examen public national. Dans certaines provinces et certains territoires, l'examen public de la CCCBPI peut seulement constituer un complément à l'examen public prescrit par la réglementation p/t, et non s'y substituer.

Une enquête a été menée sur l'implication des parties intéressées p/t, et a fait ressortir quelques tendances dans la coordination des consultations publiques. Environ la moitié des provinces et territoires affirment présenter des commentaires issus de leurs propres examens publics dans le cadre du processus national d'élaboration des codes, mais les nombres laissent penser que ce ne sont pas toutes les préoccupations p/t qui sont communiquées au système national. La plupart des administrations de moindre envergure ne mènent pas leurs propres consultations publiques et une seule province a déclaré avoir présenté des commentaires après avoir consulté ses parties intéressées et en leur nom aux fins de prise en compte dans le système national.

On a également constaté qu'un processus de consultation publique unique et coordonné pourrait ne pas répondre aux besoins de l'ensemble des provinces et territoires, et que les réalités politiques font en sorte que le choix du moment pour la coordination de consultations publiques conjointes échappe au contrôle des gestionnaires des ministères p/t. De plus, l'actuelle fréquence des consultations annuelles pourrait être trop élevée pour certaines provinces et certains territoires, et pourrait même aller à l'encontre du but, qui est d'en arriver à un examen public coordonné.

Il faut également signaler que la tenue d'examens publics annuels a une influence sur le délai global d'élaboration de modifications, car il faut affecter des ressources en personnel à cette tâche chaque année. Les ressources nécessaires à la gestion d'examens publics quatre années sur cinq n'ont pas été comptabilisées séparément.

### ***Situation souhaitable***

#### **Harmonisation des codes provinciaux et territoriaux aux codes modèles nationaux**

Dans la situation souhaitable, tous les partenaires reconnaissent l'importance de tenir compte des variations provinciales. De plus, les provinces et territoires reconnaissent que des exigences harmonisées sur le bâtiment, la plomberie, la prévention des incendies et l'efficacité énergétique

représentent un élément important des ententes commerciales nationales et internationales. Toutes les parties s'engageraient à harmoniser les dispositions des codes p/t, et leurs calendriers d'adoption avec ceux des codes nationaux dans toute la mesure du possible.

#### Modifications aux codes issues des provinces et territoires

Dans la situation souhaitable, les provinces et territoires agissent comme des partenaires efficaces du système et s'engagent, individuellement et collectivement, à présenter des demandes de modifications aux codes sur des variations significatives qu'ils ont adoptées et qui se rattachent aux objectifs des codes nationaux.

En complément de cet effort, les partenaires conviendraient d'instituer un sous-processus spécifique traitant adéquatement les modifications significatives aux codes présentées par les provinces et territoires. Ce processus tiendrait dûment compte de propositions déjà en application dans au moins une administration. Il permettrait également un échange d'information et une collaboration active parmi les provinces et territoires pour qu'une administration qui élabore une importante modification à un code puisse obtenir les commentaires des autres, ce qui dans certains cas permettrait d'étayer et de renforcer une demande de modification à un code modèle. Le processus permettrait aussi d'évaluer la contribution d'autres P/T sur des priorités, des activités de construction particulières ou la pertinence d'un enjeu au sein d'une administration donnée.

Le scénario le plus optimiste serait bien entendu que la province ou le territoire œuvre au sein du système national au stade de l'élaboration initiale d'une modification à un code. Toutefois, dans la situation souhaitable, les partenaires et parties intéressées reconnaissent que les variations et les besoins liés aux politiques individuelles des P/T constituent une réalité avec laquelle il faut composer. Cette situation souhaitable du système aborderait la réduction des variations des manières énoncées ci-dessous.

- Le personnel de recherche et de Codes Canada veille activement à suivre, à informer, à aider et à soutenir les administrations tenues d'élaborer rapidement d'importantes modifications aux codes, ce qui faciliterait le cas échéant leur intégration aux codes nationaux.
- Bien que les besoins des P/T et les pressions locales pour l'élaboration de nouvelles exigences se manifestent souvent à court préavis, les partenaires conviennent que leurs activités d'élaboration devraient, dans toute la mesure du possible, être planifiées et soutenues à l'échelle nationale.
- L'affectation des ressources (limitées) nécessaires, la réaffectation depuis d'autres tâches ou, si possible, un investissement collectif d'importants partenaires devraient faire l'objet de discussions et être acceptés par la CCCBPI, le CNRC et le CCPTPC; de plus, le coût d'activités p/t particulières devrait être partagé équitablement, si d'autres provinces et territoires sont intéressés. Dans le cadre d'une telle entente, le principe d'un crédit d'élaboration de codes pourrait être exploré pour les administrations ayant piloté l'élaboration de modifications importantes (comme récemment, pour l'efficacité énergétique ou les bâtiments en bois de moyenne hauteur).
- Les considérations sur le plan des politiques et la portée d'activités p/t particulières devraient être bien définies et confirmées comme étant d'un intérêt national commun.

Des liens plus étroits et des communications plus régulières entre les partenaires pourraient également créer une instance de libre discussion des priorités « nationales » d'élaboration des codes. La CCCBPI et le CNRC devraient envisager d'aider les provinces et territoires à communiquer ces priorités dans une

forme qui permettrait aux ministères p/t responsables d'informer leurs ministres, en appui au processus coordonné d'élaboration des codes avant de poursuivre leur initiative unilatéralement.

Formuler une démarche d'élaboration des codes mieux intégrée entre les P/T et le système national serait avantageux pour réduire au minimum de tels cas. Une certaine présence du processus national dans l'élaboration des modifications par les administrations individuelles pourrait réduire l'écart entre la façon dont une administration particulière aborde un enjeu et la façon dont cet enjeu est traité dans les codes modèles nationaux.

Il faudrait intégrer au processus national une composante qui accélère le traitement des enjeux signalés par des administrations individuelles, afin d'atténuer les pressions de temps qu'elles subissent pour traiter la question. Cet élément pourrait s'appliquer aux demandes de modification aux codes présentées par les provinces et territoires, et au traitement accéléré de projets d'élaboration de codes plus vastes, tout en tenant compte des ressources nécessaires et du degré de diligence raisonnable à exercer.

#### Adoption des codes modèles par les provinces et territoires

Le CNRC/la CCCBPI et les P/T devront tenir de franches discussions pour bien comprendre les processus et obstacles de l'adoption des codes par les P/T et définir des façons adéquates d'en limiter les répercussions sur une adoption en temps opportun.

Dans la situation souhaitable, le bilan d'adoption des codes par les P/T serait nettement amélioré en matière d'adoption en temps opportun (délai minimal) des codes modèles après leur publication. La mesure de la réussite de l'adoption pourrait être élargie à l'uniformité d'application des exigences des codes modèles dans l'ensemble du pays, comme le fait l'Australie, ce qui serait avantageux tant pour l'industrie que pour les responsables de la réglementation, grâce à une distribution étendue des guides et outils liés aux codes, ainsi qu'à la possibilité d'une aide dans la prestation de la formation des travailleurs de l'industrie et des responsables de la réglementation.

L'offre d'un soutien préalable à l'adoption de la part de la CCCBPI ou du CNRC pour aider les administrations à convertir les codes modèles en réglementation p/t devrait faire l'objet de discussions afin de pouvoir formuler des pratiques législatives communes et d'échanger des pratiques exemplaires de rédaction d'exigences réglementaires. De plus, la version définitive des modifications proposées devrait être distribuée plus tôt, et le CNRC aiderait les administrations à mobiliser plus tôt les parties intéressées à l'égard d'enjeux controversés, et les appuierait dans la mise en œuvre de nouvelles exigences.

Le besoin et l'efficacité d'étapes préalables et postérieures à un examen public devraient être examinés. Il a été proposé d'élargir la portée de ces étapes pour inclure un examen technique des modifications aux codes, en plus des questions administratives et de politique. On créerait un « guichet unique » pour les provinces et territoires, ainsi qu'une occasion supplémentaire pour le CNRC d'informer les administrations. Toutefois, des étapes préalables et postérieures à un examen public prolongent considérablement le processus. La réduction du nombre de consultations dont traitait la section précédente atténuerait ce fardeau. L'efficacité d'étapes préalables et postérieures à un examen public dans la facilitation de l'adoption devrait être examinée, et il faudrait définir un mécanisme pour le partage en temps opportun des commentaires d'examen public entre le CNRC et les administrations p/t respectives.

Les ententes de collaboration nouvelles ou renouvelées devraient comprendre des engagements de la part des provinces et territoires envers la CCCBPI et le CNRC, ainsi que réciproquement entre les

provinces et territoires, à adopter les plus récents codes modèles nationaux comme fondement de leur réglementation. Les provinces et territoires devraient s'efforcer au mieux d'adopter les codes mis à jour dans les deux ans suivant la publication des codes modèles nationaux. La confirmation régulière des ententes de collaboration proposée précédemment permettrait également de s'assurer que les ministres sont au fait de l'engagement quant à une adoption en temps opportun.

#### Renforcement du partenariat

Comme on le mentionne dans l'ensemble du présent document, un système coordonné d'élaboration des codes présente d'importants avantages. Pour profiter de ces avantages, toutes les parties intéressées du système, en particulier les partenaires, doivent donner suite à plusieurs enjeux évoqués tout au long du rapport et abordés en détail dans d'autres sections. L'un des sujets relevés est le principe de consultations publiques coordonnées. Les réponses à une enquête auprès des administrations p/t permettent de conclure que la combinaison d'un examen public coordonné et d'examens publics annuels conviennent mal à plusieurs administrations.

#### Consultation publique coordonnée

Dans la situation souhaitable, les provinces et territoires appuient largement les consultations publiques nationales et coordonnent efficacement leurs propres examens publics. De plus, les partenaires sont au fait des ressources consacrées à la tenue d'examens publics.

Une enquête sur l'implication des parties intéressées p/t confirme que l'actuelle fréquence de consultations annuelles pourrait être trop élevée, et suggère qu'une ou deux consultations par cycle de cinq ans permettraient à davantage d'administrations de planifier plus efficacement leur participation à des examens coordonnés.

Les parties intéressées et les provinces et territoires devraient être consultés sur la question précise du nombre optimal d'examens publics et de l'intervalle qui les sépare. Les résultats de l'enquête semblent indiquer que deux examens par période de cinq ans représenteraient une fréquence optimale.

Dans la situation souhaitable, tout examen public serait perçu par les provinces et territoires comme un moment approprié pour examiner et commenter les modifications proposées, et les commentaires des parties intéressées lors des consultations p/t, ainsi que les révisions subséquentes seraient acheminés au système national. Le processus se déroulerait ainsi, qu'une province ou un territoire participe ou non à une consultation coordonnée.

La situation souhaitable ne sera peut-être pas toujours réalisable en raison des priorités et des processus d'approbation des P/T, mais les nouvelles ententes de collaboration devraient inclure un engagement d'envisager des modifications au mode de participation des P/T au processus national de consultation publique, ainsi qu'à leur soutien du processus. Il peut exister des options n'allant pas jusqu'à une consultation publique totalement coordonnée qui pourraient répondre aux besoins des participants. Une plateforme commune nationale (Web) pourrait faciliter un tel processus, qu'il s'agisse d'une page Web indépendante ou d'un système auquel les sites des P/T pourraient renvoyer.

Dans la situation souhaitable, le système national gagnerait en vigueur par l'apport et l'intégration dans le système national de tous les commentaires des examens publics des P/T. De plus, l'échange de renseignements disponibles à l'échelle nationale avec des comités consultatifs p/t plus officiels ferait passer les enjeux liés aux codes p/t au niveau national.

Le modèle du Québec, qui tient des consultations auprès des parties intéressées pour formuler et présenter ses commentaires provinciaux sur d'importantes modifications au processus national, pourrait représenter une pratique exemplaire digne d'examen.

### ***Recommandations***

15. Renforcer et maintenir des efforts d'harmonisation des codes modèles dans l'ensemble du pays et en arriver à une adoption plus rapide des nouveaux codes et à une réduction des variations techniques.
16. Susciter un solide engagement de toutes les administrations pour favoriser l'intégration de solutions communes dans les codes modèles nationaux, au lieu d'élaborer des solutions indépendantes.
17. Étudier les possibilités d'un processus national de consultation.
18. Créer des mécanismes d'intégration au processus national d'initiatives d'élaboration de codes exécutées au niveau provincial ou territorial.

## Mobilisation des parties intéressées

Les « parties intéressées » sont habituellement définies comme des personnes ou des groupes qui peuvent influencer l'aboutissement d'un projet, ou qui sont touchés par les objectifs de l'organisme et s'intéressent donc aux retombées qu'il engendre. L'application de cette définition au système coordonné d'élaboration des codes engloberait donc les partenaires principaux les partenaires clés comme les principales parties intéressées directement visées, les utilisateurs des codes ainsi que le grand public. Aux fins de la présente discussion, le GEM considère que l'expression « parties intéressées » exclut les partenaires.

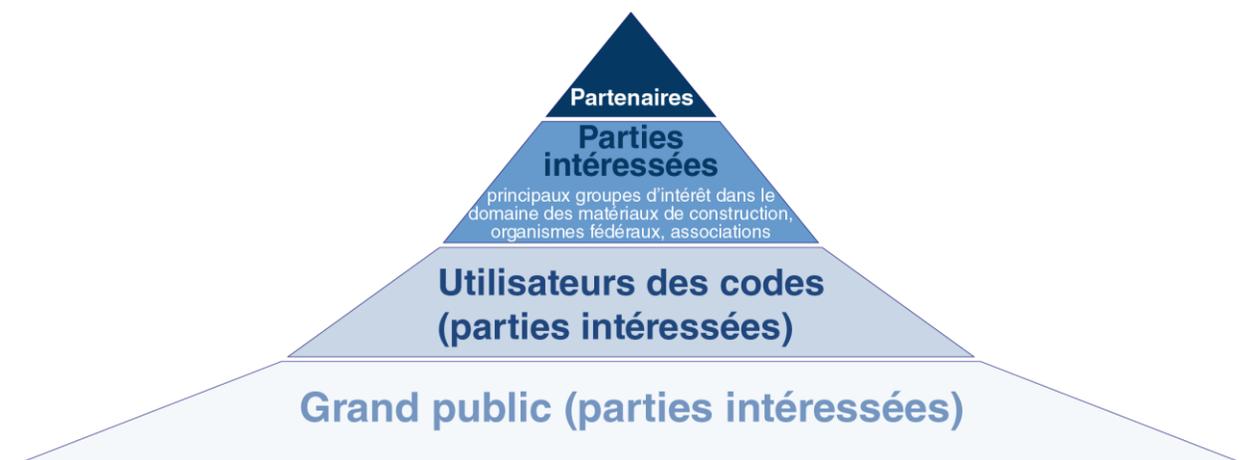


Figure 4 : Partenaires et parties intéressées

Le GEM a concentré son examen sur l'implication des parties intéressées dans le système, en se penchant sur leur présence ou leur absence, leur interaction (communication) avec le système, leurs relations avec les partenaires et leur intérêt spécifique.

L'interaction dans le système ne se limite pas à la participation à des comités et à un rôle d'observateur dans une réunion. Les personnes qui présentent des commentaires aux examens publics et qui proposent des modifications aux codes font aussi partie des parties intéressées.

### *Situation actuelle*

Les parties intéressées dans le système coordonné d'élaboration des codes collaborent avec la CCCBPI et ses comités, ainsi qu'avec chaque province et territoire. Certains ont aussi des relations directes avec le CNRC.

Les parties intéressées de la CCCBPI se répartissent en trois catégories d'intérêt, soit la réglementation, l'intérêt général et l'industrie. La figure 5 situe la catégorie de la réglementation du côté inférieur droit, celle de l'intérêt général à gauche et celle de l'industrie du côté supérieur droit.

Il faut préciser que la taille des trois catégories illustrées à la figure 5 représente simplement leur diversité et ne correspond pas à la proportion réelle de leur composition. Les politiques et procédures de la CCCBPI prévoient une représentation équilibrée des trois catégories au sein de la Commission et de ses comités permanents. Les comités de la CCCBPI sont toutefois de taille limitée et il n'est donc pas possible d'y faire siéger toutes les parties intéressées. L'examen public peut cependant rétablir l'équilibre en recevant les commentaires d'un échantillon beaucoup plus vaste de parties intéressées. À

l'occasion, le personnel du CNRC demande à des parties intéressées clés de collaborer avec des comités ou de participer à des examens publics afin d'obtenir leur contribution. De telles pratiques peuvent parfois donner l'impression que l'élaboration des codes revient à un cercle fermé, inaccessible aux personnes de l'extérieur.

Les parties intéressées qui se trouvent dans l'anneau intérieur autour de la CCCBPI sont officiellement reconnues dans les matrices des comités, à la fois au sein de la CCCBPI et des comités permanents. Diverses associations et institutions figurant dans l'anneau extérieur contribuent de manière plus élargie, par correspondance ou présentation de propositions de modification à un code, et à l'occasion, sont invitées à participer à titre d'observateurs ou de membres d'office, habituellement au sein d'un comité permanent.

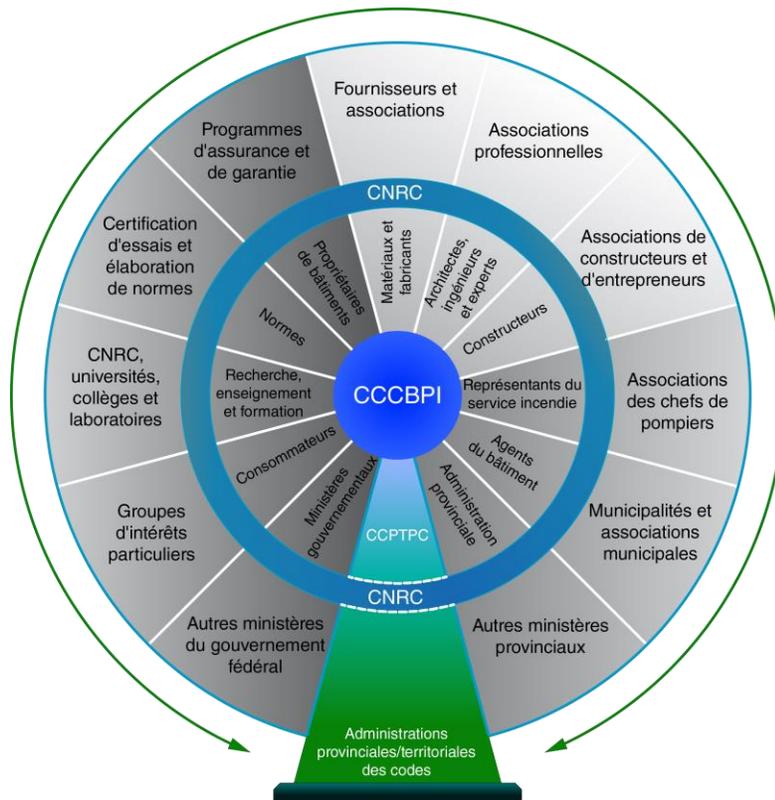


Figure 5 : Parties intéressées participant au système coordonné d'élaboration des codes

La CCCBPI choisit les membres de ses comités en fonction de leur expérience et de leurs connaissances personnelles, ce qui accentue une contribution individuelle sur le plan national, alors que la participation des parties intéressées p/t passe surtout par l'intermédiaire d'associations et d'organismes.

Une enquête auprès des administrations p/t à propos de leur collaboration avec les parties intéressées a confirmé que ces organismes et associations (à la différence d'individus détenant une expertise) sont aussi reconnus souvent et officiellement pour leur consultation et leur participation à l'élaboration des codes au niveau des P/T, ce qui explique le fait que les décisions politiques sur l'élaboration des codes sont prises au niveau des P/T. Il existe cependant un risque que ces parties intéressées ne participent pas suffisamment au système. Les partenaires devront donc relever le défi d'intégrer efficacement les commentaires reçus des P/T pour étayer les décisions de la CCCBPI.

Parties intéressées internes actuelles – comités de la CCCBPI

La catégorie de la réglementation des comités de la CCCBPI est constituée de membres des autorités p/t, d'agents municipaux du bâtiment, de la plomberie et de prévention des incendies, ainsi que de membres des conseils p/t de conformité et d'appel, et d'organismes d'évaluation de la conformité.

De nombreux responsables de la réglementation sont très présents au sein des comités techniques; ils présentent également des demandes de modification aux codes et commentent les modifications proposées lors des examens publics.

La catégorie de l'industrie réunit des constructeurs, des concepteurs, des architectes, des ingénieurs, des experts-conseils, des spécialistes, des entrepreneurs, des fabricants, des fournisseurs et leurs associations professionnelles respectives. Ces utilisateurs des codes doivent se conformer aux exigences de ces codes. Les professionnels de l'industrie ont toujours été le groupe le plus investi dans le système, au sein des comités techniques. Ce groupe de parties intéressées est généralement bien mobilisé.

La catégorie de l'intérêt général regroupe un vaste éventail de parties intéressées, notamment les consommateurs, les propriétaires et occupants de bâtiments, les gestionnaires immobiliers, les assureurs et prestataires de garanties, les organismes de recherches et d'essais, les organismes d'enseignement et de formation, les organismes d'élaboration de normes, les organismes de santé publique et des ministères de tous les paliers s'intéressant aux codes. Ces parties intéressées sont touchées par les codes, et leurs intérêts envers ceux-ci sont diversifiés. Ce groupe de parties intéressées tend à être le plus sous-représenté des trois catégories en ce qui a trait au nombre de membres. Il est souvent difficile de représenter tous les intérêts en raison de la diversité des enjeux techniques dont traite un comité.

Dans la catégorie de l'intérêt général, les organismes d'élaboration de normes (OEN) font partie des parties intéressées les plus importantes, car les normes représentent un outil extrêmement efficace pour réglementer des détails technologiques complexes et pour s'assurer que les règles du jeu sont les mêmes pour tous. Les OEN comprennent bien le mandat de la CCCBPI et l'information circule bien entre les systèmes d'élaboration des codes et des normes. Les OEN sont très mobilisés. Le personnel du CNRC collabore régulièrement avec les OEN pour échanger de l'information et harmoniser le contenu et la publication des documents. Le rôle d'autres ministères, notamment Environnement et Changement climatique Canada, Ressources naturelles Canada et Santé Canada, et dans une certaine mesure de leurs équivalents p/t, est moins clairement défini. Ils remplissent une fonction cruciale, par exemple pour fournir des données climatiques ou de performance énergétique à jour, et financent parfois des recherches en guise d'appui des modifications aux codes. Ce groupe de parties intéressées manifeste une mobilisation variable, en fonction du degré d'intérêt gouvernemental envers les décisions relatives aux codes qui touchent leur secteur. Les membres de comité représentant d'autres ministères siègent habituellement à titre de membres d'office de comités ou de la CCCBPI, ce qui leur permet d'éclairer les décisions des comités sans exercer de droit de vote. Les chercheurs du CNRC font aussi partie de cette catégorie.

Les prestataires de garantie du bâtiment (constructeurs) et les assureurs immobiliers et de biens (propriétaires) du Canada font également partie de la catégorie de l'intérêt général. Ces parties intéressées possèdent de précieux renseignements sur le rendement des pratiques courantes de construction et signalent souvent des sujets mal abordés par les forces du marché ou la réglementation. Ce groupe de parties intéressées n'est actuellement pas très mobilisé.

#### Statut de membre d'office pour les principales parties intéressées

Les représentants des principales parties intéressées du Canada (bois, acier, béton, plastique) ont été invités à siéger d'office à la CCCBPI, ce qui signifie que les délégués d'un organisme représentatif siègent au comité, mais sans exercer de droit de vote. Ce rôle leur permet d'enrichir la discussion à la CCCBPI sans pour autant se trouver en conflit d'intérêts en votant sur des décisions qui pourraient avoir une incidence directe sur leur industrie. Récemment, le comité de nomination de la CCCBPI recommandait

d'élargir ce principe à ses comités permanents. La direction du CNRC a entériné la recommandation et ce changement a été apporté.

La CCCBPI a enregistré une résistance initiale à ce changement de la part de ses grands partenaires de l'industrie, mais la bonne relation entre la CCCBPI et les principales parties intéressées ne devrait pas s'en trouver compromise, car les membres d'office :

- sont nommés dans le cadre de leur charge et sont reconnus comme membres à part entière des comités (p. ex., ils peuvent proposer et appuyer des motions, participer aux discussions, siéger à la table lors des réunions en personne, recevoir les ordres du jour et comptes rendus, et faire partie de groupes de travail, où la participation est réservée exclusivement aux membres des comités);
- peuvent profiter de l'autorisation de remplacer leur représentant au comité, ce qui n'est pas le cas pour les membres exerçant un droit de vote; et
- peuvent efficacement enrichir les délibérations des comités permanents et des groupes de travail, qui bénéficient de l'aide des principales parties intéressées.

Toutefois, ce changement récent n'englobe pas certaines des principales parties intéressées, comme les secteurs des isolants, des plastiques ou des matériaux de l'enveloppe du bâtiment, ce que certains observateurs pourraient juger d'inéquitable et de tendancieux. La difficulté que présente l'élément technique des matériaux de l'enveloppe du bâtiment tient du fait qu'il n'existe pas de grande association unique de l'industrie qui représente la plupart des parties intéressées de l'industrie.

#### Lacunes et impressions

De nombreuses parties intéressées ne semblent pas au fait des modifications proposées ou des discussions en comité, bien que les examens publics soient annoncés et que les réunions des comités soient publiques. Ce manque de mobilisation se traduit par une résistance aux modifications apportées aux codes et, par le fait même, crée un risque de conséquences imprévues après l'adoption, parce que certaines répercussions n'ont pas été portées à l'attention des comités par ces parties intéressées. Des parties intéressées défendent l'idée que les membres d'un comité sont sélectionnés parmi un cercle restreint et qu'il est difficile de devenir membre d'un comité, alors que la CCCBPI et ses comités permanents renouvellent leur composition de manière à compter de 30 % à 50 % de nouveaux membres tous les cinq ans.

D'importants groupes de parties intéressées dans des domaines clés comme les associations professionnelles (ingénieurs, architectes) et d'importants intérêts et groupes de défense de ces intérêts dans le domaine de la santé publique ne sont pas représentés, alors que les fabricants et les associations des industries sont très bien représentés au sein des comités techniques.

Des parties intéressées ont une impression négative du concept de codes aux exigences minimales et ne savent pas que les décisions sont prises par des experts bénévoles de partout au pays, et non par des bureaucrates d'un ministère fédéral.

Il y a très peu de parties intéressées issues d'organismes internationaux d'élaboration des codes, et l'on risque de réinventer la roue si les comités et le personnel du CNRC n'effectuent pas avec diligence leur recherche de la réglementation pour trouver des solutions internationales existantes.

Tous les partenaires doivent communiquer des messages cohérents sur l'élaboration des codes nationaux et leur engagement.

### Enquête auprès des administrations sur la mobilisation des parties intéressées

Dans l'ensemble, les résultats d'une enquête auprès des administrations p/t portant sur la façon dont elles mobilisent leurs parties intéressées confirment que la majorité des provinces mobilise les parties intéressées dans le processus des codes selon une démarche distincte du processus national. En conséquence, les avantages des contributions des parties intéressées p/t ne se font pas entièrement ressentir au sein du système national.

Les provinces et territoires semblent collaborer activement avec leurs groupes de parties intéressées locaux, mais la relation et les échanges des contributions p/t avec le système national sont déficients. Dans des cas extrêmes, les parties intéressées peuvent ressentir de la confusion face aux messages respectifs différents reçus des instances nationales et p/t.

C'est une combinaison légèrement différente de parties intéressées qui participe sur les plans provincial et territorial, fort probablement constituée d'associations ou de personnes différentes, même si les catégories de parties intéressées sont les mêmes que celles qui participent sur le plan national (par exemple, les constructeurs).

### *Situation souhaitable*

Dans la situation souhaitable, le système coordonné d'élaboration des codes connaîtrait une vaste mobilisation de toutes ses parties intéressées (présentation de demandes de modification à un code et de commentaires publics à titre de membres des comités au moyen d'une interaction directe avec les partenaires). Le système profiterait de parties intéressées bien informées à son propos, qui le soutiennent et connaissent les avantages qu'il représente pour le Canada, et qui estiment pouvoir participer efficacement et influencer les décisions prises, de concert avec des partenaires qui stimulent et renforcent constamment les relations avec toutes les parties intéressées et entre les partenaires.

Trois principaux domaines se prêtent à l'amélioration pour en arriver à une situation souhaitable, offrant des occasions de mobilisation, de développement des relations et de solidification des partenariats.

### Expansion des occasions de mobilisation

Le taux de nomination de nouveaux membres et l'ouverture des comités constituent des indicateurs importants pour les parties intéressées du degré d'ouverture du système à leur contribution. Toutefois, il est important également d'établir le taux de remplacement des membres de manière à assurer une productivité suffisante des comités et la continuité dans leurs décisions. Le GEM reconnaît que l'actuel taux de remplacement satisfait à ces deux critères, mais il recommande de solliciter des commentaires des parties intéressées sur la façon d'équilibrer ces deux enjeux et de confirmer que les pratiques courantes suffisent.

Il faut formuler des stratégies pour identifier, attirer et mobiliser de nouveaux participants pertinents et tisser des liens plus forts avec d'importantes parties intéressées comme les associations professionnelles, les municipalités et les groupes de défense des intérêts. Le système coordonné d'élaboration des codes doit continuer de pouvoir compter sur une participation large au sein des trois catégories équilibrées de parties intéressées, soit les responsables de la réglementation, l'industrie et les groupes d'intérêt général.

Il est nécessaire de mobiliser de manière proactive les parties intéressées dans de nouveaux domaines d'élaboration des codes, bien avant d'aller recueillir des rétroactions en vue des commentaires de l'examen public. Parmi des exemples récents, une telle démarche aurait été avantageuse dans les

domaines de l'efficacité énergétique et de l'utilisation efficiente de l'eau. Ces nouveaux domaines thématiques ont attiré de nouveaux groupes de parties intéressées au sein du système, mais leur mobilisation à un stade antérieur aurait pu améliorer la qualité de leur participation et leurs relations avec le système et les provinces et territoires. Ce travail peut se traduire par des ateliers, des conférences lors de séminaires et des rencontres en personne avec des parties intéressées.

Une possibilité à explorer consisterait à discuter avec des parties intéressées de leurs impressions du système selon certains aspects, comme :

- l'idée que les membres des comités ne représentent pas nécessairement les parties intéressées, et la composition des comités n'est peut-être pas renouvelée assez souvent par l'accueil de nouvelles parties intéressées;
- l'idée que les évaluations des incidences ne traitent pas nécessairement du point de vue des parties intéressées, et ne tiennent pas compte de ces dernières dans le processus d'élaboration des évaluations des incidences;
- le principe d'exigences « minimales » des codes a une connotation négative; les exigences pourraient être mieux décrites par des termes comme « équitables », « raisonnables », « justifiables », « durables », « soutenables » ou « acceptables par le plus grand nombre ».

Il faut consacrer plus d'efforts à intégrer les enjeux des codes dans le système national, enjeux qui intéressent les principaux blocs d'influence du système p/t. Il semble exister un écart principalement entre les municipalités et les associations de réglementation et d'application réglementaire, des groupes qui collaborent bien avec les provinces et territoires, mais qui participent moins aux points d'accès au système national (examen public, comités, demandes de modification à un code). De plus, une importante augmentation de la participation s'impose pour tous les groupes des catégories d'intérêt général, par exemple la santé publique, les propriétaires de bâtiments et les représentants des consommateurs.

Des tournées nationales régulières de présentation des examens publics et des modifications aux codes pourraient s'inscrire en complément des efforts de la CCCBPI de susciter plus d'appuis aux modifications p/t dans les examens publics nationaux, et donneraient l'occasion de souligner le solide partenariat établi entre les provinces et territoires et le système des codes nationaux.

Les partenaires doivent expliquer aux ministères et organismes fédéraux comment ces derniers peuvent mieux soutenir et influencer le système et y jouer un rôle, sans pour autant compromettre l'équilibre délicat entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires.

#### Développement des relations

Il faut accroître le nombre et améliorer la qualité des relations avec les pairs ou les concurrents parmi les organismes internationaux d'élaboration des codes, afin d'éviter autant que possible de réinventer la roue à la recherche de solutions pour les codes, ainsi que pour ouvrir la voie à une harmonisation internationale.

Même dans les domaines existants d'élaboration de codes, il est important d'établir de nouvelles relations et d'entretenir celles qui existent déjà avec des groupes d'intérêts particuliers (p. ex., les domaines de l'accessibilité et de la visitabilité, et de la protection contre le radon). Ces enjeux sont souvent abordés dans des instances publiques, et une solide compréhension du système accompagnée d'une relation positive avec d'autres parties intéressées constitue un élément important de la réussite de l'élaboration des codes.

La qualité des actuelles voies de communication avec toutes les parties intéressées pourrait être améliorée. Mentionnons par exemple des possibilités de tenir des conférences (tant sur invitation qu'auprès des médias) et le renforcement ou le développement d'outils Web (calendrier en ligne des réunions, suivi en ligne des demandes de modification à un code).

Il faut ajouter quelques nouvelles voies de communication. Le plan de communication de la CCCBPI prévoit des possibilités qui n'ont pas été concrétisées ni même mises en branle; par exemple, un bulletin d'articles éducatifs et informatifs portant sur le système. D'autres voies pourraient être explorées, par exemple un site ou portail unifié et innovateur pour la CCCBPI, comportant un portail d'information sur les codes (et les normes) tenu conjointement par le CNRC et les provinces et territoires.

Il faut entretenir une communication plus proactive avec les parties intéressées pour élargir la discussion, donner une information cohérente sur les avantages du système et générer des appuis.

#### Statut de membre d'office pour les principales parties intéressées

De récents changements dans la catégorie des membres d'office de la CCCBPI et des comités permanents ont fait ressortir la nécessité de revoir les critères à partir desquels un organisme peut solliciter ce statut, et d'étudier si le passage, pour les principales parties intéressées, du statut de membres des comités permanents avec droit de vote au statut de membres d'office a eu une incidence sur leurs relations avec la CCCBPI.

#### **Recommandations**

19. Passer en revue et préciser les critères de participation à titre de membre d'office.
20. Trouver des façons plus efficaces de mobiliser les parties intéressées provinciales et territoriales dans le processus national pour mettre en valeur le solide partenariat.
21. Établir de nouvelles relations avec des parties intéressées des municipalités, des groupes d'intérêts de la santé publique, des propriétaires de bâtiments et des représentants des consommateurs.
22. Améliorer la qualité des communications avec les parties intéressées mobilisées.

#### **Performance et complexité du système**

De nombreuses réussites au cours de la dernière décennie ont démontré que le système coordonné d'élaboration des codes est devenu plus adaptable. Ce progrès se manifeste non seulement dans le délai de traitement plus court des demandes de modification à un code, ou le traitement opportun de dossiers urgents comme l'efficacité énergétique, le radon ou les bâtiments en bois de moyenne hauteur, mais aussi dans la coordination et la précision accrues des approbations des plans de travail contrôlés par la CCCBPI. Malgré ces progrès, la lacune apparente quant à la promptitude et à la réactivité persiste comme critique la plus répandue du système.

Le GEM a constaté qu'il est difficile d'évaluer la performance réelle du système et sa possible amélioration comparativement aux documents stratégiques antérieurs à son sujet. Par exemple, dans sa mise à jour stratégique de 2008, la CCCBPI établissait des mesures de la performance pour évaluer l'état et le progrès du système coordonné d'élaboration des codes. Il s'agissait en principe de suivre plus efficacement l'avancement de son plan d'action, mais aucun progrès précis quant à ces mesures n'a été rapporté à ce jour.

En plus d'une surveillance efficace de la performance du système en fonction de critères définis, le GEM désirait explorer l'impression de parties intéressées qui estiment traiter avec un système trop complexe, difficile à comprendre et à intégrer. Le GEM reconnaissait toutefois qu'un certain degré de complexité est nécessaire pour maintenir une expertise technique dans les domaines très variés abordés par les codes modèles nationaux, ce qui se traduit par un large éventail de parties intéressées et d'enjeux que le système doit traiter de manière équitable, transparente et équilibrée. Le présent rapport examine donc des facteurs de complexité du système, comme des priorités difficiles à concilier et les limites imposées par les actuels principes directeurs et les contraintes opérationnelles.

### *Situation actuelle*

#### Évaluation de la performance

En regard de ses orientations stratégiques de 2008 (voir la section intitulée [Jalons importants](#)), la CCCBPI a produit un plan de communications (1) et a institué des pratiques de collecte et de diffusion de renseignements dans le cadre de sa démarche prospective (4), qui consiste à identifier des tendances et des enjeux d'intérêt pour la CCCBPI et à formuler des plans d'action en conséquence. Il est difficile, toutefois, d'établir les progrès réalisés en matière de réaction aux changements en temps opportun (2). Il est cependant clair que peu de progrès, voire aucun, n'a été réalisé dans le processus d'harmonisation des codes nationaux et p/t (3).

Le CNRC a optimisé un certain nombre d'étapes du processus par une application efficace de la technologie, mais il n'est pas évident que des progrès aient été réalisés à l'égard des mesures énoncées dans la mise à jour du plan stratégique de 2008, et il n'est pas établi clairement non plus si les mesures prises ont abouti à une amélioration de la performance du système. De plus, bien que les progrès relatifs aux mesures du plan de 2008 aient fait l'objet d'un suivi et de rapports à la CCCBPI, il n'y a pas eu de rapport final portant sur la mise à jour stratégique de 2008.

Un indicateur de performance d'un système pourrait être l'efficacité de la réglementation produite. Elle pourrait être évaluée en mesurant son incidence et l'atteinte des avantages attendus. L'actuel processus est plus axé sur l'évaluation des incidences avant la réglementation (ex ante), mais il ne prévoit pas de vérification des incidences après la réglementation (ex poste).

#### Promptitude et réactivité

Un objectif clé du système coordonné d'élaboration des codes est de veiller à la mise à jour des codes en temps opportun, par exemple lorsque surviennent de nouveaux enjeux de sécurité, des changements technologiques, des améliorations innovantes, de nouveaux résultats de recherche et des changements liés à l'environnement.

Les enjeux de la promptitude et de la réactivité dominaient auparavant les discussions sur la performance. Toutefois, avant d'envisager la simplification du système et des processus pour atténuer sa complexité (apparente) ou son manque de promptitude, le GEM a pris en compte les attentes des parties intéressées, des partenaires et de la communauté élargie (société) relativement à la performance du système, afin de suggérer des cibles de performance pour la voie à suivre.

Le besoin et la fréquence des examens publics, y compris les examens préalable et ultérieur à l'examen public, sont traités dans la section [Consultation publique coordonnée](#). De même, le déroulement en temps opportun du processus depuis l'approbation par la CCCBPI jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions des codes par les administrations est traité dans la section [Adoption provinciale-territoriale des codes modèles](#).

Le problème le plus souvent signalé relativement à la promptitude du système vient des parties intéressées et vise le délai écoulé entre la réception d'une demande de modification à un code et la solution approuvée par la CCCBPI. Les échéanciers actuels pour mener à bien des modifications simples et mineures peuvent atteindre 18 mois (p. ex., de nouvelles normes incorporées par renvoi), deux ou trois ans pour des modifications importantes, mais n'imposant qu'un effort moyen (p. ex., les revêtements de systèmes d'isolation par l'extérieur avec enduit de finition [SIEEF] ou l'adoption de l'indice de transmission du son apparent [ITSA]), et de trois à huit ans pour des modifications complexes prêtant à la controverse ou de grande portée (p. ex., l'efficacité énergétique, l'utilisation efficiente de l'eau, les bâtiments en bois de moyenne hauteur).

Le processus d'élaboration d'une modification proposée à un code est relativement long. En plus du processus d'examen, de la discussion et de l'approbation du travail à accomplir sur une demande de modification à un code, le processus d'élaboration prévoit le temps nécessaire pour que le comité permanent discute de la modification proposée et la rédige, l'examine possiblement de concert avec des groupes d'étude ou des comités permanents de pairs, pour que les provinces et territoires étudient la modification avant et après l'examen public, ainsi que le temps de préparation d'une analyse des incidences.

Le fardeau de la réalisation d'une évaluation des incidences de modifications apportées aux codes relève des comités de la CCCBPI et du personnel du CNRC, ce qui influe sur la promptitude et les ressources, en particulier dans le cas de modifications importantes et controversées. Une part de ce fardeau a été atténuée par l'orientation formulée pour les comités permanents (CP) par le groupe d'étude mixte CCCBPI/CCPTPC sur l'analyse des incidences.

On a souvent l'impression que chaque demande de modification à un code devient une modification proposée, ou que des modifications proposées peuvent encore être intégrées à la prochaine édition d'un code à très brève échéance.

Le processus coordonné d'élaboration des codes est considéré comme un processus continu, comportant un processus annuel d'examen et d'approbation par la CCCBPI, ce qui devrait permettre une mise à jour plus opportune des codes. Il se peut toutefois que ce processus ne soit pas utilisé efficacement à l'heure actuelle.

### Complexité

Actuellement, la limite la plus notable du système coordonné d'élaboration des codes découle des ressources qui lui sont affectées, qui ne bénéficient pas d'un financement durable (plus de détails à la section [Modèle de financement équitable et durable](#)). Le CNRC a dû gérer la hausse des coûts liés au système qui s'est traduite par une réduction des services offerts aux comités. Le CNRC contrôle les coûts, alors que la CCCBPI contrôle les plans de travail des CP et tient compte des conseils du CCPTPC sur les priorités relatives à l'élaboration des codes. Toutefois, les priorités techniques conséquentes et les attentes des administrations qui en découlent ne font pas l'objet de discussions sur le plan des facteurs budgétaires.

La durée des cycles d'élaboration des codes et la fréquence conséquente des modifications doivent tenir compte du délai de réaction des responsables de l'application (administrations) pour assimiler et mettre en œuvre les modifications, et la capacité de l'industrie à se conformer aux règlements mis à jour. Le GEM a appris que l'industrie éprouve des difficultés en raison du grand nombre de modifications importantes apportées aux codes lors des cycles récents, qui exigent des connaissances et des compétences nouvelles.

Bien que chaque comité permanent propose ses priorités en vue de l'année ou du cycle à venir aux fins d'approbation par la CCCBPI (démarche ascendante), peu ou pas d'intérêt n'est accordé à l'établissement descendant des priorités dans l'ensemble des CP qui permettrait de déterminer si toutes les activités proposées par les CP sont en fait d'une priorité égale.

Une autre contrainte du système pourrait provenir de la fréquence et du nombre relativement constants des réunions des comités (CCCBPI, CCPTPC, CP) et du nombre réduit de membres des comités s'acquittant d'un mandat toujours plus vaste, d'une liste croissante de tâches et du niveau de détail accru de la matière des réunions.

Même si les membres des comités permanents semblent fortement actifs, même entre les réunions du CP en personne par l'intermédiaire de brèves téléconférences, les membres de la CCCBPI et du CCPTPC pourraient ne pas être suffisamment mobilisés, à l'exception de ceux qui font partie de groupes d'étude.

Une autre limite tient du fait que l'élaboration des codes est un processus principalement réactif plutôt que proactif. Il y a toutefois actuellement une démarche prospective sous plusieurs plans, alors que le personnel du CNRC suit les tendances de l'industrie et en informe la CCCBPI, et que le Comité exécutif suit activement les enjeux qu'il désire surveiller. Il se fait aussi du travail proactif en recherche aux fins de préparation des travaux d'élaboration des codes (p. ex., le vieillissement de la population ou la qualité de l'air intérieur).

Il y a un possible conflit entre le désir de solutions de code fiables et soutenables issues d'un processus rigoureux d'élaboration et le désir de répondre autant que possible aux besoins des parties intéressées. Les administrations p/t et la CCCBPI subissent des pressions contradictoires de la part des parties intéressées. D'un côté, les responsables de la réglementation souhaitent avoir de nouvelles solutions sur-le-champ pour permettre des méthodes de construction et des matériaux innovateurs, tandis que d'autres parties intéressées, surtout issues de l'industrie de la construction, craignent beaucoup la réglementation excessive. Malgré un désir de solutions en temps opportun, les parties intéressées de l'industrie veulent savoir qu'un processus fiable et rigoureux a été appliqué pour cerner la réglementation minimale nécessaire. Le GEM est d'avis que cette dichotomie peut ne pas pouvoir se résoudre, mais qu'elle peut aussi créer un degré de tension assurant la réussite du processus.

La complexité technique toujours croissante de nombreuses solutions relatives aux codes pourrait donner lieu à d'autres conflits, en particulier dans les sections de code principalement prescriptives (partie 9 du CNB). La complexité découle de l'intention de passer à des codes axés sur la performance pour accommoder et mettre en œuvre des technologies novatrices émergentes. Toutefois, les solutions axées sur la performance sont coûteuses (rapports d'essai, évaluations) et les responsables ne peuvent souvent pas évaluer la conformité sans avoir recours à des rapports d'ingénierie.

#### Processus d'appel

Dans la discussion des contraintes, des conflits et des limites, le GEM a relevé qu'il était très important d'avoir un processus d'appel documenté, clair et simple d'utilisation. Actuellement, on peut en appeler de modifications techniques en produisant une demande de modification à un code. Il existe aussi un processus officiel d'appel relativement au processus d'élaboration des codes, mais sa simplicité a été mise en doute. Dans l'état actuel des choses, le processus d'appel a été approuvé par la CCCBPI aux fins d'inclusion dans les politiques et procédures.

## *Situation souhaitable*

### Performance du système

Dans la situation souhaitable, les progrès enregistrés par des indicateurs clés de la performance devraient faire l'objet d'un suivi et de rapports pour permettre d'évaluer la pression que subit le système et de rectifier le tir.

Au-delà du système national, il faudrait envisager une évaluation de l'efficacité du résultat ultime, soit les règlements adoptés. L'efficacité réglementaire pourrait être évaluée selon l'incidence des nouvelles exigences dans toutes les administrations et par l'analyse de l'obtention ou non des avantages attendus. Un tel examen permettrait de tirer certaines conclusions sur l'efficacité de la gestion réglementaire globale, dont le système ne représente qu'une composante.

### Promptitude et réactivité

Les délais actuels de traitement des modifications de routine et d'une complexité moyenne sont jugés adéquats, mais il serait souhaitable de mener à bien les modifications complexes en moins de cinq ans, idéalement à l'intérieur d'un cycle d'élaboration des codes, ce qui se rapprocherait davantage d'un délai d'élaboration de trois ans depuis la demande jusqu'au changement approuvé.

Afin de traiter des modifications complexes en moins de cinq ans, il faudrait réviser l'actuelle formule d'affectation des travaux à un comité permanent, et donc revoir la priorité de certaines tâches des CP. Les modifications complexes jugées plus prioritaires par les partenaires devraient également se voir attribuer les ressources nécessaires pour mener à bien les travaux en moins de cinq ans (voir aussi les recommandations de la section *Partenariats et collaboration*). Le CNRC fait déjà appel à des experts-conseils pour des modifications complexes, mais cette pratique pourrait être élargie, pourvu qu'on y affecte des ressources. La création du CNÉB constitue un exemple de l'élaboration réussie d'importantes modifications de grande envergure, qui a fait appel à des ententes de financement externe, à une orientation approfondie de politiques de la CCCBPI et du CCPTPC, et à des experts-conseils.

La promptitude du processus coordonné d'élaboration des codes ferait l'objet d'un examen approfondi et d'une possible optimisation du processus afin de répondre aux attentes de performance des partenaires et des parties intéressées. Chaque étape du processus devrait être étudiée en comparant son objet et sa valeur au temps qu'exige cette étape. (Une grande partie de ce travail s'effectuera dans la phase 2 de la présente tâche.) L'examen du processus aborderait également la simplification des interactions entre les comités permanents, le Comité exécutif de la CCCBPI, le CCPTPC et les provinces et territoires en vue d'accélérer l'élaboration des modifications aux codes.

Pour atténuer le fardeau de la réalisation d'analyses des incidences (en particulier pour les modifications de complexité moyenne et élevée), les auteurs de propositions de modifications aux codes pourraient, dans toute la mesure du possible, être responsables des étapes initiales d'une analyse coûts-avantages afin de démontrer l'existence d'un avantage net pour la société.

La réactivité serait évaluée en déterminant si la fréquence, le contenu et le format actuels des réunions (CCCBPI, CCPTPC, CP) sont adéquats. Dans la situation souhaitable, les partenaires cerneraient les limites du système et les traduiraient en attentes de performance relativement à la réactivité aux besoins de l'industrie et à la fiabilité du processus d'élaboration. Les partenaires consulteraient aussi les parties intéressées pour leur demander où se situe selon eux le point d'équilibre entre la réactivité et la rigueur. Les partenaires pourraient alors communiquer l'idée qu'il faut prendre le temps de bien faire les choses, ainsi que quelques échéanciers réalistes pour traiter des aspects complexes de modifications aux codes.

### Complexité

Au chapitre de la performance globale, la situation souhaitable permettrait un système soumis à de moins grandes contraintes, dans lequel, pour chaque cycle d'élaboration des codes, on discuterait des priorités d'élaboration de codes et des incidences sur les ressources. En présumant l'existence d'une entente de financement équitable pour le système coordonné d'élaboration des codes, il serait approprié que les partenaires occupent une plus grande place dans les décisions sur les priorités de dépenses, plutôt que simplement « conseiller » la CCCBPI. Cette discussion annuelle comprendrait une évaluation globale de toutes les tâches des CP et des orientations stratégiques d'ensemble. À chaque cycle d'élaboration des codes, cette discussion pourrait aussi porter sur l'organisation des comités, la fréquence des réunions et les mandats.

Dans la situation souhaitable :

- Une démarche prospective efficace se poursuit, de manière à ce que les enjeux et tendances connus soient gérés, présentés et traduits efficacement en projets de recherche lorsque nécessaire. Cette démarche permettrait de s'assurer que l'on peut élaborer des codes modèles uniformes répondant aux besoins futurs relativement rapidement si la recherche a préparé des justifications scientifiques (p. ex., sur les piles à combustible, les photopiles ou l'adaptabilité au changement climatique). Par conséquent, des codes modèles plus proactifs pourraient favoriser l'adhésion des administrations.
- Les membres de la CCCBPI et du CCPTPC sont mieux mobilisés à l'extérieur du Comité exécutif et des réunions. De plus, les membres de la CCCBPI et du CCPTPC sont informés adéquatement pour être en mesure de s'acquitter de leur mandat.
- Le système établit un juste équilibre entre le besoin d'innovation, la fréquence des changements et la fiabilité et la rigueur du processus de modification.
- Les partenaires reconnaissent la possibilité de priorités conflictuelles parmi les parties intéressées, les administrations et la CCCBPI. De plus, les partenaires gèrent les attentes en définissant clairement les limites de la réactivité du système et en les communiquant de façon cohérente aux parties intéressées. Les partenaires chercheraient aussi à connaître quelles sont les véritables attentes de performance des parties intéressées si elles devaient choisir entre la rigueur (fiabilité) et la réactivité. Dans tous les cas, un supplément de transparence et de communication serait avantageux.
- Le système étudie les besoins des utilisateurs des codes et envisage d'aborder la complexité accrue des codes en développant une nouvelle technologie d'évaluation de la conformité aux exigences de performance (p. ex., CAN-QUEST de RNCAN, ou soundPATHS du CNRC).

### Processus d'appel

La situation souhaitable comprendrait, dans la prochaine édition des politiques et procédures de la CCCBPI, un processus d'appel répondant aux préoccupations à l'égard du processus et du système coordonné d'élaboration des codes, et ce processus d'appel ferait l'objet d'une révision régulière.

### **Recommandations**

23. Gérer plus efficacement le système d'élaboration des codes par un examen régulier des priorités et des ressources, et l'attribution des ressources en fonction des priorités du système.
24. Améliorer le processus de planification des travaux des comités permanents de façon à pouvoir suivre efficacement les progrès dans la mise en œuvre des priorités et réaffecter des ressources au besoin pour assurer l'atteinte des mesures de la performance.

25. Continuer de mener des activités prospectives pour créer un lien efficace entre les activités de recherche et les priorités de la CCCBPI, afin de réaliser des recherches sur des enjeux courants (mode réactif) et des enjeux stratégiques ou besoins futurs (mode proactif).
26. Veiller à une révision des politiques et procédures en temps opportun pour promouvoir la transparence du système, notamment une revue des principes d'un processus d'appel.
27. Étudier les processus en place du système coordonné pour cerner des possibilités d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.



## Conclusion

En plus de faire preuve de diligence raisonnable en procédant à l'analyse des progrès dans l'atteinte de ses priorités stratégiques, la CCCBPI a reconnu la nécessité d'examiner l'efficacité du système coordonné d'élaboration des codes.

Pendant deux ans, le groupe d'étude mixte CCPTPC/CCCBPI chargé de l'examen du système d'élaboration des codes a examiné l'état actuel du système coordonné d'élaboration des codes et a délibéré sur la situation souhaitable du système.

L'étude a permis de constater de bons progrès dans l'atteinte de certains buts importants du système coordonné d'élaboration des codes, et les codes modèles semblent jouir d'un appui généralisé des partenaires et des parties intéressées. Toutefois, le système coordonné d'élaboration des codes a atteint la croisée des chemins, et il faut confirmer ses buts, peut-être envisager d'importants virages et revitaliser le système. Les sujets d'intérêt particulier comprennent le financement, l'adoption des codes en temps opportun et la reconnaissance de l'intérêt national commun dans l'élaboration de codes modèles.

Le besoin le plus urgent d'un changement de cap se manifeste dans le modèle de financement, changement auquel devraient s'engager le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces et territoires. Le futur modèle de financement devrait être juste et équitable, revu régulièrement et géré conjointement par les principaux partenaires du système. Un modèle de financement qui ne dépend pas de l'adoption p/t des codes semble essentiel pour la durabilité du système. Le GEM a également établi comme autre redressement important la définition d'échéanciers communs d'adoption, accompagnée d'un appui spécifique à l'adoption pour les provinces et territoires.

L'étape la plus critique serait donc la tenue de discussions stratégiques afin de formuler l'engagement politique envers un système d'élaboration de codes viable et durable au Canada. Ces discussions stratégiques devraient aussi contribuer à définir et à confirmer « l'intérêt national commun » envers l'existence d'un environnement de réglementation efficace et efficient pour les parties intéressées de partout au pays qui s'intéressent à la conception, à la construction, à la santé publique, à l'accessibilité, à l'environnement et à la sécurité publique.

L'intérêt national commun et l'engagement envers un modèle de financement durable devraient servir de point de départ à une nouvelle entente de collaboration entre les partenaires du système, principes qui devraient être réitérés officiellement et régulièrement par des élus de haut niveau des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux.

Avec l'approbation du présent rapport par la CCCBPI et le CCPTPC, le GEM estime l'examen du système substantiellement terminé. Le GEM espère que les partenaires entameront une discussion détaillée des enjeux soulevés. Le rapport propose plusieurs recommandations spécifiques qui pourraient facilement s'intégrer à un plan stratégique ou de mise en œuvre, lorsque la CCCBPI et le CCPTPC auront formulé et adopté les mesures à prendre.



## Annexes

### Annexe A – Groupe d'étude mixte CCCBPI/CCPTPC chargé de l'examen du système d'élaboration des codes

#### Composition

De nombreux membres du groupe d'étude mixte CCCBPI/CCPTPC chargé de l'examen du système d'élaboration des codes sont d'anciens présidents de comité qui ont fait partie pendant de nombreuses années d'importants groupes d'étude, contribuant au nouveau système d'élaboration des codes, à l'introduction des codes axés sur les objectifs et à d'autres enjeux de politique.

Le tableau 7 ci-dessous présente les membres du GEM, le comité dont ils étaient membres et l'année de leur première nomination à un comité du système coordonné d'élaboration des codes.

**Tableau 7 : Composition du GEM**

Nom	Comité principal responsable de la nomination	Membre d'un comité de la CCCBPI <sup>1</sup> depuis...
Doug Crawford (président)	CCCBPI	1997
Chris Tye	CCCBPI	1992
Ann Borooah	CCCBPI	1993
Russ Riffell	CCCBPI	1982
Ralph Bartlett	CCCBPI	1989
Bruce Clemmensen	CCCBPI	1989
Bob Thompson	CCPTPC	1996
Bill Hawkins	CCPTPC	2011
Al Suleman	CCPTPC	2002
James Douglas	CCPTPC	2004
Georges Tessier	CCPTPC	2005

<sup>1</sup> Comprend tous les comités permanents et groupes d'étude de la CCCBPI.

#### Mandat

Le groupe d'étude mixte avait le mandat suivant, approuvé conjointement par le CCPTPC et la CCCBPI.

- Examiner les divers processus en cause dans l'élaboration des codes modèles nationaux, notamment la coordination et l'étude de demandes de modification à un code, l'établissement et le suivi des priorités dans l'élaboration de codes, les processus de consultation publique la prise en compte des conseils stratégiques p/t, l'approbation des modifications et la diffusion des documents publiés.
- Examiner les processus des divers comités (préparation et calendrier des ordres du jour et des comptes rendus, scrutins, mobilisation des parties intéressées, etc.)
- Examiner le besoin, les objectifs et les mécanismes des délibérations des membres du CCPTPC avant et après un examen public.
- Envisager des modifications aux processus et mécanismes existants, ou des processus,

mécanismes et critères de réponse entièrement nouveaux qui pourraient aider la CCCBPI à s'acquitter de son mandat plus efficacement (veiller à ce que les livrables répondent effectivement aux besoins de l'industrie et des administrations responsables de l'adoption).

- Examiner les autres besoins du système pour l'élaboration des codes qui pourraient favoriser une adoption plus rapide des codes par les provinces et territoires.
- Examiner les besoins en financement et ressources d'élaboration des codes, ainsi que les mécanismes actuels de financement.
- Formuler des recommandations appropriées à l'intention de la CCCBPI, du CCPTPC, des administrations de réglementation p/t ou d'autres parties intéressées.

### *Procédure*

Le GEM a entamé ses travaux à l'automne 2012 et a tenu 16 réunions depuis, soit quatre réunions de deux jours en personne, et les autres par conférence téléphonique. De plus, le président du GEM a participé à une réunion avec le CCPTPC, et le GEM a tenu une réunion conjointe avec le CCPTPC et le Comité exécutif de la CCCBPI.

Le GEM a convenu d'aborder la tâche en deux phases, la première portant sur des observations relatives au système, et la deuxième sur le processus d'élaboration des codes.

Au départ, le GEM a réalisé une analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces (FFPM) afin de cerner les principaux domaines sur lesquels il devrait concentrer ses efforts. À la suite de cette analyse, le GEM a constitué cinq groupes de travail sur des thèmes liés au système coordonné d'élaboration des codes :

- but ultime et viabilité du système;
- participation et soutien des provinces et territoires;
- mobilisation des parties intéressées;
- tendances et pressions d'ordre international; et
- complexité du système.

L'analyse FFPM a fait ressortir plusieurs enjeux relevés dans des documents stratégiques antérieurs, ainsi que quelques nouveaux enjeux, qui ont été analysés par les groupes de travail respectifs. Pour en apprendre plus sur la mobilisation des parties intéressées par l'intermédiaire des provinces et territoires, le GEM a mené une enquête auprès des administrations.

De même, pour mieux comprendre les tendances internationales et les pratiques exemplaires dans l'élaboration de codes et de normes, le GEM a effectué une analyse environnementale d'organismes canadiens et internationaux s'occupant de l'élaboration de codes et des normes de la construction.

Les travaux sur le processus coordonné d'élaboration des codes (phase 2) se poursuivent, et il est prévu de tenir des consultations auprès des parties intéressées à propos des recommandations.

## Annexe B – Acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Nom Complet</b>
<b>ABCB</b>	Australian Building Code Board
<b>ASHRAE</b>	American Society of Heating, Refrigerating, and Air-Conditioning Engineers
<b>CC</b>	Codes Canada
<b>CCCBPI</b>	Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies
<b>CCPTPC</b>	Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes
<b>CE</b>	Comité exécutif de la CCCBPI
<b>CMNÉB</b>	Code modèle national de l'énergie pour les bâtiments (1997)
<b>CNB</b>	Code national du bâtiment
<b>CNCBA</b>	Code national de construction des bâtiments agricoles
<b>CNÉB</b>	Code national de l'énergie pour les bâtiments (2011)
<b>CNP</b>	Code national de la plomberie
<b>CNPI</b>	Code national de prévention des incendies
<b>CNRC</b>	Conseil national de recherches du Canada
<b>CP</b>	comité permanent
<b>CSA</b>	Association canadienne de normalisation
<b>GE</b>	groupe d'étude
<b>GEM</b>	groupe d'étude mixte CCCBPI/CCPTPC chargé de l'examen du système d'élaboration des codes
<b>GT</b>	groupe de travail
<b>ICC</b>	International Code Council
<b>IGA</b>	Australian Intergovernmental Agreement
<b>ISO</b>	Organisation internationale de normalisation
<b>NFPA</b>	National Fire Protection Association
<b>OEN</b>	organisme d'élaboration de normes
<b>PE</b>	protocole d'entente
<b>P/T</b>	provinces ou territoires
<b>p/t</b>	provincial/territorial
<b>RNCan</b>	Ressources naturelles Canada
<b>SM</b>	sous-ministre





Codes Canada  
Conseil national de recherches Canada  
1200, chemin de Montréal  
Ottawa (Ontario) K1A 0R6