

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE CODES CANADA CNRC

Bureau de la vérification et de l'évaluation

Le 22 septembre 2020

Le présent rapport a été approuvé par le président du CNRC le 26 octobre 2020.

© 2021 Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le Conseil national de recherches du Canada.

No de cat. NR16-335/2021F-1-PDF
ISBN 978-0-660-36877-1



TABLE DES MATIÈRES

01

RÉSUMÉ

03

INTRODUCTION

06

PROFIL

11

RÔLE DU CNRC

15

ACTIVITÉS DE
CODES CANADA

19

INTERACTION AVEC
LES INTERVENANTS

25

ARRIMAGE AUX
BESOINS

29

RÉPONSE AUX
PRIORITÉS

34

HARMONISATION
ENTRE LES
PROVINCES

39

RÉPERCUSSIONS

45

CONCLUSION ET
RECOMMANDATIONS

55

ANNEXES



ACRONYMES

- **ABCB** : Australian Building Codes Board
- **CCCBPI** : Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies
- **CCPTPC** : Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes
- **CNRC** : Conseil national de recherches du Canada
- **DIBt** : Institut allemand des technologies de construction (Deutsches Institut für Bautechnik)



RÉSUMÉ

Le Conseil national de recherches du Canada est l'un des partenaires du Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada. À ce titre, il fournit un soutien technique et administratif à la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCCBPI), comité indépendant formé de bénévoles, ainsi qu'au Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes (CCPTPC), les deux instances responsables d'élaborer les codes modèles nationaux. L'évaluation qui couvre la période de 2015 à 2020 a été menée par le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) du CNRC à partir de méthodes : examen de données, examen de documents, sondage auprès des employés et entretiens avec du personnel du CNRC et des personnes de l'extérieur. Le résumé des principales constatations suit :

Constatations

Rôle et activités du CNRC

Le CNRC joue un rôle unique au sein du Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada en raison de sa neutralité, de sa perspective pancanadienne et de ses capacités de recherche internes et de son accès à des capacités externes. Ce rôle n'est toutefois pas bien compris des intervenants. Le CNRC doit par ailleurs concilier sa responsabilité à l'égard du travail accompli par la CCCBPI avec l'obligation de respecter l'indépendance de la Commission. Cette dichotomie engendre une certaine confusion quant à la nature exacte des responsabilités de tous les acteurs au sein du Système d'élaboration des codes. La valeur apportée par les capacités de recherche internes du CNRC à l'élaboration des codes n'est pas bien étayée.

Les partenaires et intervenants de Codes Canada reconnaissent le soutien administratif et technique que le CNRC apporte au Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada. Toutefois, les ressources humaines dont dispose l'organisme sont insuffisantes pour qu'il puisse le faire de manière efficace. Ce manque conjugué aux problèmes propres aux principaux canaux de communication utilisés par Codes Canada pour interagir avec eux (ex. : son site Web) engendre une méconnaissance générale du processus d'élaboration des codes chez les intervenants. Des renforts se sont ajoutés et d'autres sont attendus, ce qui devrait résoudre certains des problèmes constatés (ex. : soutien plus faible à la CCCBPI, retards dans les publications des documents d'accompagnement, temps à consacrer aux interactions avec les intervenants).

Arrimage des codes aux besoins et réponse aux priorités

Si l'arrimage des codes modèles nationaux aux besoins des partenaires et intervenants s'est consolidé, il pourrait encore être amélioré. Les carences dans le processus de définition des priorités de la CCCBPI et dans le fonctionnement de ses comités nuisent toutefois à la capacité de tenir compte des besoins des partenaires (la CCCBPI et le CCPTPC) et des intervenants dans l'élaboration des codes. Le fonctionnement des comités de la CCCBPI engendre des pertes d'efficacité et des retards dans l'élaboration des codes. De plus, certains risques liés au processus décisionnel consensuel, principe fondamental du Système d'élaboration des codes modèles nationaux, ont été définis. Le CCPTPC et la CCCBPI recherchent des solutions pour remédier au problème de mise en œuvre du modèle de gouvernance actuel. De plus, le temps limité dont dispose Codes Canada pour communiquer et interagir avec les intervenants, et leur manque de connaissance des processus d'élaboration des codes qui s'en suit les amènent à penser que leurs besoins n'ont pas toujours été pris en compte, même si cela n'est pas la réalité.



RÉSUMÉ

Effacité des codes modèles nationaux par rapport aux objectifs

Les codes modèles nationaux sont conçus pour réduire les écarts entre les réglementations provinciales et territoriales de manière à faciliter le commerce interprovincial. Les provinces et territoires n'adoptent pas tous les codes au même rythme ni dans les mêmes proportions. L'Accord de libre-échange canadien a donné une impulsion aux efforts pour résoudre les écarts de réglementation entre les provinces et les territoires auxquels participe le CNRC en offrant gratuitement l'accès électronique aux codes, ce qui en a facilité l'accès. Malgré les différences dans leur utilisation et leur adaptation, les codes ont eu des retombées sociétales, notamment en matière de santé et de sécurité, de protection des structures des bâtiments et d'environnement.

Recommandations

Les conclusions de l'évaluation ont débouché sur quatre recommandations pour améliorer le rendement de Codes Canada :

1. Codes Canada devrait collaborer avec la CCCBPI afin de résoudre les problèmes de gouvernance existants, dont le processus utilisé par la CCCBPI pour établir ses priorités; le manque de transparence de la CCCBPI et les processus de sélection des membres de ses comités; le fonctionnement et la coordination des comités membres de la CCCBPI; et la nécessité de préciser les responsabilités relatives au Système d'élaboration des codes modèles nationaux.
2. Codes Canada devrait indiquer de manière claire aux intervenants les rôles et responsabilités qui incombent aux partenaires du Système d'élaboration des codes modèles nationaux.
3. Codes Canada devrait mieux faire connaître les processus d'élaboration des codes aux intervenants, surtout ceux ayant trait à l'examen public, aux demandes de changement, à la sélection des membres et aux décisions concernant la composition du comité directeur et des comités permanents de la CCCBPI, ainsi que le calendrier des réunions de la CCCBPI et de ses sous-comités.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, Codes Canada devrait envisager des stratégies pour améliorer son site Web et optimiser l'utilisation des médias sociaux et des campagnes publicitaires. Il lui faudrait aussi penser à des moyens d'interpeller et de mobiliser des parties qui ne participent pas encore à l'élaboration des codes modèles nationaux.

4. Codes Canada devrait trouver des moyens pour démontrer comment la recherche qu'il effectue et toutes les répercussions qu'elle a contribuent aux changements apportés ou proposés aux codes modèles nationaux. Ces contributions devraient faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle réguliers pour s'assurer que le CNRC continue de créer de la valeur qui ne pourrait être apportée par des laboratoires externes.



INTRODUCTION • Codes Canada

Codes Canada a fait l'objet d'une évaluation en 2019-2020 qui a porté sur le rôle joué par le CNRC dans le Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada, notamment ses activités en rapport avec ce rôle, de même que sur l'arrimage entre les codes modèles nationaux et les besoins des intervenants, d'une part, et les priorités des partenaires, d'autre part. L'évaluation a aussi porté sur le rendement des codes modèles du bâtiment nationaux. Le présent rapport donne un aperçu des principales constatations et conclusions de l'évaluation et présente les recommandations formulées à l'égard de Codes Canada CNRC.

INTRODUCTION

Codes Canada a fait l'objet d'une évaluation en 2019-2020 qui visait à fournir à la haute direction du CNRC des informations qu'elle souhaitait obtenir et à satisfaire les exigences de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. L'évaluation a porté sur la période de 2014-2015 à 2019-2020. Il s'agissait de la première évaluation indépendante des activités de Codes Canada dans le cadre du Système d'élaboration des codes modèles nationaux. Ces activités avaient été scrutées précédemment dans l'évaluation du Centre de recherche en construction en 2013-2014. Cette fois, le mandat excluait la Réglementation du bâtiment axée sur l'accès au marché, le Centre canadien des matériaux de construction et ses installations, ainsi que le Devis directeur national de la construction.

Le rapport présente un profil du Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada, suivi des constatations de l'évaluation sur le rôle du CNRC à l'intérieur du système, notamment ses activités, ainsi que sur l'arrimage entre les codes modèles et les besoins des intervenants, d'une part, et les priorités du partenaire, d'autre part. Il se termine par un examen de l'efficacité des codes modèles nationaux du bâtiment. Les quatre recommandations issues de l'évaluation sont présentées après la conclusion.

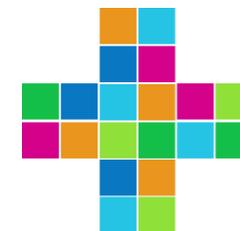
Tout au long du rapport, vous verrez les symboles suivants :



Signale de l'information utile pour bien comprendre les constatations.



Signale une citation qui illustre ou appuie les principales constatations.



Signale de l'information sur le soutien à l'équité, à la diversité et à l'inclusion ainsi qu'à l'analyse comparative entre les sexes plus ou ACS+ (ex., facteurs qui illustrent l'expérience qu'ont les groupes issus de la diversité de ses politiques, programmes et initiatives).



Sources : La provenance des données sur lesquelles les constatations s'appuient est indiquée au bas de chaque page.

DÉMARCHE SUIVIE

Méthodes

Nous avons utilisé différentes méthodes pour collecter les données de l'évaluation, ce qui nous a permis de corroborer les résultats par croisement de différentes sources :

- examen de documents et de documents;
- examen de données (financières et administratives);
- sondage auprès du personnel (n=29);
- entretiens avec des parties internes (n=5);
- entretiens avec des parties externes (partenaires n=38; intervenants n=15).

Pour en savoir plus sur ces méthodes, y compris leurs limites et leur application, veuillez vous reporter à l'annexe A.

Démarche

Codes Canada assure un soutien technique et administratif au Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada. Les décisions relatives aux orientations politiques et au contenu technique des différents codes sont cependant la prérogative de la CCCBPI, l'instance indépendante qui régit le système.

Pour cette raison, il importe de souligner que si certaines questions de l'évaluation portent sur des extraits et des activités du ressort du CNRC (questions 1 à 3), d'autres évaluent des résultats auxquels le CNRC a seulement contribué (questions 4 à 8).

Questions

Rôles et activités du CNRC

1. Quel est le rôle du CNRC dans le Système d'élaboration des codes modèles nationaux? Ce rôle est-il clair et bien compris?
2. Comment le CNRC s'acquitte-t-il de ses activités auprès de Codes Canada? Dans le cadre du Système d'élaboration des codes modèles nationaux, quels sont les facteurs d'efficacité et de carence?
3. Quelle est l'ampleur des interactions de Codes Canada avec les partenaires et intervenants? Quels moyens utilise-t-il pour interagir avec eux?

Arrimage des codes avec les besoins et les priorités

4. Dans quelle mesure les codes répondent-ils aux besoins des partenaires et intervenants? Le CNRC a-t-il les clés pour répondre aux besoins futurs?
5. Dans quelle mesure le modèle de gouvernance du Système d'élaboration des codes modèles nationaux appuie-t-il ses objectifs (soit d'élaborer et de publier des codes modèles nationaux qui reflètent les priorités des provinces et territoires et de la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies)?

Efficacité des codes modèles nationaux

6. Dans quelle mesure les provinces et les territoires ont-ils réitéré leur engagement envers les codes modèles nationaux? Comment les activités du Système d'élaboration des codes modèles nationaux ont-elles favorisé l'adoption et l'uniformisation des codes au Canada?
7. De quelle façon les activités de Codes Canada ont-elles contribué à abolir les obstacles aux échanges interprovinciaux?
8. En quoi les activités du Système d'élaboration des codes modèles nationaux profitent-elles à la société (retombées dans les domaines de la santé, la sécurité, l'accessibilité, l'environnement et la protection des immeubles)?

Note : Le terme « Codes Canada » aux questions 5 et 6 a été remplacé par « Système d'élaboration des codes modèles nationaux » pour donner un meilleur éclairage à ce qui était évalué.



PROFIL • Système d'élaboration des codes

Le Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada est une initiative menée en collaboration avec l'appui des autorités fédérales, provinciales et territoriales, qui repose sur l'expertise en bâtiment de l'ensemble du secteur de la construction. Ce système vise à produire des codes du bâtiment harmonisés et accessibles, et à les actualiser en y apportant des changements consensuels, fondés sur des faits démontrés, que les autorités provinciales et territoriales voudront adopter pour leur usage. Codes Canada est un partenaire du Système d'élaboration des codes modèles nationaux. À ce titre, il assure un soutien technique et administratif à la CCCBPI, un comité indépendant formé de bénévoles qui est l'organe principal de prise de décisions concernant l'élaboration des codes modèles nationaux, incluant les processus utilisés pour ce faire.

SYSTÈME D'ÉLABORATION DES CODES MODÈLES NATIONAUX

Au Canada, les codes modèles nationaux sont le fruit d'une collaboration centralisée entre des partenaires (le CNRC, la CCCBPI, le CCPTPC) et des intervenants (les agents en matière de bâtiment et d'incendie, l'industrie de la construction et le public en général). Les partenaires créent et publient les codes modèles, alors que les intervenants apportent une contribution technique en siégeant au sein des comités, en proposant des changements ou en participant aux examens et consultations publics annuels sur les changements proposés. Les rôles et responsabilités de chacun des partenaires sont les suivants :

Codes Canada du CNRC



Codes Canada est un partenaire neutre qui soutient les activités de la CCCBPI – un organisme décisionnel indépendant créé par le CNRC pour établir les orientations du Système d'élaboration des codes modèles nationaux et superviser son fonctionnement. Codes Canada fournit un soutien technique et administratif à la CCCBPI et à ses comités (voir la diapo 13), et veille à produire et à diffuser les codes modèles nationaux pour le compte de celle-ci. De façon plus générale, le Centre de recherche en construction du CNRC fournit des conseils techniques objectifs pour appuyer les dispositions des codes. Ses recherches servent également à évaluer l'efficacité des changements techniques proposés.

Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies



La CCCBPI est l'organe décisionnel qui régit le processus d'élaboration des codes, leur teneur, les politiques nationales et les priorités de l'élaboration, en plus de superviser ce travail par l'intermédiaire de différents sous-comités. Le Comité exécutif assure la gestion courante de toutes les activités de la CCCBPI entre les réunions de ses comités. Chaque code modèle ou section de code est confié à un des neuf comités permanents. Des groupes de travail et d'étude soutiennent la CCCBPI et ses comités permanents dans les enquêtes approfondies qu'ils mènent sur des enjeux complexes.

Comité consultatif provincial-territorial des politiques sur les codes

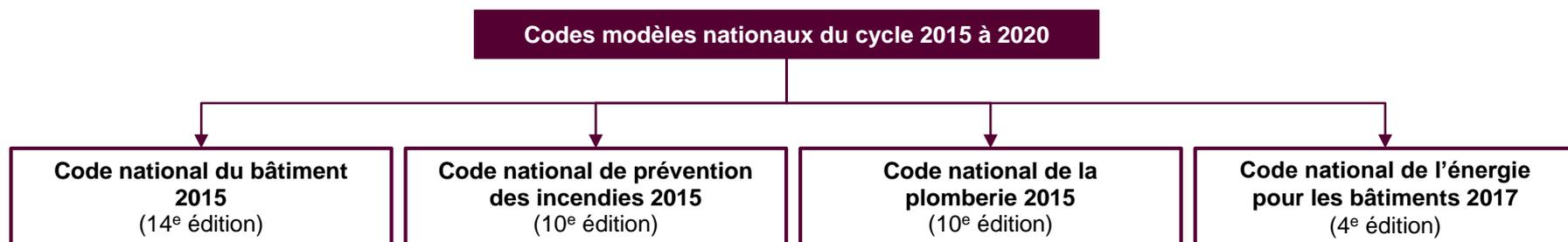


Le CCPTPC est constitué de hauts représentants des ministères provinciaux et territoriaux responsables de la réglementation du bâtiment, de la plomberie et de la protection contre les incendies. Il coordonne les contributions de toutes les autorités représentées et conseille la CCCBPI en matière de politiques.

Source : Examen de documents



CODES MODÈLES NATIONAUX



Codes modèles nationaux

Les codes modèles nationaux sont des outils de réglementation axée sur des objectifs qui fixent les exigences minimales à respecter pour assurer la sécurité, l'accessibilité et l'efficacité énergétique des nouveaux bâtiments au Canada. Les codes modèles, au nombre de quatre (voir le diagramme ci-dessus), constituent le fondement des codes du bâtiment provinciaux et territoriaux. Il existe également un Code canadien de construction des bâtiments agricoles qui est mis à jour lorsque la demande le justifie, ce qui n'a pas été fait depuis 1995. L'idée derrière les codes modèles est d'encourager les provinces et les territoires à les adopter en bloc ou à les adapter pour les intégrer à leur règlement respectif sur la construction et la sécurité. Les codes modèles nationaux ne deviennent obligatoires qu'après leur adoption par les autorités provinciales et territoriales. L'utilisation de codes fondés sur des objectifs donne la flexibilité nécessaire pour suivre l'innovation dans la conception et les pratiques. Les objectifs reflètent les buts généraux des codes. En expliquant chaque exigence en fonction de l'objectif poursuivi, les codes aident les utilisateurs à comprendre ce qui motive les exigences.

Élaboration des codes modèles

Les codes modèles nationaux sont mis à jour au cours d'un cycle, qui est passé à cinq ans récemment. Le fonctionnement par comités assure la transparence et l'équilibre du processus d'élaboration des codes. Il fait appel aux bénévoles de la CCCBPI et de ses comités et groupes, ainsi qu'au public en général. Les demandes de changement, qui peuvent provenir de partout, sont évaluées par la CCCBPI et ses comités en fonction de leur qualité technique. Les changements proposés sont soumis à un processus d'examen et de commentaires public avant d'être approuvés par la CCCBPI et intégrés aux codes modèles nationaux. Les révisions typiques comprennent celles qui sont nécessaires en raison de l'évolution des techniques et technologies de construction, pour clarifier les exigences, mettre à jour les références aux normes et élargir la portée ou les objectifs des règlements en vigueur. Entre la réception d'une demande de changement et l'approbation d'une solution, il s'écoule environ 18 mois dans le cas de changements simples, de 2 à 3 ans pour des changements majeurs et entre 3 et 8 ans pour des changements complexes. Les codes modèles nationaux sont assujettis à un cycle de cinq ans, mais des changements intercycles peuvent être adoptés en réponse à une situation potentiellement dangereuse ou des difficultés économiques. En général, ce genre de modification se produit une fois par cycle.

Source : Examen de documents



CODES CANADA — RESSOURCES HUMAINES

Pour s'acquitter de ses rôles et responsabilités à l'égard du Système d'élaboration des codes modèles nationaux, Codes Canada a mis en place une équipe de 42 employés (en date de mai 2020) à Ottawa, qui se subdivise en trois groupes :

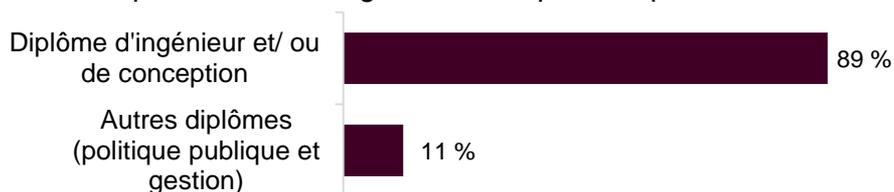
Système d'élaboration des codes - 10 % des employés de Codes Canada sont responsables de l'élaboration des politiques et procédures et d'appuyer le travail de la CCCBPI, de son Comité exécutif et du CCPTPC.

Solutions réglementaires - 38 % de l'effectif de Codes Canada soutient les comités permanents de la CCCBPI, ses groupes de travail et ses groupes d'étude. Les conseillers techniques représentent l'essentiel de ce groupe d'employés (95 %).

Production et marketing - 52 % des employés de Codes Canada travaillent aux révisions, à la traduction, aux communications et à la diffusion des codes (vente des codes papier et accès gratuit aux versions en ligne).

Formation des conseillers techniques de Codes Canada

Les conseillers techniques jouent un rôle d'experts pour l'élaboration des codes modèles et de leur contenu, en donnant des conseils objectifs et fondés sur des données probantes aux comités pour qu'ils puissent prendre des décisions consensuelles éclairées. Les conseillers représentent le plus large groupe au sein de Codes Canada (45 %) et proviennent de plusieurs secteurs : génie aérospatial et aéronautique, architecture, génie civil, génie électrique, génie géotechnique et science des matériaux. La plupart des conseillers techniques ont une formation en génie ou en conception comme l'exige leur description de poste.

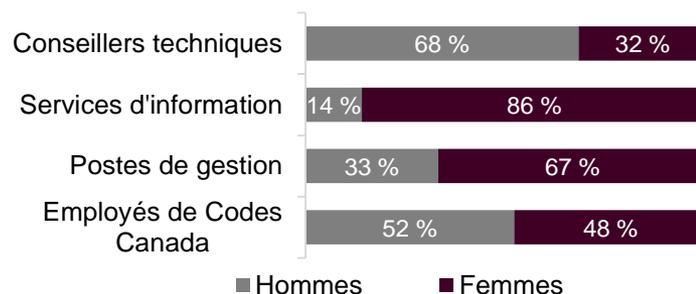


Un pourcentage élevé des conseillers (79 %) détiennent également un diplôme d'études de deuxième cycle dans leur domaine respectif : 58 % ont une maîtrise et 21 %, un doctorat.

Source : Examen des données

Représentation des sexes dans les différentes fonctions

En date de mai 2020, l'effectif de Codes Canada affichait une représentation relativement équitable des sexes. On a cependant constaté des variations entre différentes catégories d'emplois, surtout dans les postes de cadres et de préposés au service d'information, où la proportion de femmes est plus grande, et dans les postes de conseillers techniques, où les hommes sont plus fortement représentés.



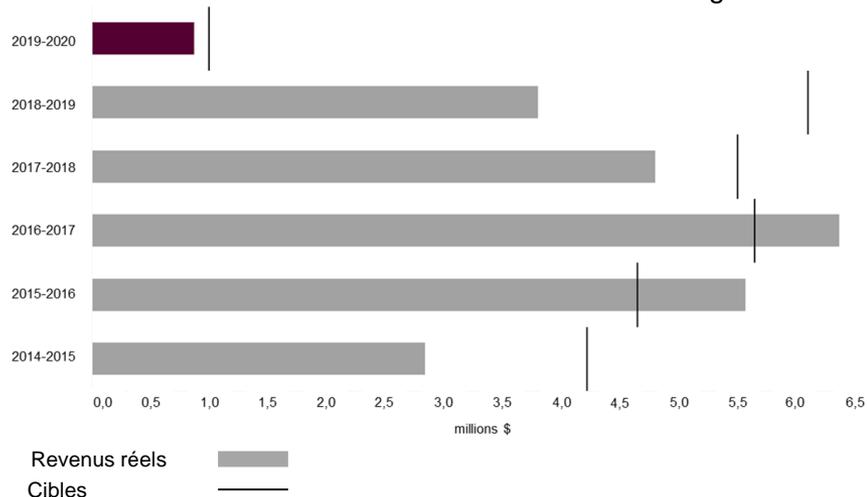
Note : Les données sur l'équité, la diversité et l'inclusion compilées par le CNRC ne sont pas disponibles pour Codes Canada, car ces données sont collectées par centre de recherches.

CODES CANADA — RESSOURCES FINANCIÈRES

Entre 2014-2015 et 2019-2020, Codes Canada a consacré 28,28 M\$ à ses activités au sein du Système d'élaboration des codes modèles nationaux. Les dépenses ont servi en majorité à couvrir les salaires (89,6 %), le reste, les coûts opérationnels. Les dépenses de l'exercice 2019-2020 ont été financées au moyen d'allocations spéciales du Conseil du Trésor pour permettre la diffusion gratuite des codes, améliorer l'harmonisation des exigences et favoriser leur adoption rapide.

Les cibles de ventes et de redevances n'ont pas été atteintes de manière constante durant le cycle d'élaboration

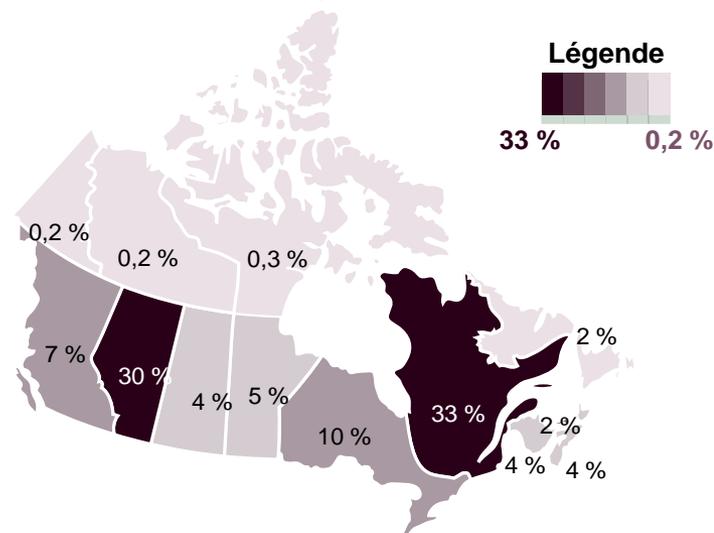
Au cours de la période d'évaluation, Codes Canada a tiré des revenus de 24,24 M\$ de la vente des codes modèles nationaux (88 %) et des redevances (12 %). Codes Canada n'a pas atteint ses cibles pendant trois des cinq années du cycle, mais ce déficit pourrait être attribuable au cycle des codes, qui fait en sorte que les ventes des codes de 2015 ont été plus importantes en 2016 et en 2017, pour ralentir à l'aube de la publication des codes de 2020. L'augmentation des revenus en 2015-2016 s'explique par la publication des nouvelles éditions. La baisse marquée enregistrée en 2019-2020 coïncide avec le lancement des versions gratuites.



Variation des revenus entre provinces

En 2019-2020 (jusqu'en janvier), près des deux tiers des revenus de Codes Canada ont été réalisés au Québec et en Alberta, grâce à des ententes pour publier les versions québécoises du code du bâtiment, du code de la plomberie et du code de la sécurité, ainsi que les versions albertaines du code du bâtiment et du code de prévention des incendies.

Répartition des revenus générés par Codes Canada



Note : Le total des pourcentages ne donne pas 100 % parce que les chiffres ont été arrondis.

Source : Examen des données

RÔLE DU CNRC : Quel est le rôle du CNRC dans le Système d'élaboration des codes modèles nationaux? Ce rôle est-il clair et bien compris?

Constatation générale : Le CNRC participe à tous les aspects de l'élaboration des codes modèles nationaux – du soutien administratif et technique fourni à la CCCBPI et ses sous-comités jusqu'à la production et la diffusion des documents. La contribution du CNRC est unique comparée à celle de ses partenaires en raison de sa neutralité, de sa perspective pancanadienne et de ses capacités de recherche internes et son accès à des capacités externes. Malgré certaines différences spécifiques, le CNRC assume un rôle identique à celui d'autres organismes fédéraux qui prennent part à l'élaboration des codes modèles d'autres pays. Cela étant dit, lorsqu'on le compare à ceux des autres partenaires du système (soit la CCCBPI et le CCPTPC), le rôle du CNRC n'est pas bien compris des différents intervenants. Codes Canada pourrait cependant corriger la situation en améliorant ses communications. Le CNRC doit par ailleurs concilier sa responsabilité à l'égard du travail accompli par la CCCBPI avec l'obligation de respecter l'indépendance de la Commission. Cette dichotomie engendre une certaine confusion quant à la nature exacte de ses responsabilités au sein du Système d'élaboration des codes.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Les rôles et responsabilités des partenaires et intervenants à l'intérieur du Système d'élaboration des codes modèles sont bien établis. Cela étant dit, les partenaires du CNRC au sein du système semblent mieux comprendre son rôle que les intervenants. De plus, il faut souligner que le CNRC doit respecter ses obligations de reddition de comptes au nom de la CCCBPI tout en respectant l'indépendance de celle-ci, une frontière parfois difficile à tracer.

Rôles et responsabilités étayés

Les rôles et responsabilités des partenaires (la CCCBPI, le CNRC, les autorités provinciales et territoriales) et des intervenants (agents du bâtiment et de la sécurité incendie, représentants de l'industrie de la construction, membres du public en général) au sein du Système d'élaboration des codes modèles nationaux sont définis dans un document public (*Politiques et procédures*, CCCBPI, 2016). Codes Canada assure un soutien technique et administratif à la CCCBPI et à ses comités, ce qui suppose de mener des analyses techniques et des recherches pour valider le bienfondé des changements proposés, organiser et gérer des réunions, et communiquer et interagir avec les intervenants pour le compte de la CCCBPI. Codes Canada assure également la révision, la traduction, la publication et la diffusion des codes modèles nationaux et des documents connexes (ex. : guides). Le CNRC, par l'entremise du Centre de recherche en construction, fournit également de l'information technique objective pour étayer les dispositions des codes et assume la responsabilité de la réalisation du mandat de la CCCBPI. Comme le CNRC doit jouer un rôle d'équilibriste entre l'indépendance de la CCCBPI à préserver et la responsabilité à l'égard de son mandat, les frontières entre les rôles du CNRC et de la CCCBPI sont parfois floues.

Communication des rôles et responsabilités

Les partenaires au sein du Système d'élaboration des codes modèles nationaux ont une meilleure compréhension des rôles et des responsabilités de chacun (les différences spécifiques entre les rôles du CNRC, de la CCCBPI et des provinces et territoires) que les intervenants. Ceux-ci ont indiqué que les aspects suivants du rôle de Codes Canada devaient être clarifiés :

- **Rôles et responsabilités des conseillers techniques du CNRC.** Même si elles sont énoncées dans les *Politiques et procédures* (2016), les responsabilités des conseillers techniques et l'étendue de leurs contributions ne sont pas bien définies.
- **Rôle et contributions du CNRC aux codes.** Les intervenants ne semblent pas comprendre que les décisions sont fondées sur l'expertise de bénévoles (CCCBPI) et ne sont pas prises par le gouvernement ou le CNRC lui-même. La disparition du site Web de la CCCBPI, qui a été amalgamé à celui du CNRC en 2015-2016 (voir la diapo 24), pourrait être à l'origine de cette méprise.

Des communications plus claires entre les partenaires et les intervenants, notamment l'utilisation de marques et de canaux de communication distincts, pourraient aider à résoudre la confusion.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes, sondage des employés



RÔLE UNIQUE DU CNRC AU SEIN DU SYSTÈME D'ÉLABORATION DES CODES MODÈLES NATIONAUX

De façon générale, le CNRC joue un rôle complémentaire à celui des autres partenaires, de par sa neutralité, sa perspective pancanadienne, ses capacités de recherche internes et ses liens avec d'autres organismes de recherche.

Rôle complémentaire du CNRC

De façon générale, les partenaires sont d'avis que le rôle du CNRC n'empiète pas sur celui d'autres partenaires du Système d'élaboration des codes. Il y a cependant des chevauchements à l'occasion entre le CNRC et :

- certaines autorités provinciales qui possèdent leur propre organisme d'élaboration de codes (l'Ontario, la Colombie-Britannique);
- des organismes de normalisation (l'Association canadienne de normalisation).

Afin de limiter ces chevauchements, le CNRC et ses partenaires au sein du Système d'élaboration des codes modèles communiquent souvent avec ces intervenants et font référence aux normes externes applicables dans les codes modèles lorsqu'il y a lieu. Une plus grande uniformité dans l'utilisation des codes modèles nationaux du bâtiment par les provinces et territoires permettrait cependant de corriger la situation.

Valeur ajoutée par le CNRC au Système d'élaboration des codes

Le CNRC apporte plusieurs avantages au Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada :

- sa neutralité et son objectivité;
- sa perspective pancanadienne;
- ses capacités de recherche internes pour appuyer l'évaluation des changements proposés;
- son réseau de contacts et ses liens avec d'autres organismes de recherche, qui peuvent s'avérer utiles lorsque le CNRC ne peut effectuer lui-même les recherches nécessaires.

La participation du CNRC à l'élaboration des codes modèles nationaux confère de la crédibilité aux changements apportés.



Le CNRC est « le seul organisme qui dispose du soutien total du gouvernement. En théorie, il n'a aucun pion en jeu puisque ce n'est pas lui qui met les codes en œuvre . » — Un partenaire externe

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes

RÔLE DU CNRC — COMPARAISON AVEC D'AUTRES ORGANISMES ÉTRANGERS

La participation du CNRC dans l'élaboration des codes modèles nationaux se compare à celle d'organismes fédéraux de recherche en Australie et en Allemagne. Il y a toutefois certaines différences.

Participation d'organismes fédéraux dans l'élaboration des codes en Australie et en Allemagne

Les rôles et responsabilités de Codes Canada ont été comparés à ceux du Deutsches Institut für Bautechnik (DIBt) en Allemagne et de l'Australian Building Codes Board (ABCB) en Australie — deux organismes fédéraux qui effectuent un travail semblable à celui du CNRC dans leur système respectif d'élaboration de codes. Le DIBt est un organisme technique établi à Berlin qui s'acquitte d'une diversité de responsabilités publiques liées au domaine de la construction, dont l'élaboration de codes modèles nationaux pour les 16 États de la fédération et la fédération elle-même. L'ABCB est responsable du code national du bâtiment de l'Australie — initiative conjointe qui mobilise tous les ordres de gouvernement en Australie et qui est reconnue par tous les États et territoires comme la réglementation officielle du bâtiment.

Malgré les similitudes dans le rôle des instances fédérales, il faut souligner que les codes modèles du Canada n'ont aucun statut officiel jusqu'à ce qu'ils soient adoptés par les provinces et territoires. En revanche, les gouvernements australien et allemand sont tenus par la loi d'élaborer des codes modèles nationaux. Voici un tableau comparatif des similitudes et différences entre les trois organismes :

Activités	Codes Canada	DIBt	ABCB
L'élaboration des codes repose sur un modèle de gouvernance faisant intervenir plusieurs organismes.	✓	✓	✓
Fournit un soutien administratif et technique à l'élaboration des codes.	✓	✓	✓
Clarifie et interprète les dispositions techniques des codes pour le compte des intervenants .	✓	✓	✓
Effectue de la recherche pour étayer les changements ou des évaluations de conformité de matériaux.	✓	✓	✗
Fournit des services d'homologation, d'approbation, de certification et d'octroi de licences.	✗	✗	✓
Assure une formation officielle régulière aux utilisateurs des codes, par des séminaires et des ateliers techniques notamment.	✗ *	✓	✓
Impose l'adoption des codes modèles dans toutes les instances compétentes.	✗	✗	✗

*Codes Canada offre de la formation aux intervenants sur les changements apportés aux codes à titre exceptionnel ou sur demande seulement.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes



ACTIVITÉS DE CODES CANADA : Comment le CNRC s'acquitte-t-il de ses activités auprès de Codes Canada? Dans le cadre du Système d'élaboration des codes modèles nationaux, quels sont les facteurs d'efficacité et de carence?

Constatation générale : Les partenaires et intervenants de Codes Canada reconnaissent le soutien administratif et technique que le CNRC apporte au Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada. Toutefois, les ressources humaines dont dispose l'organisme sont insuffisantes pour répondre aux nombreuses demandes qu'exige cette collaboration. Le manque de ressources a affaibli le soutien accordé aux comités de la CCCBPI, engendré des retards dans la production et la diffusion des documents en amont de l'élaboration des nouveaux codes modèles et une diminution du temps consacré aux communications et aux interactions avec les intervenants. Même si le CNRC contribue au Système d'élaboration des codes modèles par des recherches visant à établir le mérite technique des changements proposés, il n'y a aucune trace démontrant dans quelle mesure il le fait.

APPUI AU SYSTÈME D'ÉLABORATION DES CODES MODÈLES NATIONAUX

Les partenaires et intervenants de Codes Canada reconnaissent le soutien administratif et technique que le CNRC apporte au Système d'élaboration des codes modèles. Toutefois, le manque de ressources humaines nuit à sa capacité de s'acquitter efficacement de cette tâche.

Soutien apprécié

Le CNRC apporte un savoir technique et des compétences en recherche ainsi qu'un soutien administratif à la CCCBPI et à ses sous-comités. Il effectue des analyses techniques et des recherches pour valider la valeur des changements proposés, il organise et administre des réunions, communique et intervient avec les intervenants, en plus de produire et de diffuser les codes pour le compte de la CCCBPI.

De l'avis général, les partenaires et les intervenants jugent que la participation de Codes Canada au Système d'élaboration des codes modèles nationaux était efficace. Les membres des comités de la CCCBPI trouvent que le personnel de Codes Canada est professionnel et compétent, et les partenaires trouvent que les réunions menées par Codes Canada sont bien organisées, et que les procès-verbaux sont de très grande qualité. Le soutien technique apporté à la CCCBPI et ses sous-comités est jugé « excellent ».

Ressources humaines limitées

Malgré la valeur des contributions de Codes Canada dans les domaines susmentionnés, le manque de ressources humaines l'empêche de s'acquitter pleinement de son mandat. Le personnel de Codes Canada et ses partenaires sont de l'avis général que l'effectif du groupe est insuffisant pour accomplir tout le travail nécessaire, autant pour ce qui est de l'organigramme que du nombre de postes pourvus à tout moment. De plus, la somme du travail affecté aux comités permanents (et par conséquent, à Codes Canada) par la CCCBPI est mal gérée et il n'y a aucun mécanisme pour vérifier la disponibilité des ressources ou les priorités. Un sondage effectué auprès du personnel de Codes Canada a révélé que pratiquement la moitié (48 %) des répondants juge que le groupe n'a pas les ressources humaines nécessaires pour atteindre ses objectifs.

De 2014-2015 à 2018-2019, le taux de roulement moyen des employés s'est établi à 6 %, avec une pointe de 10 % en 2016-2017. Les exigences élevées, notamment la charge de travail, les heures supplémentaires et les déplacements, ont entraîné le départ d'employés. Les conseillers techniques sont particulièrement touchés, puisque leurs responsabilités couvrent un large spectre allant du soutien administratif à l'analyse des résultats de recherche, en passant par la rédaction de documents de toutes sortes, incluant des présentations pour des conférences et des mémoires. Avant 2018, seulement 12 des 21 postes de conseillers étaient pourvus.

Outre la masse critique insuffisante, plus de la moitié des conseillers techniques (10 sur 19, ou 53 %) n'étaient en poste que depuis trois ans. Or, les gestionnaires de Codes Canada estiment qu'il faut entre deux et cinq ans de formation pour devenir efficace, si bien que chaque conseiller perdu représente une perte de compétences importante.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes, sondage des employés



APPUI AU SYSTÈME D'ÉLABORATION DES CODES MODÈLES NATIONAUX

Conséquences de l'insuffisance des ressources

Les partenaires et les intervenants ont relevé plusieurs problèmes découlant du manque de ressources humaines de Codes Canada, qui se manifestent dans ses différents rôles et responsabilités, notamment :

- Le soutien réduit aux comités permanents, ce qui oblige les membres bénévoles à prendre les bouchées doubles ou réduit la qualité des rapports sur les changements proposés aux codes.
- Des retards dans les réponses aux demandes d'information des intervenants et des partenaires, surtout sur les changements ou l'interprétation des dispositions, ce qui donne l'impression que le système d'élaboration des codes est lent à réagir et qu'il ne tient pas compte des besoins des intervenants et des partenaires.
- Le temps limité à consacrer aux interactions et communications avec les intervenants, qui donne l'impression d'un manque de transparence ou de clarté du système.
- La formation insuffisante des partenaires après la publication des codes, qui réduit la connaissance et la compréhension qu'ils ont des changements apportés.
- Les retards dans la production des guides d'utilisateur et des énoncés d'intention qui accompagnent les codes, qui nuisent à la compréhension et à l'adoption des nouvelles exigences par les intervenants.

Renfort à venir

Grâce au financement supplémentaire accordé pour permettre la diffusion gratuite des codes modèles nationaux, Codes Canada pourra embaucher 23 équivalents temps plein d'ici 2022 pour soutenir l'élaboration des codes. Plusieurs conseillers techniques se grefferont à l'équipe et six nouveaux postes seront créés pour appuyer la recherche-développement relative aux codes. Selon le personnel de Codes Canada et les représentants de la CCCBPI et du CCPTPC, ce sang neuf améliorera grandement leurs capacités d'atteindre les objectifs fixés et de mieux répondre aux besoins de la CCCBPI, du CCPTPC et des intervenants.



Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes, sondage des employés, examen des données

RECHERCHE ET SOUTIEN TECHNIQUE ASSURÉS PAR LE CNRC

Codes Canada pourrait mieux démontrer ce qu'apportent les capacités de recherche du CNRC au Système d'élaboration des codes modèles nationaux et éliminer le manque d'uniformité des analyses de répercussions, un problème sur lequel travaille un groupe d'étude mixte de la CCCBPI et du CCPTPC.

Pour qu'une proposition de changement soit considérée, elle doit être appuyée par :

- de la recherche prouvant sa justification technique ou un accroissement de la performance offerte comparativement aux dispositions précédentes du code;
- une analyse des répercussions démontrant les avantages ou les inconvénients d'un changement proposé par rapport au coût de mise en œuvre.

Occasions de prouver la valeur créée par la recherche

Les demandes de changement soumises à Codes Canada nécessitent parfois des recherches complémentaires pour élaborer des solutions de mise en œuvre. Grâce à ses compétences et aux installations en construction qu'il possède ou à son accès à un réseau de recherche étendu facilitant les contacts avec des laboratoires externes, Codes Canada a les moyens de répondre à ce besoin.

La capacité du CNRC d'effectuer de la recherche de haut calibre a été soulignée par tous comme une de ses contributions les plus importantes au Système d'élaboration des codes modèles nationaux. Toutefois, la nature, l'étendue et la fréquence de ces contributions ne sont pas bien attestées, ce qui complique l'évaluation des retombées et des avantages qu'apporte la recherche menée par le CNRC à l'élaboration des codes.

Profondeur et rigueur variables des analyses de répercussions

Les analyses de répercussions sont menées par les comités permanents de la CCCBPI, avec le soutien des conseillers techniques de Codes Canada. Les comités utilisent la recherche menée par le CNRC (et d'autres provenances) sur le bienfondé technique des changements proposés. Les propositions de changement s'appuient toutes sur une analyse de répercussions, mais la complexité de chacune varie. Les changements mineurs n'exigent pas la même rigueur d'analyse que les changements importants. Toutefois, nous n'avons pas observé de correspondance uniforme entre la rigueur démontrée et l'importance des changements. Même si ces analyses peuvent s'avérer difficiles à effectuer en regard des avantages escomptés, qui sont souvent lointains et indirects, et de la disponibilité des données, critère déterminant, les facteurs suivants ont exacerbé le manque d'uniformité constaté :

- les lacunes sur le plan des compétences des conseillers techniques de Codes Canada et des membres des comités permanents;
- l'absence de procédures uniformisées pour mener les analyses de répercussions;
- la surcharge de certains comités, qui peut les empêcher de mener des analyses rigoureuses;
- l'accent mis avant tout sur la rédaction très technique des changements proposés, qui laisse peu de temps pour mener les analyses de répercussions.

Les partenaires et les intervenants se sont aussi dits étonnés que certaines propositions étayées par des analyses moins rigoureuses soient approuvées, alors que d'autres, appuyées par des analyses plus approfondies, ne l'étaient pas. La CCCBPI a confié l'étude de cette question à un comité mixte qu'elle forme avec le CCPTPC.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes, sondage des employés



INTERACTIONS AVEC LES INTERVENANTS :

Quelle est l'ampleur des interactions de Codes Canada avec les partenaires et intervenants? Quels moyens utilise-t-il pour interagir avec eux?

Constatation générale : Dans le cadre du soutien administratif qu'il assure à la CCCBPI, Codes Canada gère les communications et les interactions avec les partenaires et les intervenants au moyen de différentes stratégies. Malgré tout, il semble subsister une méconnaissance générale du processus d'élaboration des codes chez les intervenants, qui s'explique en partie par le manque de ressources humaines et des problèmes liés aux principaux canaux de communication. De meilleures communications permettraient d'éliminer l'apparent manque de clarté, de transparence ou de réactivité du processus. Cela faciliterait aussi grandement la participation des intervenants aux examens publics menés dans le cadre de l'élaboration des codes modèles nationaux et contribuerait à ce que l'apport des intervenants aux changements soit pris en considération.

INTERACTIONS AVEC LES INTERVENANTS ET LES PARTENAIRES

Codes Canada pourrait accroître la transparence et la capacité de réaction du Système d'élaboration des codes modèles nationaux en faisant mieux connaître les activités des comités, les processus et les motifs justifiant les décisions.

Relation unique avec les partenaires et les intervenants

Codes Canada se distingue des autres groupes du Centre de recherche en construction du CNRC par le fait qu'il ne compte pas sur les interactions avec les partenaires et intervenants pour remplir ses carnets de commandes, mener de la recherche ou, depuis que la diffusion gratuite des codes a commencé en 2019, générer des revenus. Codes Canada interagit plutôt avec ses partenaires et intervenants dans le but de :

- diffuser de l'information pertinente en temps utile au sujet des codes modèles, de façon à assurer un processus ouvert et transparent;
- connaître leurs points de vue sur l'élaboration des codes modèles nationaux ou les changements à y apporter, de manière à assurer un processus rassembleur et éclairé.

Transparence et rapidité de réaction nécessaires

À l'intérieur du Système d'élaboration des codes modèles nationaux, Codes Canada assure la gestion des interactions et des communications avec les intervenants pour le compte de la CCCBPI. Malgré les efforts déployés pour les tenir au courant, un grand nombre de ces parties voient Codes Canada comme une « boîte noire » inerte et manquant de transparence. L'évaluation ainsi a mis en lumière plusieurs problèmes liés aux communications qui contribuent à cette perception :

- **Temps de réaction** – Un des problèmes soulevés par les intervenants est l'apparente lenteur du traitement des demandes d'information, les courriels transmis à Codes Canada restant souvent plusieurs jours sans réponse. Certains partenaires et intervenants ont indiqué ne recevoir aucun retour ni communication après avoir soumis une demande de changement si ce n'est un accusé de réception automatique. Enfin, d'autres intervenants se sont plaints du trop long délai avant la publication des changements — une perception qui pourrait être atténuée en améliorant les communications au sujet des décisions et des processus sous-jacents.
- **Transparence** – Les processus de sélection des membres de la CCCBPI et de ses sous-comités sont bien définis et accessibles au public. Toutefois, les canaux de communication utilisés pour annoncer les appels à participation (site Web du CNRC et courriels) ont pour effet de limiter la portée des communications aux seuls initiés, ce qui donne l'impression que les membres des comités sont choisis dans un cercle restreint. Par ailleurs, afin de protéger la vie privée des candidats, les entrevues et l'examen des candidatures doivent se dérouler à huis clos, ce qui limite la visibilité publique.

Des communications ayant une portée plus large sur les motifs justifiant les décisions de la CCCBPI, tant celles liées aux changements qu'à la composition des comités, permettraient d'améliorer la transparence apparente du système.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes



INTERACTIONS AVEC LES INTERVENANTS ET LES PARTENAIRES

Codes Canada pourrait accroître la visibilité du processus d'élaboration des codes et la participation des intervenants, surtout au processus d'examen public – étape essentielle pour prendre en compte les opinions des intervenants sur les changements apportés aux codes modèles nationaux.

Participation des intervenants à l'élaboration des codes

Les intervenants jouent un rôle essentiel dans le Système d'élaboration des codes modèles en proposant des changements et en siégeant à titre de membres votants ou d'observateurs à la CCCBPI et à ses sous-comités, en plus de prendre part aux consultations dans le cadre des examens publics. Alors que les changements peuvent être soumis par quiconque et à tout moment, et que les comités se réunissent régulièrement, l'examen public n'a lieu en général qu'une fois par année, mais il s'étale sur une période de deux mois. Administré par Codes Canada, l'examen public est le principal forum d'examen de l'apport des intervenants à la bonification des codes modèles nationaux, en plus de favoriser leur adoption subséquente par les autorités provinciales et territoriales.

Mauvaise connaissance du processus d'élaboration des codes

De nombreux intervenants ont avoué ne pas savoir comment soumettre de propositions de changement, et même ignorer si le processus était ouvert au public en général. De même, la principale raison invoquée par les intervenants pour ne pas participer aux réunions des comités est qu'ils ignorent quand et où elles ont lieu. Certains groupes avaient également une connaissance limitée du processus d'examen public, sauf des groupes de défense d'intérêts particuliers qui en général sont les plus prolifiques durant ces examens.

Les processus d'élaboration des codes sont bien définis (*Politiques et procédures*, 2016) et publiés sur la page Web de Codes Canada, qui est le principal canal d'information sur les codes. Le site est par contre peu convivial et l'information qui s'y trouve, souvent périmée, ce qui peut compliquer la recherche d'information sur les demandes de changement, le calendrier des réunions des comités et de l'examen public pour les intervenants. Afin de favoriser la participation à l'élaboration des codes et de mieux faire connaître le processus, il faudrait une interface interactive simple et facilement accessible. Au nombre des recommandations récentes formulées par le comité mixte CCCBPI-CCPTPC pour améliorer le Système d'élaboration des codes modèles, mentionnons la mise en place d'un portail convivial ainsi qu'un mécanisme pour accroître la participation du public et des intervenants et modérer les interventions des lobbyistes.

Même si le manque d'effectif limite le temps que Codes Canada peut consacrer aux interactions et aux communications avec les intervenants, l'organisme pourrait adopter une approche plus active pour mieux sensibiliser les intervenants au processus d'élaboration des codes, surtout que de nouvelles embauches sont prévues (voir la diapo 19).

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes



STRATÉGIES D'INTERACTION ET DE COMMUNICATION

Le recours à des séminaires d'information, des webinaires, des présentations et des kiosques d'information par Codes Canada est une stratégie de communication efficace pour mobiliser les intervenants et devrait donc être maintenu.

Stratégies d'interaction efficaces

Les partenaires et intervenants ont souligné l'efficacité de plusieurs stratégies d'interaction et de communication utilisées par Codes Canada, dont les suivantes :

- **Séminaires d'information sur les codes** : les séminaires sont un outil d'information utile pour les intervenants, quoique coûteux pour l'organisation hôte qui doit non seulement assumer les coûts de l'événement, mais aussi les frais de déplacement des employés de Codes Canada. Pour élargir la portée des séminaires, ceux-ci sont enregistrés et offerts gratuitement dans la boutique virtuelle du CNRC.
- **Webinaires** : solution économique aux séminaires, les webinaires sont des outils d'apprentissage interactifs très utiles pour les partenaires et les intervenants.
- **Présentations** : les exposés sur des aspects techniques ou politiques lors de conférences, d'ateliers ou d'autres événements sont bien accueillis et de plus en plus recherchés par certains groupes, dont les architectes, les ingénieurs, les constructeurs et les Premières Nations, soucieux d'avoir accès aux changements les plus récents apportés aux codes ou des informations préalablement à la publication des nouvelles versions.
- **Kiosques d'information** : montés dans des salons commerciaux et d'autres événements à vocation professionnelle, les kiosques d'information sont un moyen d'aller à la rencontre des intervenants et de distribuer des documents promotionnels.

Il convient de souligner qu'en raison de la COVID, les restrictions sanitaires ont réduit la capacité de Codes Canada de recourir à certaines de ces stratégies d'interaction jusqu'à nouvel ordre.



Sources : Entretien avec des parties internes et externes, examen de documents

STRATÉGIES D'INTERACTION ET DE COMMUNICATION

Codes Canada pourrait améliorer son site Web, son utilisation des médias sociaux, de la publicité et des campagnes de publipostage pour accroître l'efficacité des communications et des interactions avec les intervenants du Système d'élaboration des codes modèles. Il faut également réfléchir à des moyens de joindre et de mobiliser les intervenants qui ne participent pas encore au système.

Améliorations possibles

Certaines stratégies d'interaction utilisées par Codes Canada sont moins efficaces que d'autres. Selon un sondage interne récent, moins du quart des employés de Codes Canada (23 %) jugent que les interactions actuelles avec les intervenants sont très efficaces. De surcroît, certaines stratégies de communication du CNRC sont unidirectionnelles, ce qui limite la capacité de Codes Canada d'interagir avec les partenaires et intervenants. Ces derniers ont indiqué les stratégies que Codes Canada utilise avec plus ou moins de succès.

- **Site Web de Codes Canada** : les pages Web consacrées à Codes Canada sur le site du CNRC sont difficiles à consulter et souvent l'information y est périmée, ce qui rend difficile l'accès à des renseignements importants pour tous les intervenants.
- **Médias sociaux** : depuis 2014, des campagnes ont été menées dans les médias sociaux à partir des comptes institutionnels du CNRC. Ces comptes visent principalement les chercheurs et non pas le public cible de Codes Canada, ce qui limite leur efficacité comme mécanismes de sensibilisation.
- **Publicité** : comme le CNRC ne peut faire de publicité payée, il déploie des campagnes de publicité non payée pour joindre les intervenants. Par exemple, Codes Canada a reçu des plaintes après le lancement des éditions 2015 des codes modèles parce qu'il n'a fait aucune publicité pour informer son public cible qui n'a pas eu vent du lancement. Cela a créé un sentiment général qu'il était incapable de joindre les intervenants. Il existe pourtant des moyens d'élargir le public touché grâce à des campagnes publicitaires.
- **Publipostage et campagnes par courriel** : si l'on ne peut nier l'efficacité et la rentabilité des campagnes de publipostage et celles par courriel ciblées pour communiquer avec les partenaires et les intervenants, il reste qu'elles ne joignent que les participants qui sont déjà engagés et qui ont fourni leurs coordonnées. Il faudrait envisager d'autres stratégies qui ne sont pas utilisées à l'heure actuelle.



« La navigation sur le site est difficile et les informations importantes sont difficiles à trouver. Des hyperliens seraient vivement appréciés. »
— Un partenaire

Sources : Entretiens avec des parties internes et externes, sondage des employés, examen de documents



SOUTIEN AUX COMMUNICATIONS

La centralisation des services de communications institutionnelles effectuée par le CNRC nuit à la capacité de Codes Canada de communiquer avec les partenaires et intervenants et de satisfaire leurs besoins. Codes Canada a donc commencé à travailler en partenariat avec la Direction des communications du CNRC à résoudre certains des problèmes constatés.

Centralisation des services de communications institutionnelles

Avant la cyberintrusion de 2014 qui a paralysé plusieurs serveurs du CNRC pendant des mois, Codes Canada gérait ses propres communications. L'organisme élaborait et distribuait des documents, en plus de gérer un site Web indépendant qui, bien qu'hébergé sur les serveurs du CNRC, n'était pas affilié au gouvernement fédéral. Avec le retour en ligne progressif du CNRC entre 2015 et 2016, et dans la foulée du virage opéré par le gouvernement fédéral à l'époque, Codes Canada a adopté une structure de services centralisée et sécurisée, incluant la gestion centralisée de toutes les communications. Pour Codes Canada, cela a signifié l'absorption de son ancien site Web par le CNRC.

Répercussions du virage vers la centralisation des services de communications

Codes Canada se heurte actuellement à plusieurs défis en matière de communications qui nuisent à sa capacité de répondre aux besoins de ses partenaires et intervenants. Par exemple :

- Comme il en est question à la diapo 24, la structure et la fonctionnalité limitée du site Web actuel rendent le contenu des codes moins accessible aux partenaires et intervenants.
- La marque sous laquelle le site Web est exploité donne l'impression que le CNRC est responsable du contenu des codes modèles nationaux (les produits afférents sont identifiés au CNRC plutôt qu'à l'organisme qui rédige les codes – la CCCBPI), ce qui donne une fausse impression quant au rôle du CNRC dans le système d'élaboration des codes. Certains membres de la CCCBPI ont aussi déploré le fait que les produits de Codes Canada subissent des révisions majeures par les Communications du CNRC au point de ne plus refléter la voix de la CCCBPI comme organisme décisionnel indépendant.
- Tous les produits de communications externes doivent passer par un processus rigoureux d'examen, de traduction et d'approbation par les Communications du CNRC, ce qui crée souvent des retards importants et limite la capacité de Codes Canada de publier des renseignements en temps opportun sur son site Web ou dans les médias sociaux, ou de répondre rapidement aux demandes d'information des intervenants.

La voie à suivre

La CCCBPI et ses partenaires sont conscients de ces problèmes et ont proposé des solutions : un plan de communications et d'interaction avec les intervenants, qui a été formulé en consultation avec Codes Canada. Ce plan comporte diverses stratégies, comme l'utilisation de marques distinctes, la création de canaux indépendants dans les médias sociaux et la mise sur pied d'un site Web indépendant, semblable à celui qui existait avant la cyberintrusion. La Direction des communications du CNRC a commencé à collaborer avec Codes Canada sur certains de ces enjeux.

Sources : Entretiens avec des parties internes et externes, examen de documents



ARRIMAGE AUX BESOINS : Dans quelle mesure les codes répondent-ils aux besoins des partenaires et intervenants? Le CNRC a-t-il les clés pour répondre aux besoins futurs?

Constatation générale : Les besoins des partenaires et intervenants sont établis à chaque cycle d'élaboration des codes, dans le cadre d'un exercice d'établissement des priorités auquel participent les autorités provinciales et territoriales et d'autres intervenants (représentants de l'industrie). Même si de l'opinion générale, le Système d'élaboration des codes modèles nationaux parvient à trouver un point d'équilibre entre le coût des modifications, d'une part, et les attentes sociétales et les retombées pour la population canadienne, d'autre part, l'évaluation a révélé l'existence de problèmes qui nuisent à la capacité de tenir compte des besoins des intervenants et partenaires dans l'élaboration des codes. Il pourrait y avoir un arrimage plus grand avec ces besoins dans des domaines clés.

RÉPONDRE AUX BESOINS DES PARTENAIRES ET DES INTERVENANTS

Malgré l'existence de problèmes limitant la prise en compte des besoins des partenaires et intervenants, ces derniers estiment que le Système d'élaboration des codes modèles nationaux parvient à concilier le coût des changements apportés avec les avantages attendus pour la société et les retombées pour les Canadiens.

Équilibre entre les coûts, les avantages et les attentes

La CCCBPI établit les priorités auxquelles doivent répondre chacun des cycles d'élaboration des codes, en procédant à une consultation pour établir ce qui importe pour les membres du CCPTPC (représentant les intérêts des provinces et des territoires) et les comités permanents de la CCCBPI (représentant les intérêts de l'industrie). Dans le cadre de cet exercice, la CCCBPI doit mettre en regard les besoins parfois divergents des partenaires et des intervenants et les coûts, les attentes et retombées pour la société et les Canadiens.

Comme les codes modèles visent à établir les exigences de rendement minimales acceptables à un coût raisonnable, il peut être particulièrement difficile de répondre aux besoins des intervenants en ce qui a trait à l'accessibilité, au respect de l'environnement et à l'efficacité énergétique, qui souvent exigent des normes plus strictes et plus coûteuses. Ainsi, pour préserver l'indépendance du système, Codes Canada ne doit pas influencer les priorités qui sous-tendent les codes.

Défis de répondre aux besoins des partenaires et des intervenants

Le succès du Système d'élaboration des codes modèles nationaux repose sur un jeu de contrepois efficace entre les rôles et responsabilités des partenaires, et les politiques et procédures établies. Plusieurs facteurs influent sur la perception de l'arrimage entre les codes modèles et les besoins des partenaires et des intervenants, notamment :

- **L'absence de structure du processus d'établissement des priorités** : avant 2016 et la constitution du groupe d'étude sur les priorités, le processus d'établissement des priorités par la CCCBPI manquait d'uniformité et de structure, ce qui entraînait une représentation déficiente ou une mauvaise communication des besoins et priorités de certains partenaires ou groupes d'intervenants.
- **Les défis de la gouvernance** : le manque d'efficacité de la CCCBPI et de ses sous-comités, notamment la représentation déficiente des partenaires et des groupes d'intervenants dans les comités, ralentit la réalisation des changements et limite la prise en compte des besoins de l'ensemble des partenaires et intervenants (voir la diapo 31).
- **Les communications limitées** : en raison en partie du manque de ressources humaines, Codes Canada n'a qu'une capacité limitée d'assurer un suivi et d'entretenir des communications avec les intervenants au sujet du processus et des motifs de décisions de la CCCBPI, ce qui donne parfois aux intervenants l'impression que leurs besoins ne sont pas pris en compte.

Malgré ces problèmes, les partenaires estiment que le système visait juste dans l'ensemble.

Sources : Entretiens avec des parties internes et externes, examen de documents



RÉPONDRE AUX BESOINS DES PARTENAIRES ET DES INTERVENANTS

Les codes modèles pourraient mieux refléter les besoins des partenaires et intervenants dans le domaine de l'accessibilité, de la protection des structures et contre les incendies des bâtiments, de la santé et la sécurité, et de l'environnement.

Les priorités des partenaires et intervenants concordent généralement avec les objectifs de base des codes modèles nationaux (protection des structures et protection contre les incendies, accessibilité, santé et sécurité, et environnement), mais il serait possible dans ce spectre de mieux répondre aux besoins particuliers des partenaires et des intervenants. Pour harmoniser toutes les réglementations du bâtiment à l'échelle du Canada, les codes modèles doivent refléter les besoins des provinces et des territoires, mais aussi ceux des intervenants pour préserver leur pertinence et leur objectivité. Les possibilités d'améliorations sont les suivantes :



❖ **Protection des structures et contre les incendies** : certains partenaires et intervenants déplorent que les dispositions actuelles des codes modèles nationaux reposent sur des recherches périmées (p. ex., la norme minimale de vitesse de réponse des pompiers), des techniques et technologies de construction dépassées ou se limitent à des immeubles d'une certaine taille (p. ex., la combustion des immeubles de 2 ou 3 étages). De plus, même si les dispositions au sujet des gicleurs ont été resserrées dans les dernières versions des codes, certains intervenants ont indiqué que les codes modèles devraient exiger l'installation de gicleurs dans les bâtiments neufs, en particulier les centres d'hébergement pour personnes âgées et les immeubles résidentiels d'un maximum de 3 étages. Ces propositions ont été examinées de manière approfondie par la CCCBPI qui a déterminé qu'il n'y avait pas de consensus autour de ces changements.



❖ **Santé et sécurité** : certains intervenants ont suggéré que ce domaine pouvait être mieux couvert. Par exemple, la CCCBPI a apporté des changements aux codes pour renforcer la sécurité dans les cages d'escalier, mais les intervenants sont d'avis que des améliorations pourraient être apportées afin de prévenir les risques de blessures et de chute.



❖ **Accessibilité** : certains partenaires et intervenants jugent que les codes n'abordent pas suffisamment la question de l'accessibilité. Par exemple, des provinces et des territoires (la Nouvelle-Écosse et le Manitoba) ont choisi d'adopter des normes d'accessibilité internationales plutôt que celles des codes modèles pour les dispositions plus nombreuses concernant l'accessibilité sans obstacle qu'elles renferment.

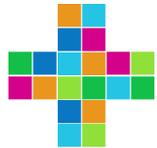


❖ **Environnement** : des partenaires et intervenants estiment que les codes modèles nationaux pourraient aller plus loin pour ce qui est de respecter globalement les objectifs des provinces et des territoires concernant les changements climatiques, le rendement énergétique net zéro des bâtiments et la transformation des immeubles construits pour accroître leur efficacité énergétique.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes

CODES MODÈLES NATIONAUX POUR LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Reconnaissant que le soutien aux communautés autochtones est une priorité de longue date du gouvernement fédéral, Codes Canada a commencé à travailler sur un code modèle adapté aux conditions particulières des régions nordiques.



Logement autochtone — besoin d'un code sur mesure

Le soutien aux communautés autochtones figure depuis longtemps dans les priorités du gouvernement fédéral. En 2016-2017, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a recommandé l'élaboration de codes modèles nationaux spécialement adaptés aux conditions de vie dans le Nord.

Selon la Société régionale inuvialuit, les habitations dans le Nord ont été conçues pour la vie à des latitudes plus basses et construites selon les pratiques adaptées pour ces régions. À cet égard, elle a mentionné notamment le Code national du bâtiment et différents systèmes d'évaluation de bâtiments écologiques qui sont essentiellement conçus pour la vie dans un climat plus clément. Voici des exemples d'incongruité pour le Nord tirés des rapports du comité permanent :

- Le bois peut ne pas convenir, car il ploie et fléchit en raison des variations extrêmes des températures dans le Nord.
- Les codes sont muets sur certains éléments structuraux indispensables dans le Nord, comme les pare-vents, dont l'absence rend les habitations trop froides l'hiver et trop chaudes l'été.

Le CNRC reconnaît la nécessité de soutenir les communautés autochtones et a entrepris des travaux en vue d'élaborer des codes modèles adaptés aux conditions du Nord.

Codes Canada travaille sur différentes mesures pour combler cette lacune

Codes Canada étudie comment adapter les codes modèles aux conditions de vie propres aux communautés autochtones des régions nordiques éloignées. En collaboration avec l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, le CNRC prépare des lignes directrices techniques pour la construction de logements adaptables destinés aux Premières Nations du Canada. Ce guide reposera sur les recherches récentes sur l'adaptation des bâtiments au climat nordique. Selon des indications données par le Centre canadien des matériaux de construction du CNRC à la CCCBPI à l'automne 2018, le guide d'adaptation devrait paraître en 2021.



RÉPONDRE AUX PRIORITÉS : Dans quelle mesure le modèle de gouvernance du Système d'élaboration des codes modèles nationaux appuie-t-il ses objectifs (soit d'élaborer et de publier des codes modèles nationaux qui reflètent les priorités des provinces et territoires et de la CCCBPI)?

Constatation générale : Le Système d'élaboration des codes modèles nationaux du Canada s'articule sur un modèle de gouvernance qui vise à ce que les codes modèles nationaux répondent aux besoins et priorités de ses partenaires et intervenants. La mise en œuvre du modèle de gouvernance s'est toutefois heurtée à certains obstacles qui ont diminué son efficacité. De plus, certains risques liés au processus décisionnel consensuel, un principe fondamental du Système d'élaboration des codes modèles nationaux, ont été identifiés. Reconnaisant les lacunes du modèle de gouvernance, la CCCBPI et ses partenaires ont procédé à plusieurs examens du Système d'élaboration des codes modèles.

MODÈLE DE GOUVERNANCE — EFFICACITÉ DES COMITÉS

Les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du modèle de gouvernance du Système d'élaboration des codes modèles nationaux ont engendré des carences et des retards dans l'élaboration des codes et donc dans la réponse aux besoins et aux priorités des partenaires et intervenants.

L'objectif fondamental du Système d'élaboration des codes modèles nationaux est de publier des codes modèles qui répondent aux priorités des provinces, des territoires et de la CCCBPI. Pour y arriver, il s'est doté d'un modèle de gouvernance. L'implantation de ce modèle est encadrée par le guide *Politiques et procédures* de la CCCBPI, qui énonce les modalités de fonctionnement du système, le mandat de la CCCBPI et de ses sous-comités, et donne une description du rôle de soutien joué par le CNRC.

Une coordination efficace de toutes les parties — la CCCBPI, ses comités (comité exécutif, comités permanents, groupes d'étude et groupes de travail) et le CCPTPC — est essentielle à l'application du modèle de gouvernance. Les évaluateurs ont mis en lumière plusieurs difficultés tenant au fonctionnement et à la coordination de la CCCBPI et de ses comités, qui ont un effet néfaste sur l'élaboration efficace et en temps utile des codes modèles :

- **Charges de travail inégales des comités permanents** : la CCCBPI possède neuf comités permanents, chacun étant responsable d'un code ou d'une section de code en particulier. Les charges de travail des comités ne sont pas égales, cinq des comités permanents assument à eux seuls 70 % de l'examen des demandes de changement.
- **Coordination minimale entre les comités** : les comités permanents travaillent souvent sur des projets de changements pouvant toucher d'autres sections des codes. Dans ces situations, il faut une coordination entre les comités pour prévoir les changements corrélatifs ou les conflits générés, réduire les discordances, les dédoublements et les délais additionnels. Il n'existe cependant pas de mécanisme ou de seuil enclenchant automatiquement la coordination entre les comités.
- **Faible fréquence des réunions de la CCCBPI** : la CCCBPI se réunit habituellement une fois par année pour discuter et approuver les changements aux codes proposés. Tous les dossiers qui ne peuvent être résolus lors de cette rencontre annuelle de deux jours peuvent être reportés à la séance suivante, ce qui peut engendrer un délai d'un an avant l'élaboration des codes. Certains partenaires se soucient également du fait que la rareté des réunions empêche les membres de la CCCBPI de demeurer en communication étroite et pose le risque que certains perdent le fil des dossiers courants et des priorités du Système d'élaboration des codes modèles.

La CCCBPI est au courant de ces problèmes et cherche à améliorer le fonctionnement de ses comités en redistribuant le travail, en remaniant la fréquence et le contenu de ses réunions, et en multipliant les communications et les interactions avec les membres.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes



MODÈLE DE GOUVERNANCE — PROCESSUS CONSENSUEL

Le processus de prise de décision fondé sur un consensus, principe de base du modèle de gouvernance pour assurer la prise en compte des priorités des partenaires dans l'élaboration des codes modèles nationaux, comporte des risques. Ces risques comprennent une représentation déficiente des intérêts au sein de la CCCBPI et de ses comités permanents, une compréhension inégale du processus consensuel de prise de décision et les obstacles à la participation aux réunions.

Pour que les codes modèles répondent aux priorités des partenaires, le Système d'élaboration des codes modèles nationaux s'appuie sur un modèle de gouvernance fondé sur la prise de décisions consensuelles, où les décisions sont prises sur la base d'un large accord des membres de la CCCBPI et des comités afférents (comités permanents, groupes d'étude). Le consensus n'implique pas nécessairement l'unanimité des voix, mais un accord général (ex. : 67 %) après prise en considération de tous les points de vue exprimés. Plusieurs éléments de ce modèle menacent cependant l'efficacité du processus de décision par consensus.

Lacunes constatées dans la représentation des comités

La CCCBPI, ses comités permanents et ses groupes d'étude visent à donner une représentation géographiquement équilibrée de l'industrie, des milieux de la réglementation et des groupes d'intérêts généraux pour faire en sorte que tous les points de vue soient considérés dans l'élaboration des codes modèles nationaux. Malgré cet objectif, certains groupes et intérêts sont sous-représentés tant au sein de la CCCBPI que de ses comités permanents (les associations professionnelles d'ingénieurs, d'architectes, de constructeurs; les groupes de défense des systèmes de santé publique; le secteur de l'énergie et des changements climatiques; la conception accessible et l'élaboration de codes internationaux).

La CCCBPI connaît ces lacunes et cherche de nouvelles candidatures pour redresser sa composition et celle de ses comités. De plus, la CCCBPI souhaite recruter davantage de jeunes, de femmes (les femmes représentent en moyenne 19,5 % des membres) et de représentants de communautés autochtones et du Nord pour corriger les déficiences dans la représentation des minorités.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes

Compréhension inégale du processus de prise de décision par consensus

Le principe de prise de décision consensuelle est décrit dans les *Politiques et procédures* de la CCCBPI et expliqué aux nouveaux membres à la première séance d'orientation de chaque cycle d'élaboration des codes. Certains membres des comités permanents n'ont toutefois pas une bonne compréhension du processus consensuel ni de la façon de l'atteindre. Le fait que le processus consensuel ne soit pas mentionné dans le mandat des comités permanents et qu'il ne soit abordé qu'au début de chaque cycle contribue à cet état de choses et peut expliquer que les nouveaux membres qui se joignent en milieu de cycle (pour remplacer le départ d'un membre) n'en soient pas informés.



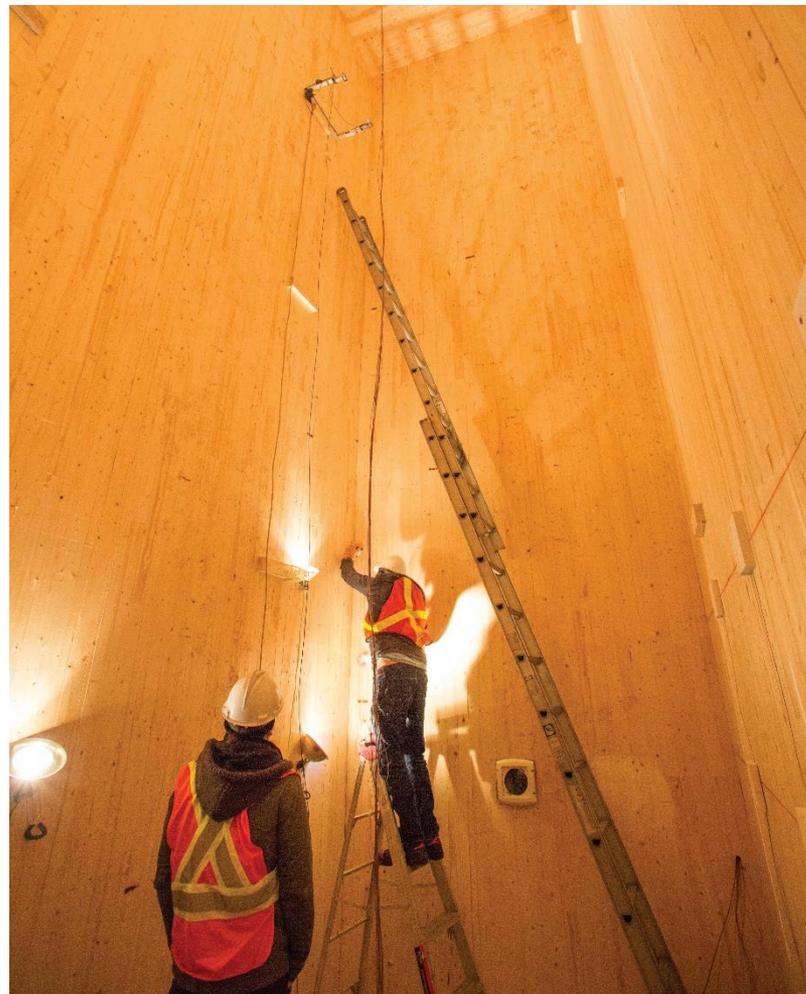
MODÈLE DE GOUVERNANCE — PROCESSUS CONSENSUEL

Présence aux réunions

Le processus consensuel de prise de décision exige la présence d'au moins 50 % des membres votants d'un comité pour l'adoption d'une décision. Les obstacles à la participation des membres aux réunions peuvent empêcher le respect de cette exigence. Mentionnons notamment :

- **Le calendrier des réunions** : la majorité des membres des comités permanents siègent à plus d'un comité. Or, il arrive que ces comités se réunissent au même moment ou dans des endroits différents (ce qui suppose des déplacements).
- **La durée des réunions** : l'examen des procès-verbaux des réunions de la CCCBPI révèle que les membres ne peuvent parfois assister qu'à une seule des deux journées consécutives de réunion annuelle.

Comme le nombre minimal de membres votants que doivent posséder certains comités est d'à peine 16, l'absence de quelques membres votants peut avoir des répercussions importantes sur la représentation d'un groupe d'intérêt donné ou la capacité du comité de tenir des discussions et de prendre des décisions objectives.



Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes

EXAMENS DE LA GOUVERNANCE

Plusieurs examens de la gouvernance et des procédures de la CCCBPI et du CCPTPC ont eu lieu en raison du souci permanent d'améliorer le fonctionnement du Système d'élaboration des codes modèles nationaux pour qu'il réponde mieux à ses objectifs.

Les partenaires du Système d'élaboration des codes modèles (le CNRC, la CCCBPI et le CCPTPC) reconnaissent depuis longtemps que le modèle de gouvernance existant est perfectible. Dans cette optique, ils ont commandé plusieurs examens pour améliorer ce modèle et favoriser l'atteinte de l'objectif fondamental : produire des codes modèles qui répondent aux priorités des partenaires.

Examen du Système d'élaboration des codes

En 2016, un groupe mixte CCCBPI-CCPTPC a procédé à un examen approfondi du Système d'élaboration des codes modèles nationaux et s'est notamment penché sur la coordination existant au sein du système. Cet examen a donné lieu à 27 recommandations portant sur des enjeux comme le soutien et la participation des provinces et des territoires, la participation des intervenants au système et les mécanismes de financement nécessaires pour assurer la coordination du Système d'élaboration des codes modèles. Presque toutes les recommandations ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

Examen des processus d'élaboration des codes

Un autre groupe d'étude mixte CCCBPI-CCPTPC a effectué un examen de suivi en 2019 qui portait principalement sur les processus d'élaboration des codes modèles (demandes de changement, approbations des tâches, définition des priorités, examen public, approbation par la CCCBPI et publication). Cet examen a également accouché d'une série de recommandations qui doivent être approuvées par l'ensemble des partenaires d'ici l'automne 2020.

Examen du modèle de gouvernance

Outre ce qui précède, et dans la foulée des travaux de la Table de conciliation et de coopération en matière de réglementation de l'Accord de libre-échange canadien pour harmoniser davantage les codes modèles nationaux entre les provinces et les territoires, Codes Canada a demandé en 2019 à l'Institut sur la gouvernance de procéder à un examen du modèle de gouvernance du Système d'élaboration des codes modèles afin de cerner des lacunes, de définir l'état recherché et de chercher des moyens de mieux appuyer les objectifs du système.

Un groupe de travail piloté par les autorités provinciales et territoriales (avec le soutien et la participation de la CCCBPI et de Codes Canada) étudie actuellement les solutions envisagées et s'est engagé à mettre en œuvre un nouveau Système d'élaboration des codes reposant sur un modèle de gouvernance repensé d'ici décembre 2021.

Source : Examen de documents



HARMONISATION ENTRE LES PROVINCES : Dans quelle mesure les provinces et les territoires ont-ils réitéré leur engagement envers les codes modèles nationaux? Comment les activités de Codes Canada ont-elles favorisé l'adoption et l'uniformisation des codes au Canada?

Constatation générale : Les codes modèles nationaux ont été implantés dans le but de réduire les écarts dans la réglementation des bâtiments entre les provinces et les territoires, d'aplanir les obstacles au commerce interprovincial et d'améliorer la compétitivité de l'économie canadienne. Malheureusement, des écarts subsistent toujours dans les codes provinciaux et territoriaux; l'harmonisation n'est pas terminée. Après la ratification de l'Accord de libre-échange canadien, des travaux ont été entrepris pour harmoniser les réglementations provinciales et territoriales. Dans cette optique, Codes Canada a commencé à donner accès gratuitement aux codes modèles en format électronique en 2019. L'accès aux codes s'est ainsi universalisé. La distribution des codes modèles électroniques visait à accroître l'harmonisation pour éliminer les obstacles au commerce entre les provinces et territoires, mais il est encore trop tôt pour évaluer sa contribution.

HARMONISATION DES CODES

L'harmonisation des codes du bâtiment, de la protection contre les incendies, de la plomberie et de l'énergie entre les provinces et les territoires n'est pas terminée au Canada : il subsiste des écarts entre les différentes réglementations en vigueur. Si davantage d'autorités provinciales et territoriales ont adopté la dernière version des codes modèles que les versions précédentes, le temps de mise en œuvre a été légèrement plus long qu'au cours des cycles précédents.

Harmonisation pour réaliser des économies de coûts

Par « harmonisation », on entend les efforts déployés par les autorités fédérales et provinciales afin de faire concorder les règlements du bâtiment, de la protection contre les incendies, de la plomberie et de l'énergie à l'échelle du Canada dans le but d'éliminer les obstacles au commerce interprovincial et d'accroître la compétitivité de l'économie canadienne. L'harmonisation favoriserait la mise en œuvre uniforme et en temps utile des codes modèles nationaux et réduirait de manière importante les coûts rattachés aux contributions et à la conformité aux codes pour l'industrie de la construction. Selon une évaluation interne du CNRC datant de 2012, une augmentation de 5 % de l'harmonisation entre les codes permettrait de réduire les coûts de conformité de 440 M\$ pour les fabricants et concepteurs. Cette bonification de 5 % aurait aussi raccourci de 16 semaines les temps d'attente et d'inspection auxquels les constructeurs sont assujettis.

Taux variables d'adoption et d'adaptation des codes par les provinces et les territoires

Puisque les règlements du bâtiment, de la protection contre les incendies, de la plomberie et de l'énergie sont la prérogative des autorités provinciales et territoriales, celles-ci ont l'option d'adopter les codes modèles nationaux dans le format publié ou avec très peu de modifications, de les adapter afin de publier leurs propres codes, avec des écarts encore plus substantiels, ou de tout simplement refuser de les adopter ou de les adapter.

Selon le site Web de Codes Canada, un plus grand nombre de provinces et de territoires ont adopté ou adapté les dernières versions (versions de 2015) des codes modèles nationaux qu'en 2010, ce qui démontre une adhésion plus grande envers ces codes. Cela étant dit, il a fallu plus longtemps aux provinces et aux territoires pour adopter le Code national de la prévention contre les incendies et le Code national du bâtiment 2015 qu'il en a fallu pour les éditions de 2010. À cet égard, le Code national de la plomberie de 2015 fait exception, puisque son adoption a pris trois mois de moins que pour la version de 2010.

Sources : Examen de documents, examen des données



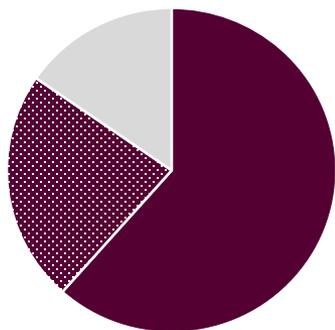
HARMONISATION DES CODES

Si plusieurs provinces et territoires ont adopté les codes modèles nationaux en y apportant peu de modifications, quatre provinces qui avaient auparavant publié leurs propres codes (l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique) n'en ont adapté que certaines parties. Cela s'explique par différents facteurs sociétaux, économiques, environnementaux et politiques (les exigences des lois; voir la prochaine diapo pour d'autres facteurs). Ces variations contribuent à maintenir des obstacles au commerce interprovincial. Parmi les exemples, mentionnons les suivants :

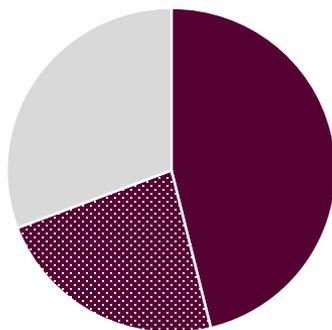
- L'Alberta et la Colombie-Britannique ont leurs propres codes du bâtiment, de protection contre les incendies et de la plomberie, qui sont des adaptations des codes modèles nationaux.
- Le Québec utilise ses propres codes du bâtiment et de la plomberie, qui sont adaptations des codes modèles nationaux, mais les grandes municipalités ont adopté le code national de protection contre les incendies.
- Les codes de l'Ontario s'écartent considérablement par leur contenu et leur portée des codes modèles nationaux, les différences peuvent représenter jusqu'à 30 % du contenu.

Les provinces et territoires adoptent ou adaptent plus volontiers le code national du bâtiment que tous les autres codes modèles :

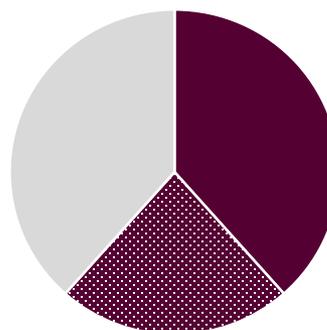
Code national du bâtiment
2015



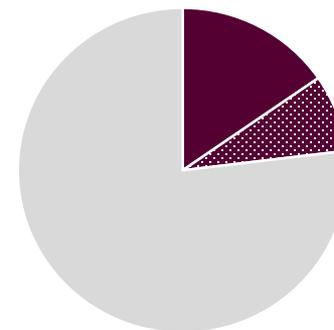
Code national de prévention
des incendies 2015



Code national de la plomberie
2015



Code national de l'énergie pour
les bâtiments 2017



■ Adopté tel quel par les provinces/territoires ou avec des adaptations mineures

■ Ni adopté ni adapté par les provinces ou territoires

■ Fortement modifié par les provinces/territoires pour servir de base à leurs propres codes

Source : site Web de Codes Canada CNRC

Sources : Examen de documents, examen des données



FACTEURS INFLUANT SUR L'HARMONISATION

La volonté des provinces et territoires d'adopter ou d'adapter les codes modèles nationaux par souci d'harmonisation des réglementations dépend de facteurs politiques, sociaux, économiques et environnementaux. Toutefois, à la suite de la ratification de l'Accord de libre-échange canadien, des efforts ont été engagés pour abolir les différences dans les réglementations et accroître l'harmonisation des codes d'un océan à l'autre et du nord au sud.

Plusieurs facteurs influent sur l'adoption rapide des codes

Parmi les facteurs qui influent sur la volonté des provinces et des territoires d'adopter les codes modèles, mentionnons les suivants :

- Politiques : volonté politique et intérêt des gouvernements provinciaux et territoriaux; exigences législatives
- Sociaux : pression à la suite d'une tragédie (p. ex., appel au resserrement des codes de prévention des incendies après un incendie majeur)
- Économiques : les provinces et territoires tendent à prioriser leurs moteurs économiques (les provinces ayant un secteur forestier vigoureux voudront privilégier les produits du bois.)
- Environnementaux : certaines autorités sont plus proactives en matière de changements climatiques et veulent des règles plus strictes

Changements pour l'adoption en temps utile et une plus grande harmonisation

Les délais dans l'adoption ou l'adaptation des codes peuvent entraîner des coûts ou des doublages inutiles. Dans la foulée de l'Accord de libre-échange canadien ratifié en 2017, les provinces et territoires se sont récemment engagés à travailler avec leurs partenaires au sein du Système d'élaboration des codes modèles pour harmoniser leurs réglementations. Pour se faciliter la tâche, les partenaires du système ont convenu de renforcer l'harmonisation par les mesures suivantes :

- Réduction et élimination des écarts dans les exigences techniques des codes du bâtiment — un recensement des écarts techniques entre les exigences des codes modèles nationaux, territoriaux et provinciaux est en cours en vue d'accroître l'harmonisation.
- Transformation du Système d'élaboration des codes modèles pour répondre aux besoins de toutes les parties — un examen du modèle de gouvernance du Système d'élaboration des codes modèles nationaux a été entrepris en 2019-2020.
- Adoption en temps utile des codes du bâtiment — une étude menée par un comité mixte CCCBPI-CCPTPC a recommandé plusieurs mesures pour accélérer l'adoption des codes par l'ensemble des provinces et territoires (s'assurer que les partenaires comprennent leurs responsabilités dans la mise en œuvre des codes; préparer des documents d'orientation pour assurer une démarche uniforme et rapide d'adoption des codes; instaurer un mécanisme officiel pour intégrer les provinces et les territoires à la prise de décisions relatives à la publication des codes; revoir les exigences administratives des codes modèles).
- Diffusion gratuite des codes modèles électroniques — en avril 2019, le gouvernement du Canada, par l'entremise de Codes Canada, a mis en ligne gratuitement des versions électroniques des codes modèles nationaux.

Sources : Examen de documents, examen des données



HARMONISATION ENTRE LES PROVINCES

En 2019, Codes Canada a mis en ligne gratuitement des versions électroniques des codes modèles nationaux dans le but de réduire les obstacles au commerce et de favoriser l'harmonisation des codes. Même si cette initiative a élargi l'accès aux codes dans le secteur du bâtiment, il est encore trop tôt pour mesurer ses répercussions sur les obstacles au commerce interprovincial.

Après la ratification de l'Accord de libre-échange canadien ratifié en 2017, Codes Canada s'est engagé à collaborer avec les provinces et les territoires pour faciliter l'adoption et l'harmonisation rapides des règlements sur le bâtiment au Canada. Pour appuyer ces efforts, le gouvernement du Canada, par l'entremise de Codes Canada, a commencé à offrir gratuitement en ligne les versions électroniques des codes modèles nationaux en avril 2019, et a considérablement réduit le prix des versions imprimées des codes et des guides techniques d'accompagnement.

Plus grande accessibilité des codes

La mise en ligne gratuite des codes en version électronique a grandement amélioré l'accessibilité aux documents. Au cours des huit premiers mois, 78 500 exemplaires de codes en version électronique ont été commandés, soit une hausse de 2 000 % par rapport à la période comparable de l'exercice précédent (3 665 exemplaires). Les étudiants en génie et en architecture ont aussi profité de cette offre gratuite. Auparavant, les étudiants ne pouvaient voir que certaines sections des codes dans leurs cours puisqu'il était interdit aux professeurs de copier les codes pour des raisons de droits d'auteurs et que la plupart des étudiants n'avaient pas leurs propres exemplaires qui étaient trop coûteux pour leur budget. Maintenant, les étudiants peuvent étudier les codes d'un couvert à l'autre, ce qui améliore leur formation.

Cela étant dit, les partenaires et intervenants ont dit ne pas être certains que tous les acteurs de l'industrie étaient au courant de l'offre d'accès gratuit. Même si un plan de communication ciblé a été mis en œuvre pendant un temps limité pour faire connaître l'initiative au début de 2019, l'évaluation a permis de constater que certains éléments clés de la campagne, dont les communiqués de presse, n'avaient jamais vu le jour.

Des obstacles au commerce interprovincial subsistent

Comme la diffusion gratuite des codes n'a commencé qu'en avril 2019, soit au cours du dernier cycle, il est trop tôt pour évaluer son incidence sur le taux d'adoption des codes modèles dans les provinces et territoires, et de l'apport de cette initiative à l'abolition des obstacles qui freine le commerce interprovincial. Codes Canada continuera de collecter des données pour mesurer les résultats à moyen et long terme. De l'avis général des partenaires et intervenants, la diffusion gratuite des codes modèles était un pas dans la bonne direction, mais qu'elle ne permettra pas d'aplanir les barrières tant qu'il n'y aura pas harmonisation entre les codes modèles.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties internes et externes



RÉPERCUSSIONS : En quoi les activités de Codes Canada profitent-elles à la société?

Constatation générale : Codes Canada a permis des avancées sociétales grâce au soutien administratif et technique qu'il assure à l'élaboration des codes modèles nationaux. Les changements apportés aux versions 2010 et 2015 des codes modèles ont contribué à la réalisation de progrès dans les domaines de l'économie, de l'environnement, de la santé et de la sécurité pour les Canadiens et de la protection des éléments structuraux des bâtiments. Les changements proposés pour le cycle 2020 devraient également avoir des retombées pour la société.

RETOMBÉES POUR LA SOCIÉTÉ

Tous les changements aux codes modèles nationaux proposés devraient contribuer à réaliser les objectifs de chacun (santé; sécurité; accessibilité pour les personnes avec un handicap; environnement; protection de la structure et des bâtiments contre l'incendie) et produire des retombées pour la société. Il est toutefois difficile de quantifier l'ampleur de ces contributions.

Les changements apportés aux codes doivent profiter à la société

Le premier code national du bâtiment a été publié en 1941; il établissait les exigences minimales acceptables en matière de sécurité, d'accessibilité et d'efficacité des nouvelles constructions au Canada. L'évolution des technologies, des matériaux et des techniques de construction au fil des années a eu pour effet de transformer la compréhension et les attentes de la société sur ce qui était acceptable. Pour que l'industrie puisse appliquer sans risque les normes et les innovations les plus récentes aux nouveaux bâtiments, les codes modèles nationaux sont mis à jour selon un cycle qui depuis quelques années s'étale sur cinq ans.

Comme il en a été question à la diapo 20, les changements proposés aux codes modèles doivent être étayés par de la recherche et des analyses pour démontrer qu'ils sont justifiés sur le plan technique et qu'ils permettent des rendements supérieurs à ceux des règlements existants, et pour établir les répercussions intentionnelles ou non qu'ils peuvent avoir sur la société. Par ailleurs, les changements proposés doivent concourir aux objectifs des codes modèles, à savoir la santé, la sécurité, l'accessibilité des personnes avec un handicap, l'environnement et la protection des structures et des bâtiments contre l'incendie.

Bien qu'il soit entendu que le Système d'élaboration des codes modèles nationaux (et du fait même, Codes Canada) a eu des retombées positives pour la société (moins de morts causées par des incendies, moins d'effondrements de bâtiment, moins de sinistres majeurs) grâce à des mises à jour des normes et des règlements, il reste que ces contributions sont difficiles à mesurer, étant donné le nombre de facteurs en cause. De plus, les avantages résultant des changements apportés aux codes modèles peuvent prendre des décennies à se concrétiser, en raison en partie des taux d'adoption inégaux par les autorités provinciales et territoriales.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes



RÉPERCUSSIONS DES CHANGEMENTS APPORTÉS AUX CODES

Les changements apportés aux codes modèles nationaux de 2010 et de 2015 ont généré des progrès économiques et des avancées en matière d'environnement, en plus de permettre d'améliorer l'intégrité structurelle des bâtiments et la santé et la sécurité des Canadiens.

Les codes nationaux du bâtiment de 2010 comportaient plusieurs changements par rapport aux versions précédentes. Ces changements ont permis d'adopter de nouvelles exigences et d'en resserrer d'autres au bénéfice de la société, notamment dans des améliorations pour la santé, la sécurité et la protection des immeubles. Voici quelques exemples de changements apportés :

Changement	Avantages pour la société
La version 2010 du Code national du bâtiment a introduit des dispositions visant à réduire l'exposition au radon dans les immeubles.	Santé : Les nouvelles exigences relatives à l'exposition au radon ont permis de mieux sensibiliser et informer les constructeurs aux risques associés à l'exposition à ce gaz. Les nouvelles exigences ont abaissé les niveaux de concentration de radon dans les bâtiments et contribueront à réduire les cancers du poumon au Canada. Ce changement devrait avoir une contribution plus grande pour réduire le taux de cancer du poumon que toute autre mesure médicale adoptée (p. ex., les médicaments).
La version 2010 du Code national de prévention des incendies a imposé de nouvelles exigences visant les alarmes audibles.	Sécurité : Grâce aux alarmes audibles, les incendies peuvent être détectés plus tôt. Cette mesure est particulièrement importante pour certaines populations plus lentes à réagir aux signaux sonores, comme les personnes âgées, les enfants d'âge scolaire, les personnes intoxiquées à l'alcool, les personnes souffrant de troubles auditifs, les personnes vivant dans des foyers, des immeubles résidentiels, des immeubles à logements multiples et des centres d'accueil pour sans-abris. Protection contre l'incendie des bâtiments : Les alarmes d'incendie audibles permettent une détection et des interventions d'urgence plus rapides, ce qui aide à protéger les immeubles résidentiels et autres contre les dommages causés par la fumée et l'eau.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes



RÉPERCUSSIONS DES CHANGEMENTS APPORTÉS AUX CODES

D'autres changements ont été apportés à l'édition 2015 des codes modèles nationaux. Ces changements ont permis d'améliorer l'environnement bâti et de générer des progrès économiques en plus de permettre d'améliorer la santé et la sécurité des Canadiens et de protéger les bâtiments. Citons les changements suivants :

Changement	Avantages sociétaux
<p>Le Code national du bâtiment de 2015 a autorisé la construction de bâtiments à partir de matériaux combustibles (soit le bois) pour des immeubles de quatre à six étages, et imposé de nouvelles mesures de protection pour les bâtiments en bois (gicleurs sur les balcons, matériaux non combustibles, signalisation dans les cages d'escalier et adresses municipales).</p>	<p>Économiques : Ces changements autorisent la construction de bâtiments de moyenne hauteur en matériaux combustibles ailleurs qu'en Colombie-Britannique, laquelle a adopté ces dispositions dès 2009. Comme le bois est plus économique que le béton dans plusieurs provinces et territoires (p. ex., en C.-B.), cette mesure abaisse les coûts d'achat de maisons.</p> <p>Environnementaux : La construction de bâtiments en bois permet d'abaisser les émissions de gaz à effet de serre, puisque la production de bois consomme moins d'énergie et de carbone.</p> <p>Sécurité : De nouvelles mesures de protection et de sécurité pour les immeubles en bois ont été adoptées afin de réduire les risques de blessures causées par les incendies et les effondrements de bâtiments existants et en construction.</p>
<p>Le Code national du bâtiment de 2015 a ajouté un nouvel indice de transmission du son apparent pour donner une mesure plus précise du niveau sonore capté par les occupants d'un immeuble.</p>	<p>Santé : Le nouvel indice de transmission du son apparent fournit une mesure plus précise du niveau de bruit capté par les occupants d'immeubles en combinant les mesures du bruit transmis de manière directe et indirecte. Ce changement contribue à améliorer la santé des occupants en réduisant le stress, les niveaux de dépression et la pression sanguine, et à renforcer le système immunitaire.</p>

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes



RÉPERCUSSIONS DES CHANGEMENTS APPORTÉS AUX CODES

Changement	Avantages sociétaux
<p>Les valeurs d'aléa sismique de 679 lieux géographiques au Canada ont été mises à jour dans la version 2015 du Code national du bâtiment. Ces données servent à établir la résistance des bâtiments construits à l'activité sismique.</p>	<p>Économiques : La mise à jour des valeurs d'aléa sismique a amélioré les calculs de ce paramètre et permis de réduire les dommages que subiraient les bâtiments en cas de tremblement de terre – soit en limitant les arrêts d'activité des entreprises, l'ampleur des interventions de même que les coûts de restauration après séisme.</p> <p>On a également constaté une répercussion économique imprévue au-delà de celle visant l'environnement bâti. La mise à jour du modèle d'aléa sismique a amélioré les données utilisées pour calculer la résistance aux secousses sismiques nécessaires dans certains lieux essentiels à la prospérité économique. On parle notamment du port de Vancouver, lieu de transit principal des exportations canadiennes, et le Nord, qui est un riche réservoir de ressources naturelles.</p> <p>Protection structurale des bâtiments : Les nouvelles exigences ont permis l'établissement d'un modèle de calcul sismique pour les immeubles, et une meilleure collecte de données sismiques, ce qui a permis d'améliorer la conception et la construction de nouveaux bâtiments.</p> <p>Sécurité : Les valeurs d'aléa sismique entrent dans les calculs de conception et de construction des immeubles pour qu'ils puissent résister à des tremblements de terre importants et à l'effondrement des structures, ce qui protège la vie humaine. Les nouvelles exigences préviennent également le bris et les chutes de verre, ce qui diminue les blessures causées aux occupants.</p>

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes



RÉPERCUSSIONS POSSIBLES DE CHANGEMENTS FUTURS

Les changements proposés pour les versions 2020 des codes modèles nationaux devraient avoir des répercussions favorables sur la santé, la sécurité et l'environnement.

Les changements proposés devraient avoir des répercussions favorables

Les codes modèles nationaux de 2020 sont attendus en 2021. Les changements apportés depuis la dernière édition devraient continuer d'avoir des répercussions positives sur la société. Les analyses de répercussions effectuées dans le cadre du processus d'examen des demandes de changement ont révélé les possibilités suivantes :

- Répercussions sur la santé et l'économie : l'installation de barres d'appui dans les baignoires et enceintes de douche pourrait au mieux réduire de plus de 50 % les blessures et les morts causées par les chutes, ce qui représente des économies de 2,7 G\$ CA en soins de santé directs et indirects après 13 ans.
- Répercussions sur l'accessibilité : les coûts de construction liés à la prolongation du parcours sans obstacle dans tous les immeubles à étages se comparent à ceux de l'installation d'un ascenseur, mais permettraient une meilleure accessibilité à tous les étages en cas de panne ou d'absence d'ascenseur ou d'équipement similaire.
- Répercussions environnementales : l'amélioration des taux d'infiltration d'air à l'intérieur des immeubles devrait permettre des économies d'énergie de 5,6 % à 12,6 %, alors que la réduction de la superficie totale des ouvertures brutes par rapport à la superficie des murs brute pour réduire la consommation d'énergie et les pertes thermiques (par infiltration d'air et transfert thermique) devrait permettre des économies moyennes d'énergie pouvant dépasser 11 %.

Sources : Examen de documents, entretiens avec des parties externes



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS •

Codes Canada

CONCLUSION

Rôle et activités du CNRC

Le rôle du CNRC au sein du Système d'élaboration des codes modèles nationaux cadre avec celui joué par d'autres organismes fédéraux de pays qui se comparent au Canada, et complète bien celui des autres partenaires du système. Le CNRC crée de la valeur grâce à son objectivité, à sa perspective pancanadienne, à ses capacités de recherche internes et à ses liens avec d'autres organismes de recherche. Le CNRC pourrait cependant mieux démontrer la valeur des contributions qu'il apporte aux codes modèles nationaux grâce à ses recherches et rehausser celles-ci. Bien que les rôles et responsabilités du CNRC, de la CCCBPI et des provinces et territoires soient clairement énoncés dans des documents, les intervenants ne comprennent pas le rôle du CNRC par rapport à ceux des autres partenaires, et considèrent que ses responsabilités ne sont pas toujours claires.

Un manque de ressources humaines réduit la capacité de Codes Canada de soutenir efficacement le Système d'élaboration des codes modèles. Cette insuffisance a restreint le soutien administratif et technique assuré à la CCCBPI et retardé la production et la diffusion des documents d'accompagnement des nouveaux codes. Codes Canada n'a également pu consacrer qu'un temps limité à ses interactions et communications avec les partenaires et intervenants. Cela, combiné à d'autres facteurs, a nuí à la connaissance générale du processus d'élaboration des codes qu'avaient les intervenants. L'utilisation du site Web, des médias sociaux, de campagnes de publipostage et de publicité pourrait corriger la perception voulant que le processus d'élaboration des codes ne soit pas clair, manque de transparence ou soit lent à réagir, et pourrait également favoriser une participation plus grande des intervenants. D'autres ressources doivent être ajoutées pour aider Codes Canada à s'acquitter de son mandat à l'égard du Système d'élaboration des codes modèles.

Arrimage des codes aux besoins et priorités

L'évaluation a permis de constater que les codes modèles nationaux pourraient mieux répondre aux besoins des partenaires et des intervenants. Les carences dans la définition des priorités par la CCCBPI et le fonctionnement de cette commission et de ses comités nuisent à la prise en compte des besoins des partenaires et intervenants dans les codes. Ces carences engendrent également des pertes d'efficacité et retardent parfois la publication des ouvrages. La prise de décision axée sur un consensus, principe fondamental utilisé par la CCCBPI pour s'assurer de prendre en compte et d'étudier les points de vue de tous les partenaires pendant l'élaboration des codes, soulève des risques. Après plusieurs examens de sa gouvernance, la CCCBPI et ses partenaires recherchent des solutions pour remédier au problème de mise en œuvre du modèle de gouvernance actuel. Outre les problèmes susmentionnés, le temps limité que le personnel de Codes Canada peut consacrer aux communications et aux interactions avec les partenaires et intervenants, et la mauvaise connaissance du Système d'élaboration des codes qui s'ensuit nourrissent la perception que les besoins des intervenants ne sont pas toujours pris en compte.

Efficacité des codes modèles par rapport à leurs objectifs

Les codes modèles nationaux sont conçus pour réduire les écarts entre les réglementations provinciales et territoriales de manière à faciliter le commerce interprovincial et améliorer la compétitivité de l'économie canadienne. Des écarts subsistent toutefois en raison de facteurs politiques, sociétaux, économiques et environnementaux. La signature de l'Accord de libre-échange canadien a donné une impulsion aux travaux pour résoudre les écarts de réglementation entre les provinces et les territoires. Pour appuyer l'harmonisation des codes, le CNRC a commencé à offrir gratuitement l'accès aux versions électroniques des codes en 2019. Cette initiative a effectivement universalisé l'accès aux codes, mais il est encore trop tôt pour mesurer sa contribution à l'aplatissement des barrières interprovinciales, car à peine un an s'est écoulé. Cela étant dit, les codes modèles nationaux auxquels contribue le CNRC ont des répercussions positives sur la santé et la sécurité des Canadiens, la protection des structures des bâtiments et de l'environnement.



RECOMMANDATIONS

Recommandation

1. Codes Canada devrait collaborer avec la CCCBPI afin de résoudre les problèmes de gouvernance existants, dont :
 - a. le processus utilisé par la CCCBPI pour établir ses priorités;
 - b. le manque de transparence des processus de sélection des membres de la CCCBPI et de ses comités;
 - c. le fonctionnement et la coordination des comités de la CCCBPI;
 - d. la nécessité de préciser les responsabilités relatives au Système d'élaboration des codes modèles nationaux.

Justification

Le fonctionnement du Système d'élaboration des codes modèles nationaux présente plusieurs failles, notamment en ce qui a trait au fonctionnement de la CCCBPI et aux processus qu'elle utilise. Mentionnons notamment l'iniquité de la charge de travail des comités permanents, le manque de coordination entre les comités et la fréquence des réunions de la CCCBPI, le manque de représentation de certains partenaires et groupes d'intervenants au sein des comités de la CCCBPI, une compréhension inégale du processus de prise de décision axé sur le consensus (principe fondamental permettant d'assurer que les besoins des partenaires et intervenants sont pris en compte) et les obstacles à la participation aux réunions. Le processus de définition des priorités qu'utilise la CCCBPI manque d'uniformité et de structure. Par ailleurs, les intervenants jugent que le processus de sélection des membres des comités qu'utilise la CCCBPI manque de transparence. Reconnaisant les défaillances de son modèle de gouvernance, la CCCBPI a procédé à plusieurs examens, dont les conclusions ont été similaires à celles de la présente évaluation. Alors que la CCCBPI a la responsabilité de résoudre les déficiences de son fonctionnement, Codes Canada a la responsabilité de voir à ce que les mesures décidées se concrétisent. Comme le CNRC doit trouver un juste équilibre entre le respect de l'indépendance de la CCCBPI et la responsabilité qu'il assume à son égard, il est recommandé qu'il prenne des mesures pour mieux faire comprendre ses responsabilités à l'égard du Système d'élaboration des codes modèles nationaux.



RECOMMANDATIONS

Recommandation

2. Codes Canada devrait indiquer de manière claire aux intervenants les rôles et responsabilités qui incombent à chacun des partenaires du Système d'élaboration des codes modèles nationaux.

Justification

Les rôles et responsabilités des partenaires et intervenants du Système d'élaboration des codes modèles nationaux sont énoncés dans le guide *Politiques et procédures* de 2016. Malgré tout, les intervenants comprennent encore mal le rôle du CNRC par rapport à ceux de la CCCBPI et des autorités provinciales et territoriales. Par ailleurs, le fait que les décisions relatives aux codes modèles soient prises par un groupe d'experts indépendants est mal connu. Codes Canada a la possibilité de clarifier ces malentendus en communiquant clairement les rôles et responsabilités de toutes les parties intervenant dans l'élaboration des codes. Il pourrait notamment éliminer les obstacles qui créent de la confusion, comme l'absence de site Web distinct pour la CCCBPI.

3. Codes Canada devrait mieux faire connaître les processus d'élaboration des codes aux intervenants, surtout ceux ayant trait :
- à l'examen public,
 - aux demandes de changement,
 - à la sélection des membres et aux décisions concernant la composition du Comité exécutif et des comités permanents de la CCCBPI,
 - au calendrier des réunions de la CCCBPI et de ses sous-comités.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, Codes Canada devrait envisager des stratégies pour améliorer son site Web et optimiser l'utilisation des médias sociaux et des campagnes publicitaires. Il lui faudrait aussi penser à des moyens d'interpeller et de mobiliser des parties qui ne participent pas encore à l'élaboration des codes modèles nationaux.

Codes Canada contacte les intervenants pour leur donner des renseignements au sujet des codes modèles et obtenir leurs points de vue sur les changements à y apporter. Même s'ils sont décrits et sont accessibles sur les sites Web du CNRC, les processus d'élaboration sont mal connus des intervenants. Avant 2014, Codes Canada gérait ses propres communications, notamment l'élaboration et la distribution des produits de communication, et administrait son propre site Web. Depuis qu'il ne le fait plus, l'organisme a de la difficulté à joindre ses intervenants, surtout du fait que le site Web du CNRC n'est pas convivial et que l'information qui s'y trouve est souvent périmée. Codes Canada a aussi de la difficulté à joindre son public cible par la publicité et les médias sociaux. Souvent, les campagnes publicitaires ne joignent que les intervenants qui sont déjà parties prenantes. Des communications plus ciblées permettraient une meilleure compréhension du système.

RECOMMANDATIONS

Recommandation	Justification
<p>4. Codes Canada devrait trouver des moyens pour démontrer comment la recherche qu'il effectue et toutes les répercussions qu'elle a contribuent aux changements apportés ou proposés aux codes modèles nationaux. Ces contributions devraient faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle réguliers pour s'assurer que le CNRC continue de créer de la valeur qui ne pourrait être apportée par des laboratoires externes.</p>	<p>Les partenaires et intervenants ont reconnu que le CNRC possède des compétences en recherche qui contribuent au bon fonctionnement du Système d'élaboration des codes modèles nationaux et confèrent de la crédibilité à l'ensemble du processus. L'évaluation a trouvé des éléments probants démontrant que la recherche menée par le CNRC servait à étayer les changements proposés. Le suivi de la recherche menée par le CNRC et des répercussions de celle-ci sur les codes modèles est toutefois déficient. Un suivi plus serré permettrait de mieux faire connaître la contribution globale du CNRC au Système d'élaboration des codes modèles nationaux.</p>

Réponse de la direction et plan d'action — avant-propos et contexte

Dans le cadre des travaux de la Table de conciliation et de coopération en matière de réglementation (TCCR), mise sur pied après la signature de l'Accord de libre-échange canadien en 2017, une transformation du Système d'élaboration des codes modèles nationaux s'est enclenchée. Cette transformation implique la redéfinition des rôles et des responsabilités des partenaires, la révision des procédures afin d'accroître l'efficacité du système ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication pour informer les intervenants des changements apportés dans le cadre de la transformation. La transition au nouveau système d'élaboration se fera progressivement et devrait se terminer en décembre 2021.

Pendant la transition, le système de gouvernance actuel demeurera en place et les recommandations issues de l'évaluation seront mises en œuvre. Lorsque cela sera justifié, les recommandations guideront l'élaboration du plan de mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance qui sera appliqué après la transformation du système.

RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION

Recommandation 1

Codes Canada devrait collaborer avec la CCCBPI afin de résoudre les problèmes de gouvernance existants, dont le processus utilisé par la CCCBPI pour établir ses priorités; le manque de transparence de la CCCBPI et les processus de sélection des membres de ses comités; le fonctionnement et la coordination des comités membres de la CCCBPI; et la nécessité de préciser les responsabilités relatives au Système d'élaboration des codes modèles nationaux.

Niveau de risque associé à la non-application de la recommandation : élevé

Réponse de la direction	Indicateurs de réussite	Responsable(s) proposé(s)	Date d'achèvement prévue
<p>Réponse : Acceptée.</p> <p>Mesure : Élaborer et mettre en œuvre un plan en collaboration avec la CCCBPI pour résoudre les problèmes de gouvernance du Système d'élaboration des codes modèles nationaux actuel, ce qui comprend de prendre note des changements pouvant être apportés et de ceux qui seront effectués dans le cadre de la transformation du système.</p> <p>En collaboration avec les provinces et territoires, veiller à ce que les problèmes révélés par l'évaluation soient pris en compte par le Comité de transition de la TCCR, responsable des décisions relatives à l'amélioration du modèle de gouvernance et à sa mise en œuvre dans le cadre de la transformation au Système d'élaboration des codes modèles nationaux.</p>	<p>Un plan visant à résoudre les problèmes de gouvernance spécifiques est élaboré et approuvé par le v.-p., Génie.</p> <p>Les recommandations issues de l'évaluation sont communiquées au Comité de transition de la TCCR.</p> <p>Les changements sont apportés conformément au plan.</p> <p>Les objectifs et l'avancement des changements apportés au système existant sont signalés à la CCCBPI dans le rapport annuel présenté au CNRC.</p>	<p>Directeur général, Construction</p>	<p>Décembre 2020</p> <p>Mai 2021</p> <p>Décembre 2021</p>



RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION

Recommandation 3

Codes Canada devrait mieux faire connaître les processus d'élaboration des codes aux intervenants, surtout ceux ayant trait à l'examen public, aux demandes de changement, à la sélection des membres et aux décisions concernant la composition du comité directeur et des comités permanents de la CCCBPI, ainsi que le calendrier des réunions de la CCCBPI et de ses sous-comités.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, Codes Canada devrait envisager des stratégies pour améliorer son site Web et optimiser l'utilisation des médias sociaux et des campagnes publicitaires. Il lui faudrait aussi penser à des moyens d'interpeller et de mobiliser des parties qui ne participent pas encore à l'élaboration des codes modèles nationaux.

Niveau de risque associé à la non-application de la recommandation : élevé

Réponse de la direction	Indicateurs de réussite	Responsable(s) proposé(s)	Date d'achèvement prévue
<p>Réponse : Acceptée.</p> <p>Mesures : Élaborer et mettre en œuvre, en collaboration avec la Direction des communications du CNRC, un plan de communication pour clarifier les <u>principales étapes du processus d'élaboration des codes</u> et favoriser la participation des intervenants au moyen de différents canaux de communication (ex. : sites Web, médias sociaux, envoi de courriels, publication dans les bulletins d'associations, webinaires et présentations).</p>	<p>Codes Canada s'est doté d'un plan de communication prévoyant :</p> <ul style="list-style-type: none">• la prise en compte et la coordination des initiatives de communication et d'interaction avec les partenaires (en particulier la CCCBPI);• l'exploration de différents canaux de communication (dont un site Web indépendant pour la CCCBPI distinct de celui du CNRC);• des jalons clés pour la diffusion de l'information sur les rôles et responsabilités des partenaires par l'entremise de différents canaux. <p>Les mesures prévues dans le plan pour diffuser l'information sur les rôles et responsabilités des partenaires sont mises en œuvre.</p>	Directeur général, Construction	Jun 2021 Décembre 2021

RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION

Recommandation 4

Codes Canada devrait trouver des moyens pour démontrer comment la recherche qu'il effectue et toutes les répercussions qu'elle a contribuent aux changements apportés ou proposés aux codes modèles nationaux. Ces contributions devraient faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle réguliers pour s'assurer que le CNRC continue de créer de la valeur qui ne pourrait être apportée par des laboratoires externes.

Niveau de risque associé à la non-application de la recommandation : faible

Réponse de la direction	Indicateurs de réussite	Responsable(s) proposé(s)	Date d'achèvement prévue
<p>Réponse : Acceptée.</p> <p>Mesure : Le Centre de recherche en construction mettra en place un mécanisme de mise en adéquation des activités de recherche avec les priorités d'élaboration des codes définies par les provinces et territoires et la CCCBPI, et qui corrigera le manque de connaissances constaté par les comités permanents.</p> <p>Le Centre de recherche en construction rendra compte des activités de recherche et de leurs répercussions dans le cadre du rapport du CNRC présenté à la CCCBPI. Le centre de recherche intégrera à son cadre de gestion de projet des procédures de suivi et de présentation des recherches relatives aux codes et d'intégration des résultats aux processus d'élaboration des codes.</p>	<p>Les liens entre la recherche et la définition des priorités dans l'élaboration des codes sont bien définis.</p> <p>La méthodologie guidant la R-D en vue de soutenir et de réaliser les changements et l'harmonisation des codes est élaborée et mise en œuvre.</p> <p>Le méthodologie destinée à repérer et assurer le suivi de la R-D interne et externe utilisée par les comités d'élaboration des codes et les groupes de travail et d'étude est élaborée et mise en œuvre.</p> <p>L'utilisation et les répercussions de la R-D effectuée par le CNRC sur les changements aux codes font l'objet d'un rapport présenté chaque année aux comités d'élaboration des codes et aux groupes de travail et d'étude.</p>	<p>Directeur général, Construction</p>	<p>Juin 2021</p>



ANNEXES • Codes Canada

ANNEXE A — MÉTHODOLOGIE

Examen des documents



Les évaluateurs ont procédé à un examen de documents internes et externes pour établir le contexte et compléter d'autres sources de données afin d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités de Codes Canada.

Les documents internes évalués comprenaient des présentations, des procès-verbaux, des analyses de répercussions et des rapports d'analyses, les *Politiques et procédures* de la CCCBPI, les codes modèles nationaux publiés et différents rapports d'examens internes.

Les documents externes évalués comprenaient la correspondance avec les ministères et des analyses de la couverture médiatique.

Entretiens avec des intervenants principaux



En tout, 58 entretiens ont été effectués dans le cadre de cette évaluation. De ce nombre, 53 ont été menés avec des parties externes (membres de la CCCBPI : n=19; membres des comités permanents : n=10; représentants du CCPTPC : n=9 et autres intervenants : n=15) et 5 avec du personnel du CNRC. L'information recueillie a complété celle fournie par d'autres sources et a mis en contexte l'information quantitative.

Sondage auprès du personnel



Le personnel de Codes Canada (n=46) a été sondé entre le 9 et le 22 décembre 2019. Le sondage comportait quatre grandes sections qui ont obtenu chacune un taux de réponse (n=29) différent selon le sujet : données démographiques (62 %), pertinence (62 %), efficacité (56 %; comprend les interactions avec les intervenants et la qualité des communications) et l'efficience des activités de Codes Canada (50 %).

Examen des données



Les données administratives de programme de Codes Canada pour la période 2014-2015 à 2018-2019 ont été examinées afin de fournir des renseignements sur la contribution du programme (soit les ressources) et ses résultats. Les données comprenaient des données financières, sur les ressources humaines et sur le taux d'adoption des codes par les provinces et territoires.

ANNEXE A — MÉTHODOLOGIE

Limites de l'évaluation et stratégies d'atténuation

Disponibilité des interviewés

Plusieurs examens du Système d'élaboration des codes modèles nationaux ont eu lieu en amont au cours de l'année écoulée. Un de ces examens était toujours en cours au moment où la collecte de données pour cette évaluation a commencé. Les examens comprenaient également des entretiens, ce qui a engendré une fatigue et un désintérêt chez les personnes ciblées. Lorsque cela a été possible, d'autres personnes ont été désignées et rencontrées.

Taux de réponse au sondage

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons procédé à un sondage auprès des employés de Codes Canada CNRC, qui a obtenu un taux de réponse de 57 %. Précisons toutefois que 37 % des répondants ont choisi l'option « ne sais pas/sans objet » à plusieurs questions. Cela limite les conclusions pouvant être tirées du sondage. Les évaluateurs ont cependant pu compléter les résultats grâce aux renseignements tirés des interviews.

Source de données exclue — examen comparatif

Au départ, l'évaluation devait comporter une étude comparative à l'échelle internationale qui reprenait une étude menée en 2017 pour Codes Canada. Le BVE a toutefois appris que Codes Canada avait commencé à mettre à jour les résultats de 2017. Il a donc décidé d'utiliser les deux rapports d'étude pour établir une comparaison entre les rôles et responsabilités de Codes Canada dans l'élaboration des codes modèles nationaux avec ceux joués par d'autres organismes semblables à l'étranger.

Disponibilité des données et des documents

Codes Canada n'a pas consigné de manière systématique les recherches ayant servi à étayer les propositions de changement. Pour combler cette lacune dans les données, le BVE a interviewé des employés de Codes Canada ainsi que des partenaires du Système d'élaboration des codes pour recueillir d'autres données.

Source de données exclue — consultation d'experts

Des experts internationaux devaient être consultés pour connaître leur opinion sur l'efficacité et l'efficacé des activités de Codes Canada dans le cadre du Système d'élaboration des codes modèles nationaux. Or, Codes Canada s'apprêtait à rencontrer les mêmes personnes (représentants d'organismes en Australie et en Allemagne) à une conférence internationale pour discuter des modèles de gouvernance utilisés dans d'autres pays. Afin d'éviter les dédoublements, l'équipe de l'évaluation a remis les questions qu'elle souhaitait poser à Codes Canada qui s'en est chargé à sa place. En raison de la pandémie, la conférence a été remise à une date indéterminée. Pour combler le manque de données, les évaluateurs ont interviewé des informateurs clés de l'interne et de l'externe et ont passé des documents en revue, dont les rapports d'évaluations précédentes dont a fait l'objet le Système d'élaboration des codes modèles et d'une étude comparative avec des organismes internationaux commandée par la CCCBPI. Ces deux sources ont donné une idée de l'efficacité des activités de Codes Canada et facilité la comparaison entre les activités de l'organisme et celles d'organismes semblables dans d'autres pays.

