



Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation

Publié : le 2011-00-08

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2011

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

N^o de catalogue BT22-204/2011F-PDF
ISBN : 978-0-660-25566-8

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Mid-Term Evaluation of the Implementation of the Cabinet
Directive on Streamlining Regulation



Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation

Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation

Rapport final
Approuvé le 5 mai 2011

Table des matières

1. Introduction

- [1.1 Historique de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation](#)
- [1.2 Survol du Secteur des affaires réglementaires](#)
- [1.3 Résultats attendus de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation](#)

2. Enjeux et méthodologie d'évaluation

[2.1 Enjeux et questions d'évaluation](#)

[2.2 Méthodes de collecte de données](#)

[2.2.1 Examen des documents et des ouvrages](#)

[2.2.2 Entrevues](#)

[2.2.3 Enquête auprès des ministères et organismes](#)

[2.2.4 Données sur le rendement](#)

[2.2.5 Données financières](#)

[2.3 Limites de la méthode d'évaluation](#)

[2.3.1 Études concurrentes](#)

[2.3.2 Renseignements sur la mesure du rendement](#)

[2.3.3 Taux de réponse au sondage](#)

[2.3.4 Conclusion](#)

3. Conclusions et constatations à l'appui

[3.1 Pertinence](#)

[3.1.1 Les objectifs de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation sont-ils conformes aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada?](#)

[3.1.2 La Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation est-elle toujours nécessaire? Les principes qui sous-tendent la DCRR répondent-ils au besoin déclaré d'améliorer la réglementation?](#)

[3.2 Efficacité](#)

[3.2.1 Est-ce que la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation progresse bien sur le plan de l'exécution de l'ensemble des extrants attendus? \(capacité de mettre en œuvre la DCRR\).](#)

[3.2.2 Dans quelle mesure le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes sont-ils satisfaits des extrants produits? Les extrants produits par le SAR du SCT répondent-ils aux besoins des ministères et des organismes en matière de capacité?](#)

[3.2.3 Le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a-t-il dû faire face à des obstacles pour produire le niveau voulu d'extrants?](#)

[3.2.4 Dans quelle mesure le Secteur des affaires réglementaires le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada progresse-t-il par rapport aux extrants attendus au cours des deux prochaines années et demie? Dans quelle mesure la capacité des ministères et organismes de satisfaire aux exigences de la DCRR a-t-elle été rehaussée?](#)

[3.2.5 La mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation a-t-elle eu des impacts imprévus?](#)

[3.2.6 Quels sont les obstacles qui empêchent de mesurer un changement au niveau des résultats à moyen terme au cours des deux prochaines années et demie?](#)

[3.3 Efficience et économie](#)

[3.3.1 La Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation est-elle appliquée de manière efficiente et économique de façon qu'elle produise les extrants et les résultats attendus?](#)

[3.3.2 Y a-t-il d'autres modes de conception et d'exécution qui devraient être pris en considération aux fins de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation? L'approche centralisée, qui privilégie dans une certaine mesure le partage des frais entre les ministères et les organismes, est-elle un modèle efficace?](#)

4. Résumé et recommandations

[4.1 Résumé](#)

[4.2 Recommandations](#)

[4.2.1 Soutien aux ministères et organismes](#)

[4.2.2 Communications](#)

[4.2.3 Production de rapports](#)

Résumé

Le présent rapport présente les conclusions de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (DCRR). L'évaluation consiste à examiner les premières étapes de la mise en œuvre et les progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats immédiats pour la période de deux ans et demi allant de l'entrée en vigueur de la DCRR, en avril 2007, jusqu'à l'automne de 2009. Pour cette raison, l'accent est mis sur les seules activités du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Le groupe visé pour ce rapport est principalement la haute direction du Secrétariat.

Historique de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a été mis sur pied en 2003 pour offrir au gouvernement du Canada une perspective externe et des conseils spécialisés sur la manière de restructurer la démarche réglementaire du Canada au vingt-et-unième siècle. Le 1er avril 2007, en réponse aux recommandations du Comité et pour remplacer la *Politique de réglementation du gouvernement du Canada* (1999), la DCRR est entrée en vigueur.

La DCRR apporte plusieurs améliorations clés, notamment une approche de gestion plus complète assortie d'exigences précises en matière d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et d'examen de la réglementation. Cette nouvelle approche vient appuyer l'engagement pris par le gouvernement de protéger et de promouvoir l'intérêt public en matière de santé, de sécurité et de qualité de l'environnement et du bien-être socioéconomique des Canadiennes et des Canadiens grâce à un régime de réglementation plus efficace, plus efficient et plus responsable.

Conclusions

Pertinence

Lorsqu'il a décidé d'établir le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente et de mettre la DCRR en œuvre pour faire suite aux recommandations de ce dernier, le gouvernement du Canada a reconnu à quel point la réglementation est importante pour le bien-être socioéconomique des Canadiennes et des Canadiens. Les objectifs de la DCRR continuent d'être conformes aux priorités du gouvernement fédéral et de répondre à un besoin déclaré, ainsi qu'en font état les priorités réglementaires du gouvernement énoncées dans des documents comme les discours sur les budgets, qui nécessitent l'adoption dans des domaines précis d'approches réglementaires dont la priorité est d'atteindre les objectifs visés d'une manière efficiente.

Rendement — efficacité

À ce jour, les efforts accomplis ont été couronnés d'un certain succès. À quelques exceptions près (notamment pour les normes de service), certains extrants — notamment des cours de formation, des conseils et des outils destinés à appuyer les ministères et les organismes — ont été produits ainsi qu'il était prévu. L'on a souligné la

nécessité d'apporter des améliorations dans les domaines des partenariats et des communications. L'on a noté également une hausse modérée de la capacité des ministères et organismes de satisfaire aux exigences de la DCRR dans les domaines de la coopération entre ministères et entre administrations, de la réduction du fardeau administratif, de l'utilisation de normes de service, des analyses coûts-avantages, et de la mesure du rendement et de l'évaluation. Il en est résulté un niveau de conformité aux exigences de la DCRR de plus de 90 % dans la plupart de ces domaines.

Le succès obtenu à ce jour est le fruit d'un effort conjoint du Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SAR du SCT) et des ministères et organismes. Pour ajouter à ces progrès au chapitre des résultats attendus — dont les résultats à moyen terme qui sont ressentis par les industries réglementées — au cours des deux prochaines années et demie, il faudra que les ministères et le SAR du SCT soient en mesure de recruter et de maintenir en poste un personnel qualifié possédant les compétences requises (ou en mesure d'accéder à cette expertise au besoin) et que le SAR du SCT dispose des ressources dont il a besoin. L'absence de renseignements sur la mesure du rendement représente un obstacle de taille à l'évaluation de la mesure dans laquelle ces résultats à moyen terme ont été atteints, car les Plans d'évaluation de la mesure du rendement (PEMR) ne sont requis que pour les règlements à incidence élevée, une exigence qui n'a été instaurée qu'en juillet 2009.

Rendement – efficacité et économie

Le SAR du SCT a été en mesure de produire les extraits et les résultats décrits précédemment au moyen de ressources limitées et à un coût inférieur à celui qui avait été prévu au départ, ce qui révèle à la fois économie et efficacité. Le modèle actuel, suivant lequel le SAR du SCT agit en qualité d'organisme de surveillance central, est conforme aux pratiques exemplaires des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Aucune solution de rechange n'a été avancée.

Recommandations

Les recommandations formulées à l'intention du SAR du SCT peuvent être regroupées en trois grands domaines :

- veiller à ce que les ministères et les organismes jouissent d'un soutien suffisant à l'avenir;
- intensifier et améliorer les communications;
- veiller à ce qu'il soit satisfait aux exigences en matière de production de rapports.

Soutien aux ministères et organismes

Malgré des ressources limitées, le SAR du SCT a réussi à mettre au point des produits qui ont permis aux ministères et aux organismes d'accroître leur capacité de satisfaire aux exigences de la DCRR. Cette capacité pourrait être rehaussée davantage au moyen d'un soutien ciblé supplémentaire.

Recommandation 1 : Comblent les autres lacunes au niveau des extraits, notamment en ce qui concerne des lignes directrices sur les normes de service.

Recommandation 2 : Maintenir les efforts actuels en vue de créer des bassins de spécialistes des analyses coûts-avantages et d'experts de la réglementation qualifiés de manière que les ministères et organismes aient accès à un personnel possédant les compétences voulues.

Communications

Les produits et services ne peuvent contribuer à rehausser la capacité que s'ils sont connus et utilisés. À l'avenir, le SAR du SCT devra s'efforcer surtout de communiquer plus efficacement avec les ministères et les organismes, car un certain nombre d'entre eux connaissent mal les services et les produits que l'organisme offre.

Recommandation 3 : Mettre en place une stratégie de communication générale pour la DCRR. Plus particulièrement, les ministères et les organismes doivent être informés des produits et des services qu'offre le SAR du SCT, de même que de ses efforts de partenariat et de ses projets de partage des recherches/de l'information.

Production de rapports

La production de rapports sur la réalisation d'extraits, l'utilisation des ressources financières et l'atteinte de résultats est importante aux fins de :

- mesurer les progrès réalisés au moyen des ressources utilisées, à des fins de responsabilisation;
- cerner les lacunes au niveau du rendement de manière à éclairer les plans futurs.

Il faut améliorer la production de rapports pour que celle-ci serve aux fins prévues. Plus spécifiquement, il existe certains manques au niveau de la production de rapports sur l'utilisation des fonds qui ont été affectés à la mise en œuvre de la DCRR et de l'optimisation des ressources. En outre, les ministères et les organismes souhaitent obtenir une rétroaction du SAR du SCT sur les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la DCRR.

Recommandation 4 : Veiller à ce qu'il soit satisfait aux exigences en matière de production de rapports et à ce que les ministères et les organismes précisent les ressources supplémentaires (le cas échéant) qu'ils ont utilisées pour satisfaire aux exigences de la DCRR. L'on pourra ainsi obtenir une perspective pangouvernementale des besoins en ressources de la DCRR.

Recommandation 5 : Dresser des rapports de rendement des ministères et communiquer les résultats de manière que les ministères et les organismes obtiennent la rétroaction dont ils ont besoin.

Recommandation 6 : Entreprendre la planification de l'évaluation quinquennale au cours des six prochains mois pour qu'une stratégie de mesure du rendement soit en place et que les données requises soient saisies d'une manière continue, systématique et conviviale.

Examen, mené par la direction, du Centre de compétences en réglementation

Le SAF du SCT a effectué un examen parallèle, mené par la direction, qui a porté principalement sur les premiers impacts du Centre de compétences en réglementation. Ce Centre, qui forme l'une des trois divisions du SAR du SCT, a été mis sur pied en octobre 2007 en vue d'aider les organismes fédéraux de réglementation à renforcer leur capacité interne de se conformer à la DCRR. L'examen mené par la direction a consisté en des études de cas, en un examen des documents, en des entrevues menées auprès d'intervenants internes et externes, et en un sondage effectué auprès des utilisateurs des services qu'offre le Centre.

L'examen a permis de constater que le Centre de compétences en réglementation forme aujourd'hui une unité pleinement fonctionnelle qui dispose de structures et de processus établis en milieu de travail. La grande majorité des utilisateurs des services du Centre ont dit être satisfaits et de la qualité de l'aide et de la manière habilitante dont cette aide est fournie. L'examen a permis de conclure que le Centre a réussi à soutenir les autres divisions du SAR du SCT et à accroître la capacité des organismes de réglementation. Il a permis en outre de cerner certains obstacles clés — qui échappent au contrôle du Centre — à une réussite soutenue, notamment le fort renouvellement du personnel au sein des organismes de réglementation et l'absence d'un engagement de la part de la haute direction de ces organismes. Le Centre a réalisé un nombre considérable d'extrants dont, de manière générale, la qualité supérieure est reconnue, notamment dans les domaines clés de l'apprentissage et du réseautage au chapitre de la réglementation.

Dans l'ensemble, cet examen nous fournit des renseignements utiles à la lumière de l'évaluation de la mise en œuvre de la DCRR. Plus particulièrement, l'examen a permis de relever le besoin de tirer profit des premières réussites du Centre de compétences en réglementation au moyen d'une stratégie cohérente en communications établissant une nette distinction entre le rôle du Centre et celui de la division des politiques et de la division des opérations en rapport avec les ministères de réglementation. Il propose en outre que le Centre revoie les mesures qu'il a déjà mises en place relativement au concept du renforcement de la capacité. Les éléments probants recueillis dans le cadre de l'examen ont mené également à la recommandation que le financement du Centre soit maintenu au-delà de la date limite de 2012.

1. Introduction

Le présent rapport présente les conclusions de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation (DCRR), une politique dont le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SAR du SCT) assure la gestion. L'évaluation, effectuée par les Services de consultation du gouvernement (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), porte sur la période deux ans et demi allant de la mise en œuvre de la DCRR, en avril 2007, à l'automne de 2009.

L'évaluation, née d'un engagement pris par le Conseil du Trésor, consiste à examiner les premières étapes de la mise en œuvre et les progrès réalisés en vue de l'atteinte de résultats immédiats. Pour cette raison, l'accent est mis sur les seules activités du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, dont la haute direction est le principal groupe visé pour ce rapport.

Pour satisfaire aux exigences de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT a assumé un rôle de gérance dans la réalisation de cette évaluation. De plus, le Comité d'évaluation du Secrétariat a examiné ce rapport et en a recommandé l'approbation par le secrétaire du Conseil du Trésor.

Le rapport d'évaluation est structuré comme suit:

- La section 1 présente une introduction à la DCRR et à sa mise en œuvre.
- La section 2 décrit les questions d'évaluation ainsi que la méthodologie retenue.
- La section 3 énonce les conclusions et les constatations à l'appui pour chaque enjeu et chaque question d'évaluation.
- La section 4 contient un résumé et les recommandations.

1.1 Historique de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a été mis sur pied en 2003 pour offrir au gouvernement du Canada une perspective externe et des conseils spécialisés sur la manière de restructurer la démarche réglementaire du Canada au 21^e siècle.

L'établissement du Comité soulignait l'importance des règlements en tant que principaux outils servant à protéger le bien-être socio-économique des Canadiens et des Canadiennes ainsi que l'environnement naturel du Canada, et leur incidence sur les industries et les citoyens canadiens. Il reconnaissait également que le processus de réglementation devait être examiné à la lumière des tendances nouvelles, comme :

- le rythme rapide de la société moderne, notamment de ses échanges commerciaux globaux, l'accès instantané à l'information, l'innovation rapide en vue de répondre aux besoins changeants des consommateurs, et une compétitivité accrue;
- des politiques de plus en plus complexes, notamment les politiques interdisciplinaires (p. ex. les bioproduits) ou celles qui touchent de nouveaux domaines (développement durable);
- des attentes accrues des Canadiens et des Canadiennes en matière de responsabilisation et de transparence.

Dans son rapport publié en 2004, intitulé « La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada », le Comité a conclu que le Canada dispose d'une solide fondation en matière de réglementation, mais que des changements profonds aux chapitres de la perspective et de la pratique s'imposaient pour faire face aux défis que posent les tendances décrites précédemment. Ses recommandations répondaient à la nécessité :

- d'une coopération accrue en matière de réglementation aux échelles internationale et fédérale/provinciale-territoriale, ainsi qu'au sein du gouvernement fédéral même;
- d'une utilisation accrue de la gestion du risque dans les modes de réglementation;
- d'un cadre destiné à guider l'ensemble des instruments de politique utilisés et les stratégies connexes de conformité et d'exécution;
- de l'adoption d'un processus de réglementation davantage efficace, économique, opportun, transparent, responsable et axé sur les résultats;
- d'une hausse de la capacité du gouvernement en matière de réglementation.

Le Comité a formulé également un certain nombre de recommandations se rapportant à certains secteurs ou industries en particulier.

La DCRR est le moyen par lequel le gouvernement a donné suite à un certain nombre de recommandations du Comité. Annoncée dans le budget de 2007, elle remplace la Politique de réglementation de 2009 du gouvernement du Canada, au terme d'une collaboration de plus de deux ans entre le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes fédéraux de la réglementation, et d'une consultation auprès d'un vaste échantillonnage d'intervenants, notamment les groupes environnementaux et les groupes de consommateurs, les secteurs industriels et les petites entreprises, ainsi que les provinces et les territoires.

Les changements que la DCRR prévoit étaient destinés à appuyer un régime de réglementation solide et efficace offrant uniformité, équité et transparence, et appuyant l'innovation, la productivité et la concurrence. Les changements les plus importants sont les suivants :

- un processus qui envisage toutes les étapes du cycle de vie de la réglementation et qui est assorti d'exigences spécifiques en matière d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et d'examen des règlements;
- une coordination améliorée à l'échelle des gouvernements et des administrations afin d'éliminer la redondance et le double emploi;
- des conseils accrus dans les domaines où des lacunes ont été relevées (p. ex. analyses coûts-avantages et mesure du rendement) afin d'accroître la transparence, la qualité, la rigueur analytique et l'utilité du processus décisionnel qui mène à l'adoption de règlements;
- une évaluation aux premières étapes des propositions de règlement afin d'affecter les ressources aux règlements dont l'incidence est la plus élevée;
- des normes de service et la production de rapports sur les résultats.

1.2 Survol du Secteur des affaires réglementaires

En 1998, le gouvernement a mis sur pied le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil au sein du Bureau du Conseil privé pour assurer une coordination accrue et un soutien soutenu aux ministres sur les questions réglementaires. En 2006, le Secrétariat a été muté au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, où il porte le nom de Secteur des affaires réglementaires.

Le SAR du SCT offre son soutien au Comité du Conseil du Trésor dans son rôle de « conseil privé de la Reine pour le Canada » en fournissant des conseils au gouverneur général et en assurant la gestion ainsi que la surveillance de la fonction de réglementation du gouvernement. De plus, il offre un leadership stratégique sur la DCRR, la politique de réglementation fédérale. À ce titre, le SAR du SCT assume deux fonctions principales : il appuie les priorités gouvernementales grâce à l'amélioration constante de la DCRR et il offre des conseils aux ministres du Conseil du Trésor sur les présentations au gouverneur en conseil.

La mise en œuvre de la DCRR est le fruit d'un travail de collaboration des trois divisions qui composent le SAR du SCT :

- La **Division des politiques**, qui assure le leadership au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à l'échelle fédérale, nationale et internationale, en vue de la mise en œuvre de la DCRR et du maintien de la pertinence et de l'intégrité des politiques réglementaires fédérales. Cette division :
 - interprète la DCRR et élabore des lignes directrices expliquant ses exigences;
 - assume la coprésidence d'un Comité fédéral/provincial/territorial sur la gouvernance et la réforme réglementaires;
 - effectue la collecte de renseignements et partage les pratiques exemplaires avec l'Organisation de coopération et de développement économiques, les États-Unis et la Commission européenne pour améliorer l'analyse et la gestion des règlements.
- Le **Comité du Cabinet sur les opérations** assume une fonction de remise en question et de surveillance des règlements et des décrets du gouverneur en conseil afin d'offrir une analyse de la plus haute qualité à l'appui du processus décisionnel du Conseil du Trésor.
- Le **Centre de compétences en réglementation**, qui appuie la collectivité de la réglementation en retenant les services d'experts chargés d'aider les ministères directement au chapitre des lacunes relevées en matière de capacité en ce qui concerne les analyses coûts-avantages ainsi que l'évaluation des risques, et en rédigeant des plans de mesure et d'évaluation du rendement et des résumés d'études d'impact de la réglementation. Il travaille en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada et avec la collectivité de la réglementation fédérale en vue de concevoir et d'offrir une formation.

Le budget de base du SAR du SCT s'élève approximativement à cinq millions de dollars et inclut des fonds qui ont été obtenus par la voie d'une présentation au Conseil du Trésor concernant la DCRR aux fins suivantes^[1] :

- renforcer la fonction d'organisme central (9,9 millions \$ sur cinq ans);
- mettre sur pied le Centre de compétences en réglementation (6,4 millions \$ sur cinq ans);
- fournir une aide financière (2,26 millions \$ sur deux ans) aux ministères et organismes en vue de coordonner la mise en œuvre de la DCRR.

1.3 Résultats attendus de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation

Comme le montre la [Figure 1](#), pour l'immédiat, le financement destiné aux ministères et aux organismes vise à renforcer la capacité de ces derniers de satisfaire aux exigences de la DCRR.

Par une approche axée sur les risques, ils devraient démontrer une capacité renforcée dans les domaines suivants :

- coordonner leurs efforts et coopérer les uns avec les autres et d'une province à une autre;
- utiliser et communiquer des normes de service réglementaires et évaluer les exigences administratives;
- effectuer une analyse coûts-avantages de la réglementation;
- concevoir et mettre en œuvre des plans de mesure du rendement et d'évaluation.

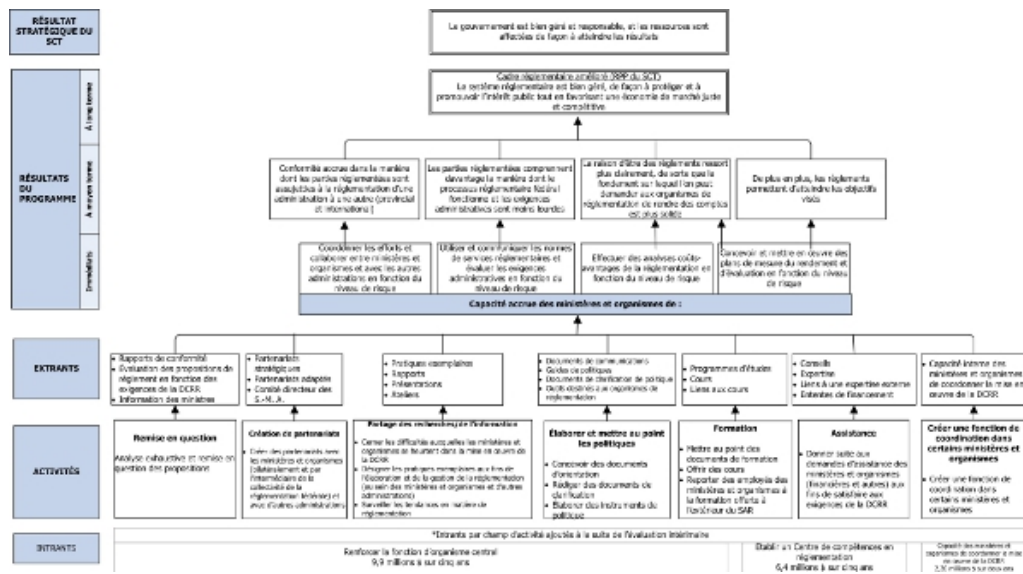
Une approche axée sur les risques signifie que les exigences analytiques auxquelles les ministères et les organismes doivent se plier et le niveau d'examen mené par le SAR du SCT sont proportionnels à l'impact de la proposition. Ainsi, les propositions dont l'incidence est élevée nécessitent une analyse coûts-avantages quantitative, alors que les propositions dont l'incidence est moins marquée nécessitent une seule description qualitative des coûts et des avantages.

L'on s'attend à cet égard à ce que, s'ils sont en mesure de satisfaire aux exigences de la DCRR, les organisations puissent obtenir les résultats suivants :

- la réglementation des parties d'une administration à une autre (à l'échelle provinciale et internationale) sera davantage uniforme;
- les parties réglementées comprendront davantage le processus de réglementation fédéral et leur fardeau administratif sera allégé;
- la raison d'être de la réglementation ressortira plus clairement, de sorte que le fondement sur lequel l'on pourra demander aux organismes de réglementation de rendre des comptes sera plus solide;
- une réglementation qui atteindra de plus en plus les objectifs visés.

À long terme, l'on bénéficiera d'un régime de réglementation bien géré qui servira à protéger l'intérêt public tout en favorisant une économie de marché équitable et concurrentielle.

Figure 1. Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation – Modèle logique



[\[version textuelle\]](#)

[\[version agrandie\]](#)

2. Enjeux et méthodologie d'évaluation

Cette évaluation couvre la période qui suit l'entrée en vigueur de la DCRR, en avril 2007, jusqu'à l'automne de 2009. Elle se veut une évaluation à mi-parcours qui, partant, examine les premières étapes de la mise en œuvre et les progrès réalisés en vue d'atteindre les résultats immédiats. L'évaluation porte principalement sur les activités du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada censées permettre de réaliser le résultat immédiat – accroître la capacité des ministères de mener des activités liées à la DCRR.

2.1 Enjeux et questions d'évaluation

Les questions pour cette évaluation ont été conçues de manière que l'accent soit mis sur les activités associées à la mise en œuvre de la DCRR financées par les affectations décrites dans la Section 1.2, et qu'il soit possible de déterminer la mesure des progrès réalisés en vue d'obtenir les résultats immédiats. Les questions de recherches pour l'évaluation sont les suivantes^[2] :

Pertinence

P1. La DCRR est-elle toujours nécessaire?

- Les principes qui sous-tendent la DCRR répondent-ils au besoin déclaré d'améliorer la réglementation?

P2. Les objectifs de la DCRR sont-ils conformes aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada?

Rendement – (efficacité)

R1. Est-ce que la mise en œuvre de la DCRR progresse bien par rapport à la réalisation de l'ensemble des extrants attendus? (capacité de mettre en œuvre la DCRR)

R2. Dans quelle mesure le SAR du SCT et les ministères et organismes sont-ils satisfaits des extrants produits?

- a. Les extrants produits par le SAR du SCT répondent-ils aux besoins des ministères et des organismes en matière de capacité?

R3. Le SAR du SCT a-t-il dû faire face à des obstacles pour produire le niveau voulu d'extrants?

R4. Le SAR du SCT progresse-t-il bien par rapport à l'ensemble des résultats souhaités au cours des deux prochaines années et demie?

- a. Dans quelle mesure la capacité des ministères et des organismes de satisfaire aux exigences de la DCRR a-t-elle été rehaussée?

R5. Quels sont les obstacles qui empêchent de mesurer un changement au niveau des résultats à moyen terme au cours des deux prochaines années et demie?

R6. La mise en œuvre de la DCRR a-t-elle eu des impacts imprévus?

Rendement (efficience et économie)

R7. La DCRR est-elle appliquée de manière efficiente et économique de façon à produire les extrants et les résultats souhaités?

R8. Y a-t-il d'autres modes de conception et d'exécution qui devraient être pris en considération aux fins de la mise en œuvre de la DCRR?

- a. L'approche centralisée, qui privilégie dans une certaine mesure le partage des frais entre les ministères et les organismes, est-elle un modèle efficace?

Pour chaque question d'évaluation, l'on a établi au moins un nouvel indicateur, ainsi que les méthodes et les sources d'éléments probants appropriées. Le lien entre les questions d'évaluation, les indicateurs, les méthodes et les sources d'éléments probants est illustré à l'Annexe A.

2.2 Méthodes de collecte de données

La matrice d'évaluation de la DCRR (Annexe A) intègre l'utilisation de multiples éléments probants et des méthodes de recherches complémentaires, tant quantitatives que qualitatives, pour assurer la fiabilité des informations recueillies. Cinq grands champs d'enquête ont été retenus aux fins de cette évaluation : examen des documents et recension de la littérature; entrevues; enquête auprès des ministères et des organismes; analyse des données sur le rendement tirées des bases de données existantes; examen des données financières. Chaque source de données est décrite ci-après par champ d'enquête.

2.2.1 Examen des documents et recension de la littérature

Les types suivants de documents de politiques et de planification ainsi que des rapports ont été examinés et analysés afin d'évaluer la pertinence continue :

- Discours du Trésor, budgets, politiques et lois
- mandats et documents autorisant les programmes
- présentation au Conseil du Trésor pour la DCRR
- structure de gestion, des ressources et des résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et son architecture des activités de programme
- rapports/examens :
 - Rapports de rendement ministériels et autres rapports d'étape/sur le rendement;
 - *La réglementation intelligente – Une stratégie réglementaire pour le Canada*
 - *Examens par l'OCDE de la réforme réglementaire – Réforme réglementaire au Canada – La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité*
 - *Rapport de la vérificatrice générale de décembre 2000 – Chapitre 24 : Annexe A – Politique de réglementation du gouvernement du Canada, novembre 1999*
 - Autres documents, notamment des opinions et des impressions de parties réglementées à l'égard du changement.

Les documents, qu'ils soient sur papier ou en format électronique, ont été passés en revue au moyen d'un modèle adapté en vue d'extraire les renseignements pertinents des documents et de les organiser selon les

indicateurs et les questions d'évaluation à l'Annexe A. La liste complète des documents examinés se trouve à l'annexe B.

2.2.2 Entrevues

Les entrevues ont constitué une importante source d'information pour l'évaluation et ont permis d'obtenir des données qualitatives et quantitatives sur la pertinence, les résultats et l'efficacité de la mise en œuvre de la DCRR. Étant donné que les parties intéressées n'ont pas toutes été interviewées, l'équipe de l'évaluation a sélectionné un échantillon pour veiller à ce que les intérêts et les organisations concernés soient représentés. Au total, douze entrevues ont été effectuées dans le cadre de l'évaluation. Au nombre des personnes qui ont fourni des renseignements clés, l'on compte notamment quatre employés du SAR du SCT et huit représentants des ministères et organismes (à savoir trois représentants des ministères et organismes qui présentent un nombre peu élevé de règlements, trois représentants de ceux qui présentent un nombre moyen de règlements et deux représentants de ceux qui présentent un nombre élevé de règlements).

Toutes les entrevues ont été menées en personne. L'on a communiqué à l'avance avec les personnes interviewées afin de prévoir le moment qui convenait, en plus de leur faire parvenir un guide de l'entrevue (Annexe C). Les conclusions des entrevues ont été compilées et résumées par question d'évaluation et indicateur.

2.2.3 Enquête auprès des ministères et des organismes

L'équipe de l'évaluation a fait parvenir, sur Internet, un sondage aux soixante-dix personnes-ressources^[3] dont le nom figure dans la liste de distribution du SAR du SCT et qui prennent part à la coordination des règlements pour leurs ministères et organismes. Le sondage a été affiché en ligne pendant trois semaines, et des courriels de rappel ont été envoyés à deux reprises au cours de cette période. Au total, 70 questionnaires ont été envoyés, dont 34 ont été retournés et, sur ce nombre, 30 ont été jugés valides. Le taux de réponse figure au tableau 1.

Tableau 1. Taux de réponse au sondage

Groupe participants au sondage	Nombre total de questionnaires transmis	Retournés	Retirés	Nombre total de questionnaires conservés	Taux de réponse	Intervalle de confiance
Ministères et organismes	70	34	4	30	42,9 %	95 % ± 13 %

Les réponses au sondage ont été inscrites dans les modèles dans le but de permettre l'analyse des données selon les indicateurs de rendement et les questions d'évaluation énoncés dans la matrice d'évaluation. Certaines organisations ayant été surreprésentées parmi les participants au sondage, une correction a été apportée pour ne pas fausser les résultats relatifs à l'expérience de quelques ministères. Pour le coefficient de pondération attribué, se reporter à l'Annexe D. Par conséquent, l'analyse a été menée à terme avec une population pondérée de 19 répondants. En outre, les participants n'ont pas tous répondu à toutes les questions du sondage. Dans les cas où l'écart est prononcé, le nombre de participants n'ayant pas répondu a été signalé dans le rapport. Les résultats détaillés du sondage sont présentés à l'Annexe E.

Le SAR du SCT a demandé une seconde analyse dans les cas où les réponses au sondage ont été pondérées pour représenter le volume des activités de réglementation menées par les ministères et les organismes au cours des deux dernières années. Les coefficients de pondération attribués figurent à l'annexe D. Ce type d'analyse du sondage fait ressortir les conclusions des organisations dont l'activité réglementaire est élevée.

2.2.4 Données sur le rendement

Puisqu'il n'existait aucune méthode de mesure du rendement propre à la mise en œuvre de la DCRR, un modèle de collecte de données a été mis au point pour assurer la saisie des données sur les extrants; les données administratives existantes et toute donnée sur le rendement (p. ex. sondages sur la satisfaction des clients) ont été examinées également pour mesurer les progrès réalisés en vue de la production d'extrants ainsi que des résultats immédiats. Les résultats des données sur le rendement ont été résumés par question d'évaluation et indicateur.

2.2.5 Données financières

Les données financières ont été analysées pour permettre de dégager la tendance au niveau de l'utilisation des ressources planifiées par rapport aux ressources véritables. Le SAR du SCT a fourni également des estimations sur l'affectation des ressources à chaque domaine d'activité dans le modèle logique de la DCRR. Les données financières combinées aux conclusions sur les extrants et les résultats ont permis de déterminer la mesure de

l'efficacité (les extrants par rapport à l'utilisation des ressources) et de l'économie (les résultats par rapport à l'utilisation de ressources). Les résultats des données financières ont été résumés par question d'évaluation et indicateur.

2.3 Limites de la méthode d'évaluation

2.3.1 à % études concurrentes

D'autres études ont été effectuées en même temps au sein du SAR du SCT, notamment l'étude sur les pratiques exemplaires de la mesure et de l'évaluation du rendement, et l'évaluation, menée par la direction, du Centre de compétences en réglementation (CCR). La mise en œuvre de la DCRR dépend fortement des activités menées par le CCR, de sorte que le SAR du SCT savait qu'il existait un risque de chevauchement et il était déterminé à coordonner les divers projets. Pour éviter la fatigue des participants au sondage et aux entrevues, l'on a pris soin de désigner différentes personnes (pour les entrevues) et différents candidats (pour le sondage) pour chacune des études. Ces participants représentaient néanmoins la population des ministères et des organismes qui prennent part à la mise en œuvre de la DCRR.

2.3.2 Renseignements sur la mesure du rendement

Comme très peu de rapports ont été dressés aux premières étapes du projet pilote, les données touchant les questions d'efficacité et d'économie, ou d'optimisation (c.-à-d. la contribution de ressources par les ministères et les organismes par rapport aux ressources fournies dans le cadre de la mise en œuvre de la DCRR) ont été assez rares. L'on espérait que le sondage permette d'obtenir une estimation des ressources supplémentaires fournies par les ministères et les organismes pour mettre la DCRR en œuvre. Or, les répondants ont été incapables de se prononcer sur la question. Il a donc été impossible de quantifier le niveau d'optimisation atteint.

2.3.3 Taux de réponse au sondage

Bien que le taux de réponse au sondage (43 %) n'ait pas été aussi élevé qu'on l'avait espéré, les réponses données reprennent celles qui ont été formulées par les personnes interviewées. En outre, les participants au sondage semblent représenter assez fidèlement l'opinion des ministères qui présentent un nombre peu élevé, moyen ou élevé de règlements.

2.3.4 Conclusion

Bien que la méthode d'évaluation comporte certaines limitations, l'évaluation a été conçue de manière à utiliser de nombreux éléments probants pour tirer des conclusions au sujet de la DCRR, ce qui renforce la fiabilité et la validité des résultats de l'évaluation. Malgré les limitations, la méthode satisfait aux exigences de la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation et des normes connexes.

3. Conclusions et constatations à l'appui

3.1 Pertinence

3.1.1 Les objectifs de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation sont-ils conformes aux priorités du gouvernement et au résultat stratégique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada?

Conclusion : Les objectifs de la DCRR correspondent effectivement aux priorités du gouvernement fédéral, qui consistent à servir et à promouvoir l'intérêt public et la concurrence dans le cadre d'un régime réglementaire plus efficace, efficient et responsable. Ils sont conformes également au résultat stratégique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Les objectifs de la DCRR sont les suivants :

- servir et promouvoir l'intérêt public;
- promouvoir une économie de marché équitable et compétitive;
- prendre des décisions fondées sur des données probantes;
- favoriser l'accessibilité, la clarté et l'adaptabilité de la réglementation;
- promouvoir l'efficacité et l'efficacité de la réglementation;
- garantir la rapidité d'action, la cohérence des politiques et un minimum de chevauchements.

La DCRR est le moyen par lequel le gouvernement atteint ses priorités en matière de réglementation. Chaque discours du Trône et du Budget depuis la mise en œuvre de la DCRR en avril 2007 fait mention des priorités en matière de réglementation qui non seulement sont conformes aux objectifs de la DCRR, mais qui devraient être atteintes plus facilement en raison de la DCRR. Ainsi, dans le discours du Trône de 2010, on peut lire ceci : « Afin de soutenir une mise en valeur responsable des ressources énergétiques et minérales du Canada, notre gouvernement démêlera le dédale de règlements qui complique inutilement l'approbation des projets, pour le remplacer par des processus plus simples et plus clairs qui offrent une protection environnementale améliorée et une plus grande certitude à l'industrie ».

3.1.2 La Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation est-elle toujours nécessaire? Les principes qui sous-tendent la DCRR répondent-ils au besoin déclaré d'améliorer la réglementation?

Conclusion : La DCRR est une réponse à la nécessité d'améliorer le processus réglementaire du Canada dont le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI) a fait état.

Chaque année, le gouvernement fédéral modifie ou met en œuvre approximativement 250 règlements. De ce nombre, environ 10 % sont considérés comme ayant une incidence élevée du fait qu'ils pourraient être très controversés, représenter un changement marqué par rapport au statu quo, ou modifier profondément des domaines comme la santé et la sécurité, l'environnement, l'économie ou le gouvernement. Étant donné le nombre et la complexité des règlements, il y a lieu d'adopter une politique ou un cadre pour guider le processus de mise en œuvre des règlements qui visent à protéger le bien-être de la population canadienne de manière efficiente et efficace. Au moyen de la DCRR, le gouvernement s'est engagé à protéger et à promouvoir l'intérêt public en travaillant en collaboration avec les Canadiennes et les Canadiens et les autres gouvernements pour s'assurer que ses activités de réglementation procurent les plus grands avantages possibles aux générations actuelles et futures de Canadiens.

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a été mis sur pied dans le but d'offrir au gouvernement fédéral un point de vue externe et des avis experts sur la façon dont il doit modifier son approche réglementaire au XXI^e siècle. Chaque secteur industriel d'importance a signalé au Comité que le système réglementaire alors en place constituait souvent un obstacle à l'innovation, à la compétitivité, à l'investissement et au commerce. Dans son rapport, le Comité a signalé que, si le « système [réglementaire] n'est pas axé sur les innovations et les pratiques du XXI^e siècle, il peut mettre la sécurité des Canadiens en péril et amoindrir la confiance des citoyens envers le gouvernement ». En outre, « [d]'autres pays procèdent actuellement à la réforme de leur système réglementaire et le Canada doit absolument emboîter le pas »^[4]. La DCRR donne suite aux recommandations formulées par le Comité et aux besoins du système réglementaire.

3.2 Efficacité

3.2.1 Est-ce que la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation progresse bien par rapport l'ensemble des extrants attendus?(capacité de mettre la DCRR en œuvre)

Conclusion : La mise en œuvre de la DCRR progresse bien pour ce qui est de produire la plupart des extrants attendus. Il subsiste cependant certaines lacunes, au chapitre notamment de l'élaboration de normes de service, qui doivent être comblées au cours des deux prochaines années et demie.

Les données administratives indiquent que les extrants suivants ont été réalisés :

- *Formation*– cinq cours réglementaires ont été mis au point et chacun d'eux a été offert à plusieurs reprises aux responsables fédéraux de la réglementation par le truchement de l'École de la fonction publique du Canada;
- *Création de partenariats*– des partenariats stratégiques ont été établis avec certaines organisations universitaires, des unités de réglementation de ministères et organismes et d'autres administrations;
- *Prestation de services de conseils et d'expertise par le truchement du Centre de compétences en réglementation*– des conseils ont été fournis à un éventail de ministères et organismes fédéraux sur un certain nombre de questions qui se rapportent aux analyses coûts-avantages, à la mesure du rendement et aux résumés d'études d'impact de la réglementation;
- *Communication des recherches/de l'information*– le SAR du SCT a publié des rapports et présenté quelques exposés et des ateliers;
- *Élaboration/mise au point de politiques*– le SAR du SCT a mis au point des outils destinés à aider les organismes de réglementation dans des domaines comme les analyses coûts-avantages, l'évaluation des risques, la mesure du rendement et l'évaluation;
- *Établissement de fonctions de coordination de la réglementation* dans la plupart des ministères.

Les lacunes relevées au niveau des extraits clés que le SAR du SCT doit tenter de combler au cours des deux prochaines années et demie sont les suivantes : élaborer des normes de service pour les règlements (dans le cadre de ses activités d'élaboration/de mise au point des politiques); et relier les ministères et les organismes à des experts externes (dans le cadre de ses activités d'aide aux ministères). En outre, les rapports de conformité du SAR du SCT énonçant les résultats des activités de remise en question du SAR du SCT ont été reportés.

La DCRR indique que « les ministères et les organismes doivent mettre en place les processus voulus pour exécuter les programmes réglementaires et gérer efficacement les ressources humaines et financières, notamment publier des normes de service, y compris des échéanciers pour l'approbation des processus fixés dans les règlements, établir des objectifs transparents de programme et recenser les exigences relatives aux processus d'approbation ». Le SAR du SCT avait l'intention de fournir des conseils aux organisations pour aider ces derniers au chapitre des normes de service afin qu'ils puissent se conformer à cette exigence, mais la prestation de ces services de conseils a été remise à plus tard afin d'assurer la conformité avec la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les normes de services, qui doit être peaufinée.

Bien qu'il y ait eu un certain retard, le SAR du SCT a commencé à établir des liens entre les ministères et organismes d'une part et des experts externes d'autre part pour leur permettre de satisfaire aux exigences de la DCRR grâce à des plans de coopération en matière de réglementation (PCR) ou des volets d'acquisition spécifiques. Les PCR sont un mode de financement destiné à aider les ministères à accroître leur capacité de satisfaire aux exigences de la DCRR. Au moment de l'évaluation, sept ministères dont le volume de règlements est élevé disposaient de PCR. En revanche, des ministères dont la capacité est faible dans au moins l'un des domaines des exigences de la DCRR n'en avaient aucun. En fait, un certain nombre de ministères ayant participé à l'enquête et ayant obtenu un financement aux termes des PCR ont indiqué n'avoir obtenu aucun financement. S'il n'en découle aucune incidence sur les progrès en vue de la réalisation des extraits, cela pourrait indiquer cependant que, dans ce domaine, il faudra à l'avenir assurer une communication davantage soutenue.

Les activités du SAR du SCT incluent aussi l'analyse et la remise en question des propositions de règlements par les ministères. Cette activité devait donner lieu à la production de rapports de conformité et à leur transmission à la collectivité de la réglementation de façon qu'ils servent à cerner les lacunes à combler. Le SAR du SCT s'efforce à l'heure actuelle de produire ces rapports de rendement, et il a maintenant mis la dernière main aux rapports des premier et deuxième trimestres de l'exercice financier 2009-2010. Il a dressé aussi des plans en vue de dresser des rapports de rendement remontant à 2004, ce qui permettra une comparaison des propositions de réglementation antérieures et postérieures à la mise en œuvre de la DCRR.

3.2.2 Dans quelle mesure le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes sont-ils satisfaits des extraits produits? Les extraits produits par le SAR du SCT répondent-ils aux besoins des ministères et organismes en matière de capacité?

Conclusion : De manière générale, le niveau de satisfaction à l'égard des produits et services du SAR du SCT qui ont été utilisés est élevé, mais il l'est moins sur le plan des communications et des partenariats. En outre, un certain nombre de ministères et d'organismes ne connaissent pas (ou n'utilisent pas) certains extraits et services du SAR du SCT, dont les partenariats, ce qui confirme l'insuffisance des communications.

Les membres du personnel du SAT du SCT ont indiqué qu'ils étaient satisfaits des extraits produits. Ils ont signalé certains aspects à améliorer, sans toutefois qu'un thème commun ne se dégage. Un peu plus de la moitié des ministères qui ont participé à l'enquête ont indiqué qu'ils étaient généralement satisfaits des extraits produits par le SAR du SCT, dont les cours offerts par l'École de la fonction publique du Canada, les conseils sur la manière de satisfaire aux exigences de la DCRR, et l'analyse des propositions^[5].

En revanche, le niveau de satisfaction est inférieur (au moins 30 % des participants au sondage) à l'égard des efforts accomplis par le SAR du SCT aux fins d'encourager les partenariats, et de la stratégie générale de communications pour la mise en œuvre de la DCRR. En outre, les résultats du sondage démontrent qu'un peu plus de la moitié des répondants n'ont pu se prononcer sur certains des extraits produits par le SAR du SCT (p. ex. les ententes de financement, les partenariats), ce qui pourrait révéler une méconnaissance ou une utilisation insuffisante de ces services. Ces conclusions (des niveaux de satisfaction inférieurs au chapitre des partenariats et des communications, et une impossibilité de se prononcer sur certains extraits) étaient les mêmes au sein des ministères et organismes, que les activités en matière de réglementation de ces derniers soient faibles ou élevées.

Lorsqu'on leur a demandé s'ils étaient satisfaits des partenariats qui ont été mis en place au sein du gouvernement et avec d'autres administrations, les répondants qui se sont prononcés ont dit être moins satisfaits à l'égard des travaux effectués à ce chapitre, mais nombre d'entre eux ont indiqué « Je ne sais pas ». Les données de programme révèlent que des partenariats ont été créés à l'échelle internationale, avec les provinces/territoires, les universités, au sein du gouvernement fédéral et avec la collectivité des responsables fédéraux de la réglementation, ce qui indique que la division des politiques et le Centre de compétences en réglementation du SAR du SCT sont actifs dans le domaine de la création de partenariats. Cette incohérence

apparente entre les réponses données au sondage et l'examen du document permet de croire que le niveau de satisfaction peu élevé des participants était peut-être attribuable à une méconnaissance des efforts du SAR du SCT plutôt qu'à une insatisfaction à l'égard des extrants produits en matière de partenariats. Il y a lieu de noter également que les participants ont répondu « Je ne sais pas » dans une proportion particulièrement élevée aux questions touchant les partenariats, mais que 50 % d'entre eux ont répondu aussi « Je ne sais pas » aux questions touchant certains autres domaines, ce qui indique que le SAR du SCT ne communique pas suffisamment aux ministères et aux organismes les services qui sont effectivement offerts.

3.2.3 Le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a-t-il dû faire face à des obstacles pour produire le niveau voulu d'extrants?

Conclusion : L'obstacle le plus sérieux à la production d'extrants de la DCRR, au sein tant du SAR du SCT que des ministères et des organismes, est le recrutement et le maintien en poste d'un personnel qualifié dans certains domaines d'expertise (p. ex. les analyses coûts-avantages, les Plans de mesure du rendement et d'évaluation).

Le SAR du SCT ne s'est heurté à aucun obstacle pour produire des extrants, à l'exception de la nécessité de recruter et de maintenir en poste un personnel qualifié. Certaines des personnes interviewées dans les ministères ont dit être d'avis que le SAR du SCT ne disposait pas de ressources ou d'un personnel expérimenté suffisants, surtout compte tenu du renouvellement du personnel.

Lorsqu'elles ont été appelées au cours de leur entrevue à se prononcer sur la viabilité des changements survenus au niveau de la capacité des ministères de donner suite à la DCRR, le quart des personnes interviewées ont dit être préoccupées par le renouvellement du personnel et la difficulté d'attirer des candidats. Pour atténuer les pressions exercées sur les ressources, le SAR du SCT et la collectivité des responsables fédéraux de réglementation travaillent ensemble pour créer un bassin de candidats qualifiés en matière de réglementation qui seraient disponibles pour tous les ministères et organismes, dans l'espoir d'atténuer les lacunes en matière de capacité.

3.2.4 Le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada progresse-t-il bien par rapport à l'ensemble des extrants attendus au cours des deux prochaines années et demie? Dans quelle mesure la capacité des ministères et organismes de satisfaire aux exigences de la DCRR a-t-elle été rehaussée?

Conclusion : Le SAR du SCT a achevé une grande part des travaux préliminaires requis en vue d'apporter des changements au chapitre des résultats attendus au cours des deux prochaines années et demie. Les ministères et les organismes ont rehaussé leur capacité dans tous les domaines ciblés (coordination et coopération, normes de service en matière de réglementation et évaluation des exigences administratives, analyses coûts-avantages et plans de mesure du rendement et d'évaluation).

Chacun des résultats immédiats de la DCRR vise la nécessité de hausser la capacité des ministères et des organismes de satisfaire aux exigences de la DCRR, tout en adaptant les efforts au niveau de risque associé aux propositions de réglementation :

- capacité des ministères et des organismes de coordonner leurs efforts et de coopérer entre eux de même qu'avec d'autres administrations;
- capacité des ministères et des organismes d'utiliser et de communiquer les normes de sécurité en matière de réglementation et d'évaluer les exigences administratives;
- capacité des ministères et des organismes d'effectuer des analyses coûts-avantages de la réglementation;
- capacité des ministères et des organismes de concevoir et de mettre en œuvre des plans de mesure du rendement et d'évaluation.

Bien que l'on ne se soit pas attendu à ce que les résultats de la DCRR soient réalisés à mi-chemin de la période de mise en œuvre, dans l'ensemble, la preuve est faite que la capacité des ministères et organismes dans les domaines susmentionnés a été accrue. Les évaluations effectuées par les ministères de leur propre capacité de satisfaire aux exigences de la DCRR ainsi que la conformité à ces exigences démontrent que les résultats sont en voie d'être réalisés.

Les répondants ont été invités à évaluer rétrospectivement leur capacité en avril 2007, lorsque la DCRR a été adoptée, et à évaluer cette même capacité à l'automne de 2009 à l'égard de la réalisation des résultats immédiats de la DCRR. Les résultats figurent dans le tableau 2. C'est le domaine de la coordination et de la coopération en 2007 qui a obtenu la cote moyenne la plus élevée (moyenne de 3,45 sur 5), et les organisations ont indiqué que leur capacité était seulement légèrement (10 %) plus élevée en 2009. Elles ont dit d'elles-mêmes que leur capacité s'était accrue considérablement (de 23 % à 72 %) dans les quatre autres domaines. Cependant, étant donné les cotes modérées attribuées aux cinq domaines de capacité, il y a encore place à l'amélioration. Il y a lieu de noter que la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des plans de mesure du rendement et d'évaluation des règlements a obtenu la cote la plus faible (une moyenne de 2,62).

Cela pourrait être attribuable à la mise en œuvre assez récente (juillet 2009) de la nécessité de mettre au point des plans de mesure du rendement et d'évaluation pour les règlements à risque élevé. Le changement le plus marqué au niveau de la capacité a été relevé dans les domaines où les organisations avaient attribué la note la plus faible initialement, ce qui indique que l'investissement dans ces domaines était bien ciblé.

Tableau 2. Note moyenne attribuée par les répondants des ministères à l'égard de leur capacité en avril 2007 par rapport à leur capacité à l'automne de 2009^a

	Évaluation de la capacité		Aucune réponse	Écart	Hausse en %
	Avril 2007	Automne 2009			
Assurer la coordination et collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'avec d'autres administrations dans le cadre de l'élaboration de la réglementation.	3,45	3,80	6	0,35	10
Évaluer les exigences administratives de la réglementation pour qu'elles soient moins lourdes	2,94	3,63	6	0,69	23
Utiliser et communiquer des normes de service de réglementation	2,75	3,49	9	0,74	26
Effectuer une analyse coûts-avantages de la réglementation	2,33	3,04	4	0,71	37
Concevoir et mettre en œuvre des plans de mesure du rendement et d'évaluation de la réglementation	1,52	2,62	5	1,10	72

a. Échelle de 1 (aucune capacité) à 5 (parfaitement capable).

Sur le plan de l'appui offert en vue de renforcer la capacité, un peu plus de la moitié des ministères et des organismes ont déclaré que l'appui offert par le SAR du SCT était suffisant. En moyenne, les organisations attribuent près de la moitié du changement de leur capacité au SAR du SCT. Fait peut-être peu étonnant, les domaines dans lesquels les organisations jugent leur capacité la plus faible ont obtenu également les notes de satisfaction les plus faibles à l'égard des services du SAR du SCT.

L'un des indicateurs de la capacité des ministères et des organismes de se conformer aux exigences de la DCRR est la mesure dans laquelle ils se conforment à ces exigences. Bien que les organisations aient dit de leur capacité qu'elle était moyenne, les rapports sur le rendement des premier et deuxième trimestres de 2009-2010 indiquent en fait un niveau élevé de conformité (90 %) aux exigences de la DCRR. Le seul domaine se trouvant sous la barre des 90 % est la capacité d'effectuer des analyses coûts-avantages, qui demeure élevée, à 86 % pour le premier trimestre et à 73 % pour le deuxième trimestre. Malgré ces taux de conformité élevés, les commentaires des répondants des ministères et des organismes tant dans le sondage qu'au cours des entrevues ont indiqué un besoin d'obtenir une rétroaction accrue de la part du SAR du SCT sur les progrès réalisés aux fins de satisfaire aux exigences de la DCRR.

3.2.5 La mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation a-t-elle eu des impacts imprévus?

Conclusion : Les répondants au sondage ont signalé au nombre des impacts imprévus la charge de travail alourdie et les échéanciers plus serrés, de même que des niveaux de ressources qui n'ont pas suivi le rythme de la charge de travail alourdie.

Parmi ceux des répondants qui ont relevé des impacts imprévus, approximativement 25 % ont constaté que la charge de travail s'était alourdie et que les échéanciers étaient plus serrés aux fins de la rédaction de Résumés de l'étude d'impact de la réglementation et d'énoncés de triage, et que les exigences en matière d'analyse des règlements à incidence élevée avaient été accrues. Quelques répondants ont signalé que la fonction réglementaire de leur ministère n'avait pas tenu le rythme de ces exigences accrues et qu'elle ne disposait pas des ressources nécessaires pour y satisfaire.

3.2.6 Quels sont les obstacles qui empêchent de mesurer un changement au niveau des résultats à moyen terme au cours des deux prochaines années et demie?

Conclusion : Les obstacles qui pourraient empêcher de mesurer un changement au niveau des résultats à moyen terme au cours des deux prochaines années et demie sont notamment l'insuffisance des ressources, un délai trop court pour pouvoir percevoir ces changements, et l'insuffisance de renseignements sur la mesure du rendement.

L'on s'attendait à ce que les résultats à moyen terme, soit ceux qui découlent de la capacité accrue déjà démontrée, puissent être mesurés en 2011, au moment de l'évaluation quinquennale. Ces résultats à moyen terme (figure 1) sont ceux qui devraient être ressentis par les industries réglementées.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis d'obtenir peu de commentaires sur les obstacles à la mesure des changements notés par l'industrie au cours des deux prochaines années et demie. Les observations les plus communes qui ont été formulées par les personnes interviewées qui ont répondu à cette question ont été les suivantes :

- il pourrait être trop tôt en 2011 pour que les industries réglementées puissent percevoir des changements;
- les niveaux de ressources actuels sont insuffisants pour apporter les changements attendus dans ce délai.

Bien que certains des résultats à moyen terme puissent être mesurés partiellement au moyen d'une enquête effectuée auprès des industries pour connaître leurs perceptions, par exemple pour savoir si le fardeau réglementaire s'est atténué, il pourrait être difficile de mesurer l'un de ces résultats à moyen terme — des règlements qui atteignent de plus en plus les objectifs visés — en raison de l'insuffisance de renseignements sur le rendement.

En juillet 2009, la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre un plan de mesure du rendement et d'évaluation des règlements dont l'incidence est jugée élevée a vu le jour. Ces règlements produisent entre 80 et 90 % des impacts, mais ils représentent seulement 10 % environ des règlements qui sont produits. Les données sur la mesure et l'évaluation du rendement des règlements à incidence élevée ne permettraient pas d'obtenir des renseignements suffisants sur les résultats atteints par les règlements dans leur ensemble. L'absence d'une stratégie de mesure du rendement propre à la DCRR constitue un obstacle au déroulement d'une évaluation de qualité en 2011.

3.3 Efficience et économie

L'efficience est définie de manière générale comme étant le fait de produire le plus grand nombre possible d'extrants au moyen d'un niveau déterminé d'intrants ou de réduire au minimum les intrants utilisés pour produire un niveau déterminé d'extrants. L'économie a un sens similaire, si ce n'est que l'objectif est d'obtenir le plus grand nombre possible de résultats escomptés plutôt que d'extrants.

3.3.1 La Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation est-elle appliquée de manière efficiente et économique de façon qu'elle produise les extrants et les résultats attendus?

Conclusion : La DCRR fait preuve à la fois d'efficience et d'économie en produisant les extrants et les résultats souhaités malgré les restrictions en matière de financement et les retards dans l'obtention d'un financement. L'optimisation des ressources ne peut cependant être mesurée, bien qu'elle soit implicite étant donné le partage des tâches entre le SAR du SCT et les ministères et les organismes

Les fonds requis pour lancer la mise en œuvre de la DCRR étaient attendus au printemps de l'exercice financier 2007-2008, mais ils n'ont été reçus qu'en octobre de l'exercice en question. Pour cette raison, le SAR du SCT a disposé de moins de temps pour entreprendre la mise en œuvre de la DCRR, et un million de dollars n'ont pas été utilisés en 2007-2008. Au cours de l'exercice financier 2008-2009, le SAR du SCT a été assujéti à un gel des dépenses, ce qui a entraîné une perte de 526 000 \$. Le tableau 3 donne un aperçu général des dépenses; pour un examen plus détaillé des dépenses, voir l'Annexe F.

Tableau 3. Dépenses prévues au budget, dépenses réelles et écart pour le SAR du SCT^a

	Dépenses prévues au budget	Dépenses réelles	Écart
2007-2008	3 749 400 \$	2 737 500 \$	1 011 900 \$
2008-2009	4 978 600	4 452 500 \$	526 100 \$

a. Sont inclus les crédits votés, mais sont exclus le régime d'avantages sociaux des employés et les frais de locaux.

En dépit des retards dans l'obtention du financement et des ressources limitées, le SAR du SCT a réussi à produire un certain nombre d'extrants (voir la Section 3.2.1) au cours des premier et deuxième trimestres des exercices financiers (notamment des rapports, des exposés, des guides, des outils, une formation, etc.). Nombre des extrants ont été produits à un coût plus faible que celui qui avait été établi, ce qui témoigne d'une certaine efficience. Les lacunes qui subsistent à l'heure actuelle dans la production des extrants attendus paraissent être le fruit d'obstacles au financement et au renouvellement des ressources davantage que celui de l'inefficacité.

Ainsi qu'il a été signalé dans la Section 3.2.1, les rapports sur le rendement ne sont disponibles que pour les premier et deuxième trimestres de 2009-2010. Les données sur le rendement étant limitées, il est impossible d'évaluer pleinement l'économie qu'offre la DCRR, mais les données disponibles montrent que le SAR du SCT a réalisé des progrès et qu'il a rehaussé la capacité des ministères de satisfaire aux exigences de la DCRR (le résultat immédiat attendu) à un coût inférieur à ce qui avait été prévu, ce qui témoigne d'une économie.

Aucune donnée n'était disponible pour quantifier l'optimisation des ressources, à savoir les ressources contribuées par les organisations par rapport aux ressources fournies dans le cadre de la DCRR. Toutefois, jusqu'à l'été de 2009, le Centre de compétences en réglementation et les ministères et organismes ont partagé le coût de la rédaction de résumés d'études d'impact de la réglementation, d'analyses coûts-avantages et de l'élaboration de Plans de mesure du rendement et d'évaluation dans une proportion de 30 % et 70 %. En outre, les organisations viennent ajouter aux travaux du SAR du SCT en créant des guides adaptés et en utilisant des budgets de formation pour offrir aux employés une formation sur la DCRR. Cela indique qu'il y a eu optimisation des ressources, bien que celle-ci ne soit pas quantifiable.

3.3.2 Y a-t-il d'autres modes de conception et d'exécution qui devraient être pris en considération aux fins de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation? L'approche centralisée, qui privilégie dans une certaine mesure le partage des frais entre les ministères et les organismes, est-elle un modèle efficace?

Conclusion : Il n'existe aucune solution de rechange au modèle et aux modes de prestations actuels. L'expérience des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) indique que l'approche centralisée sous le régime de la DCRR est un modèle efficace pour la mise en œuvre des politiques sur la réglementation^{[6][7]}

Toutes les personnes interviewées par le SAR du SCT et nombre des ministères et organismes ont exprimé l'avis que l'approche centralisée privilégiée par le SAR du SCT constitue la meilleure option. Dans l'ensemble, les ministères et les organismes apprécient les conseils et le soutien offerts par le Centre de compétences en réglementation.

L'expérience au sein des pays de l'OCDE montre que les réformes visant à améliorer la qualité du système réglementaire ne peuvent être remises entièrement entre les mains des responsables de la réglementation, mais qu'elles peuvent aussi se révéler infructueuses si la centralisation est trop forte. L'expérience au sein des pays de l'OCDE indique que les responsables de la réglementation doivent assumer la responsabilité première, mais qu'une telle option doit s'inscrire dans le cadre d'un système de mesures incitatives surveillé par des organes de réforme et de gestion de la réglementation. Les organes de surveillance de la réglementation sont souvent situés dans les bureaux du gouvernement central et ont pour mandat d'assurer la qualité des nouvelles règles proposées ainsi que de mettre au point des programmes destinés à en améliorer l'efficacité. Les organes de surveillance et de coordination centraux encouragent un dialogue et une interaction accrue entre les différents ministères. Cependant, en bout de ligne, les ministères eux-mêmes doivent s'engager à l'égard d'une réforme réglementaire et s'assurer de la qualité de la réglementation. Dans le contexte canadien, le SAR du SCT agit pour la DCRR à titre d'organe de surveillance central dont le mandat est d'appuyer les ministères et les ministères dans leurs efforts pour assurer l'efficacité et l'efficacité de la réglementation. Ce rôle est conforme au modèle centralisé de pratique exemplaire qui s'est dégagé dans le cadre de l'examen des documents internationaux.

4. Résumé et recommandations

4.1 Résumé

Pertinence : Lorsqu'il a décidé d'établir le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente et de mettre la DCRR en œuvre pour faire suite aux recommandations de ce dernier, le gouvernement du Canada a reconnu à quel point la réglementation est importante pour le bien-être socioéconomique des Canadiennes et des Canadiens. Les objectifs de la DCRR continuent d'être conformes aux priorités du gouvernement fédéral et de répondre à un besoin déclaré, ainsi qu'en font état les priorités réglementaires du gouvernement énoncées dans des documents comme les discours sur les budgets, qui nécessitent l'adoption dans des domaines précis d'approches réglementaires dont la priorité est d'atteindre les objectifs visés d'une manière efficace.

Rendement — efficacité : À ce jour, les efforts accomplis ont été couronnés d'un certain succès. À quelques exceptions près (notamment pour les normes de service), certains extrants — notamment des cours de formation, des conseils et des outils destinés à appuyer les ministères et les organismes — ont été produits ainsi qu'il était prévu. L'on a souligné la nécessité d'apporter des améliorations dans les domaines des partenariats et des communications. L'on a noté également une hausse modérée de la capacité des ministères et organismes de

satisfaire aux exigences de la DCRR dans les domaines de la coopération entre ministères et entre administrations, de la réduction du fardeau administratif, des analyses coûts-avantages, de la mesure et l'évaluation du rendement, et de l'utilisation de normes de service. Il en est résulté un niveau de conformité aux exigences de la DCRR de plus de 90 % dans la plupart de ces domaines.

Le succès obtenu à ce jour est le fruit d'un effort conjoint du SAR du SCT et des ministères et organismes. Pour ajouter à ces progrès au chapitre des résultats attendus — dont les résultats à moyen terme qui sont ressentis par les industries réglementées — au cours des deux prochaines années et demie, il faudra que les ministères et le SAR du SCT soient en mesure de recruter et de maintenir en poste un personnel qualifié possédant les compétences requises (ou en mesure d'accéder à cette expertise au besoin) et que le SAR du SCT dispose des ressources dont il a besoin. L'absence de renseignements sur la mesure du rendement représente un obstacle de taille à l'évaluation de la mesure dans laquelle ces résultats à moyen terme ont été atteints, car les plans d'évaluation de la mesure du rendement ne sont requis que pour les règlements à incidence élevée, une exigence qui, en outre, n'a été instaurée qu'en juillet 2009.

Rendement — efficacité et économie : Le SAR du SCT a été en mesure de produire les extraits et les résultats décrits précédemment au moyen de ressources limitées et à un coût inférieur à celui qui avait été prévu au départ, ce qui révèle à la fois économie et efficacité (bien que, dans le premier cas, la conclusion repose sur des éléments probants limités). Le modèle actuel, suivant lequel le SAR du SCT agit en qualité d'organisme de surveillance central, est conforme aux pratiques exemplaires des pays de l'OCDE. Aucune solution de rechange n'a été avancée.

4.2 Recommandations

Les recommandations formulées à l'intention du SAR du SCT peuvent être regroupées en trois grands domaines :

- veiller à ce que les ministères et les organismes jouissent d'un soutien suffisant à l'avenir;
- intensifier et améliorer les communications;
- veiller à ce qu'il soit satisfait aux exigences en matière de production de rapports.

4.2.1 Soutien aux ministères et organismes

Malgré des ressources limitées, le SAR du SCT a réussi à créer des produits qui ont permis aux ministères et aux organismes d'accroître leur capacité aux fins de satisfaire aux exigences de la DCRR. Le niveau de la capacité pourrait être rehaussé davantage au moyen d'un soutien ciblé supplémentaire.

Recommandation 1 : Comblent les autres lacunes au niveau des extraits, notamment en ce qui concerne des lignes directrices sur les normes de service.

Recommandation 2 : Maintenir les efforts actuels en vue de créer des bassins de spécialistes des analyses coûts-avantages et d'experts de la réglementation qualifiés de manière que les ministères et organismes aient accès à un personnel possédant le niveau d'expertise voulu.

4.2.2 Communications

Les produits et services ne peuvent contribuer à rehausser la capacité que s'ils sont connus des ministères et utilisés par eux. À l'avenir, le SAR du SCT devra s'efforcer surtout de communiquer plus efficacement avec les ministères et les organismes, car un certain nombre d'entre eux connaissent mal les services et les produits que l'organisme offre.

Recommandation 3 : Mettre en place une stratégie de communication globale pour la DCRR. Plus particulièrement, les ministères et les organismes doivent être informés des produits et des services qu'offre le SAR du SCT, de même que de ses efforts de partenariat et de ses projets de partage des recherches/de l'information.

4.2.3 Production de rapports

La production de rapports, notamment sur la réalisation d'extraits, l'utilisation des ressources financières et l'atteinte de résultats, est importante aux fins de :

- mesurer les progrès réalisés au moyen des ressources utilisées, à des fins de responsabilisation;
- cerner les lacunes au niveau du rendement de manière à éclairer les plans futurs.

Il faut améliorer la production de rapports pour que celle-ci serve aux fins prévues. Plus spécifiquement, il existe certains manques au niveau de la production de rapports sur l'utilisation des fonds qui ont été affectés à la mise

en œuvre de la DCRR et sur l'optimisation des ressources. En outre, les ministères et les organismes souhaitent obtenir une rétroaction du SAR du SCT sur les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la DCRR.

Recommandation 4 : Veiller à ce qu'il soit satisfait aux exigences en matière de production de rapports et à ce que les ministères et les organismes précisent les ressources supplémentaires (le cas échéant) qu'ils ont utilisées pour satisfaire aux exigences de la DCRR. L'on pourra ainsi obtenir une perspective pangouvernementale des besoins en ressources de la DCRR.

Recommandation 5 : Dresser des rapports de rendement des ministères et des organismes et communiquer les résultats de manière que les ministères et les organismes obtiennent la rétroaction dont ils ont besoin.

Recommandation 6 : Entreprendre la planification de l'évaluation quinquennale au cours des six prochains mois pour qu'une stratégie de mesure du rendement soit en place et que les données requises soient saisies d'une manière continue, systématique et conviviale.

Notes en bas de page

[1] Seize ministères et organismes fédéraux ont obtenu, en plus du soutien offert par le Centre de compétences en réglementation, les fonds requis pour développer une capacité interne de mise en œuvre de la DCRR.

[2] Pour en faciliter la lecture, les questions de l'évaluation figurent dans un ordre différent à la section 3, « Conclusions et constatations à l'appui ».

[3] Au départ, ainsi qu'il est indiqué à l'Annexe A, l'on souhaitait effectuer le sondage auprès de 80 personnes-ressources des ministères et des organismes, mais ce nombre s'est élevé en fait à 70.

[4] *La réglementation intelligente - Une stratégie réglementaire pour le Canada*

[5] Les résultats détaillés de l'enquête figurent à l'Annexe E.

[6] Organisation de la coopération et du développement économiques. *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), 2008.*

[7] Ibid. *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation — Réforme de la réglementation au Canada — Capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Canada, 2002.*