

Canada. Ministère d'état chargé
des petites entreprises]

February 2, 1978

2 février, 1978

PAPERBURDEN

PAPERASSERIE

Discussion Paper

Document de travail

The Honourable A. C. Abbott

L'honorable A.C. Abbott

ORGANISATION DES PROCEDURES DOCUMENTAIRES

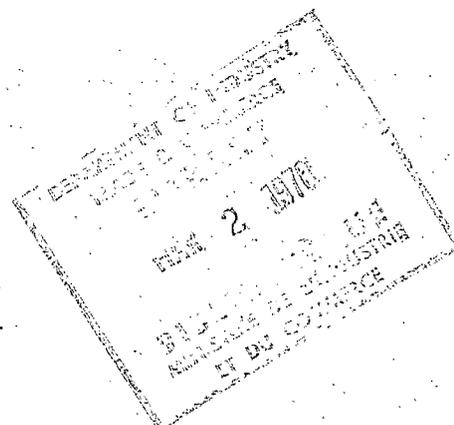


TABLE DES MATIERES

| <u>OBJET</u> | <u>PAGE</u> |
|--|-------------|
| <u>FACTEURS</u> | 1 |
| A. <u>DEFINITION</u> | 1 |
| B. <u>LA RACINE DU PROBLEME DE LA PAPERASSERIE</u> | 2 |
| C. <u>L'IMPACT DE LA PAPERASSERIE</u> | 4 |
| D. <u>MECANISMES FEDERAUX POUR LIMITER LA PAPERASSERIE</u> | 6 |
| E. <u>L'EXPERIENCE AMERICAINE POUR LE CANADA</u> | 8 |
| E.1. Le Bureau de l'Ombudsman de la U.S. Commission on Federal Paperwork | 8 |
| E.2. Conception nouvelle de la gestion de l'information aux Etats-Unis | 10 |
| F. <u>ELEMENTS FONCTIONNELS ET STRUCTURAUX DE BASE</u> | |
| <u>STRATEGIE GLOBALE DU GOUVERNEMENT FEDERAL POUR ELIMINER</u> <u>LA PAPERASSERIE</u> | 12 |
| F.1. Lutte contre la paperasserie | 12 |
| F.2. Analyse | 13 |
| F.3. Service d'aide technique et de recherche sur les politiques | 14 |
| F.4. Information du public | 14 |
| G. <u>SOLUTIONS DE RECHANGE</u> | 15 |

ANNEX

Comparaison des méthodes du Canada et des
Etats-Unis

OBJET

Le présent document examine et évalue le problème de la paperasserie pour les entreprises; il décrit les éléments communs à toute solution et explique trois différentes mesures pour solutionner le problème.

FACTEURS

A. DEFINITION

1. Les exigences de paperasserie que le gouvernement impose aux entreprises et au public peuvent être groupées en quatre catégories:

a) Renseignements

Cette catégorie comprend toutes les collectes de données auprès du public. Il s'agit de toutes sortes d'études statistiques, de renseignements pour la formulation de politiques gouvernementales et leur gestion, de renseignements pour l'évaluation des programmes etc.

b) Demandes de services, de prestations et d'aide

Cette catégorie comprend toutes les formules que les entreprises et le public doivent remplir pour obtenir des services, des prestations ou de l'aide du gouvernement. Cela touche les services sociaux, les soins médicaux, la santé, l'aide aux vétérans, les prêts aux étudiants et aux petites entreprises, etc.

c) Registres

Cette catégorie concerne toutes les exigences des lois et règlements qui obligent les entreprises et le public à tenir certains registres. Ces registres peuvent servir à la vérification financière, à l'application de règlements (registres pour la sécurité ou la protection de la santé), à inscrire les mesures prises, à des fins administratives, ou précompte des impôts et de la sécurité sociale, etc.

d) Règlements, procédures et systèmes

Cette catégorie groupe ce qu'on appelle les "chinoiseries".

administratives": le processus administratif de chaque règlement, les procédures ou les instructions; un simple programme ou un ensemble de programmes connexes; tout le rouage pour le versement des prestations.

2. Cependant, ces exigences ne sont pas nécessairement une source de paperasserie. Plutôt, pour les fins du présent document, la paperasserie désigne les demandes de renseignements provenant du gouvernement et représentent une tâche inutile et onéreuse. Signalons à ce titre les formules de demande, et autres, les rapports et enquêtes, les dossiers ainsi que les règlements et procédures inutilement compliqués.

B. LA RACINE DU PROBLEME DE LA PAPERASSERIE

3. L'accumulation de la paperasse ne tient pas à une seule raison et, par conséquent, il n'y a pas de solution simple ou unique à ce problème. Une analyse des données recueillies dans le cadre du programme Entreprise Canada 77 révèle au moins six sources principales. Celles-ci, qui correspondent étroitement à la situation américaine dont nous reparlerons plus loin, sont:

a) Le manque de communication

Le gouvernement ne connaît pas les problèmes et les gens de l'extérieur sont souvent incapables de nous éclairer. Il est fort probable que si le public touché était consulté dès les débuts de la conception d'un programme, les lois seraient plus simples et plus efficaces, les programmes moins complexes (exigences de renseignements moins nombreux plus pertinents) et les procédures et les systèmes moins fastidieux, ce qui nécessiterait moins d'écriture.

b) L'insensibilité du gouvernement

Le gouvernement est souvent insensible aux problèmes causés par la paperasserie aux autres. Jusqu'ici les techniques du gouvernement pour évaluer ce fardeau ont visé presque exclusivement les frais directs que le gouvernement prévoit lui-même engager. Les frais estimatifs des ministères diffèrent grandement des chiffres calculés par les personnes touchées par les programmes. De plus, les techniques utilisées sont peu perfectionnées. Elles sous-estiment souvent, et faussent parfois, la nature et l'importance des coûts véritables pour tous les intéressés.

c) La complexité des formules du gouvernement

Souvent les entreprises et les citoyens ne peuvent jouir de certains avantages, services ou droits auxquels ils ont légitimement droit parce qu'ils ne comprennent tout simplement pas les instructions ou procédures qu'on leur demande de suivre. En outre, pour ne pas enfreindre la loi, certains doivent parfois recourir aux services de professionnels (ex. les déclarations d'impôt) parce que les formules et les instructions sont trop complexes, obscures ou rédigées de façon inintelligible pour l'homme de la rue.

d) Le chevauchement des organismes

La paperasserie s'accumule lorsque des lois adoptées par des paliers de gouvernement différents touchent partiellement ou totalement les mêmes domaines. Ces lois, règlements, procédures et formules manquent d'uniformité et sont parfois contradictoires. Tout cela est une source de confusion, de frustration et d'anxiété chez les citoyens respectueux des lois qui ne savent pas comment réagir devant cette ambiguïté. Dans ces circonstances, les citoyens, hommes d'affaires et d'autres gens se plaignent d'avoir à répondre à une multitude de ministères et d'organismes qui exigent tous des renseignements un peu différents, sur des formules un peu différents et portant sur des périodes un peu différentes.

e) La mauvaise conception des programmes

Parfois de bonnes lois sont adoptées et on prévoit que leur implantation et administration nécessiteront peu de travaux d'écriture. Plus tard, cependant, on s'aperçoit que les programmes sont tellement mal conçus qu'ils exigent des renseignements inutiles. A cet égard on peut citer le programme américain de sécurité au travail qui exige l'utilisation d'un avertisseur sonore lorsque les engins de travaux publics ou de construction font marche arrière alors qu'au même moment un autre organisme demandait le port de bouche-oreilles pour protéger les travailleurs de la construction.

f) Autres causes

On pense, ici par exemple, au grand pouvoir des administrateurs de programmes concernant la collecte de données au peu de modalités permettant de tenir compte de la capacité des entreprises à fournir les renseignements (comme le chiffre d'affaires minimum ou maximum et des principes similaires à la gestion par exception); au peu de modalités permettant d'adoucir les exigences si la personne a l'habitude de fournir des données exactes; au peu d'échanges de renseignements entre gouvernements ou ministères; au peu d'explications sur la nécessité des renseignements; au peu d'exigence quant à la consultation des répondants ou personnes touchées par le travail qu'impose le gouvernement; à l'absence de critères utiles pour évaluer l'efficacité des ministères.

4. Outre ces causes visibles et réelles, il reste la principale raison de la paperasserie, soit les lois elles-mêmes. Au niveau fédéral, les nombreuses lois et les modalités, procédures et normes, etc. qui en découlent, entraînent du travail de bureau pour les entreprises. Pas moins de quinze ministères ou organismes (Agriculture, Commission de lutte contre l'inflation, SCHL, Consommation et Corporations, CRTC, Expansion économique régionale, Main-d'oeuvre et Immigration, Energie, Mines et Ressources, Environnement Canada, Santé et Bien-Etre social, Industrie et Commerce, Travail, Revenu Canada, Approvisionnements et Services, etc) ont des programmes nécessitant des travaux d'écriture qui, selon les hommes d'affaires, se recoupent très souvent.

Evidemment, certains travaux d'écriture sont nécessaires pour la bonne marche des programmes du gouvernement. Par conséquent, même s'ils imposent un travail énorme et ennuyeux, on ne peut penser à éliminer toutes les demandes de vérifications, d'évaluations, etc, provenant du gouvernement.

5. Par ailleurs, on note que les exigences propres aux travaux d'écriture mentionnées dans les lois tendent à s'amplifier au fur et à mesure que le programme prend de l'importance. Il n'est pas facile d'annuler certaines exigences d'une loi même lorsqu'elles ne sont plus utiles.

6. Les programmes des gouvernements provinciaux ajoutent aussi au problème de la paperasserie. On ne connaîtra pas avant avril 1978, après publication de l'étude du Secrétariat de la petite entreprises menée auprès de 300 petites entreprises dans toutes les provinces, quelle proportion du problème de la paperasserie appartient à chacun des trois paliers de gouvernement. Cette étude porte sur les sources de la paperasse (fédérale, provinciale et municipale), son ampleur et ses coûts tant économiques que psychologiques.

7. Signalons toutefois que les provinces s'intéressent de plus en plus au problème de la paperasserie. Par exemple, le ministère du développement économique de la Colombie-Britannique a publié une étude intitulée "Review of Government Burdens Upon Select Business Sectors in British Columbia".

C. L'IMPACT DE LA PAPERASSERIE

8. Au printemps 1977, des gens du ministère de l'Industrie et du Commerce ont rencontré dans toutes les régions du pays des hommes d'affaires pour connaître leurs opinions sur le fonctionnement de l'appareil gouvernemental en général et du ministère de l'Industrie et du Commerce. Des 5,000 hommes d'affaires interviewés, 35 % ont mentionné que la paperasserie était le point le plus irritant. Les réponses aux questions sur ce sujet ont été défavorables en général (85 %) et une attention à peu près identique lui a été accordée dans toutes les régions du pays.

9. Pour les hommes d'affaires et le public, la paperasserie englobe formules, enquêtes, demandes, procédures, questionnaires, licences, règlements, normes et registres. Leur nombre est en effet impressionnant comme l'illustre la liste suivante des exigences gouvernementales:

| | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| taxe de vente fédéral | Enquête de Statistique |
| taxe de vente provinciale | Canada: |
| droits d'accise | recensement de la |
| dédouanement | fabrication |
| cotisations d'ass.-chômage | recensement du commerce |
| indemnités des accidentés du | stocks et expéditions |
| travail | CALURA |
| assurance-hospitalisation | enquête sur l'emploi |
| demandes de prêts | enquête sur les postes |
| permis de construction | vacants |
| permis d'utilisation d'équipement | enquête auprès des |
| impôt foncier | entreprises |
| enregistrement des véhicules | enquête sur les dépenses |
| licences de transport | d'investissement |
| licences de communication | enquête sur les marchandises |
| déduction d'impôt sur le revenu | salaires et conditions |
| précompte des impôts | de travail |
| détaillées | consommation de pétrole |
| enquêtes sur les ménages | enquête sur la construction |
| indice des prix à la | enquête sur le camionnage |
| consommation | (originale et destination) |
| cautionnements | enquête sur les professions |
| licences d'établissements | et l'emploi |
| commerciaux | recherche et développement |
| taxes sur les aliments et de | prix de vente de certaines |
| restaurant | industries |
| enquête de la SCHL sur le | enquête sur les perspectives |
| logement | du monde des affaires |
| inspections de sécurité | enquête sur les caisses de |
| vérifications fiscales | retraite en fiducie |
| documents de la FIRA | enquête sur les services |
| licences pour ascenseurs | informatiques |
| licences pour chaudières | enquête sur les banques et |
| recensement de la population | les institutions financières |
| demandes de subventions | consommation d'électricité |
| permis de développement | programmes de formation de la |
| contrôle des déchets | main-d'oeuvre |
| salaire minimum | procédures d'embauche des salariés |
| | et contrats |
| | achats du gouvernement |
| | programmes d'aide et de stimulation |
| | permis de conduire |
| | prestations de bien-être social |
| | et de maladie |
| | normes pour la protection des |
| | consommateurs |

Cette liste fait ressortir une grande partie du problème, mais pas tous les points. Par exemple, le gouvernement fédéral exige beaucoup de travail des autres paliers de gouvernement avec ses programmes à frais partagés et ses accords sur le partage des impôts. La même exigence s'applique pour les institutions, les syndicats, les groupes professionnels, les pêcheurs, les agriculteurs, etc.

10. Ces exigences coûtent très chers: \$500 par citoyen par an selon une estimation des E.-U. Ces coûts "économiques" varient évidemment d'une entreprise à l'autre et d'une personne à l'autre, mais comprennent les frais de conception et d'installation des systèmes d'information; les frais directs et indirects de collecte, de traitement et d'analyse des données; le temps consacré à remplir les formules; l'embauche d'experts-conseils, avocats, comptables, etc. pour préparer les rapports; les coûts d'occasions ratées pour prendre part aux programmes

gouvernementaux; les délais; les frais de transmission des données; la correction des erreurs sur les formules complexes; la formation du personnel; le temps consacré à l'étude des demandes gouvernementales; les déplacements pour se rendre aux bureaux du gouvernement; l'emmagasinage de données; l'informatique; les frais généraux; la vérification. Par exemple, selon l'enquête précitée et réalisée en Colombie-Britannique, les coûts estimatifs absorbés par les deux petites entreprises pour satisfaire les demandes de renseignements aux trois paliers de gouvernement (mais surtout le fédéral) atteignent près de \$5,000 par an. L'impôt sur le revenu avec ses règlements connexes ajoute une dépense de \$3,000. Mais il y a aussi les coûts "psychologiques" ou le facteur "d'ennuis créés". Ces coûts sont plus difficiles à cerner, mais ils existent et se traduisent par la colère, la frustration, la déception, l'abandon et l'attitude "eux contre nous". L'enquête d'Entreprise Canada 77 démontre clairement l'acuité de ce facteur.

11. Lorsqu'on évalue les frais qu'entraînent les travaux d'écriture du gouvernement, on remarque que les petites entreprises sont frappées très durement. L'impact sur ces entreprises est grand justement parce qu'elles sont petites et n'ont pas les ressources pour recourir à des experts chargés de s'occuper des documents gouvernementaux. Conséquemment, les petits hommes d'affaires doivent consacrer à ces tâches du temps, qu'ils ne peuvent consacrer à la planification, à l'amélioration de leurs entreprises et pour contribuer à la croissance économique. Enfin, compte tenu de la grande concurrence entre les petites entreprises, elles ne peuvent facilement récupérer ces frais sur le dos des fournisseurs ou des clients.

D. MECANISMES FEDERAUX POUR LIMITER LA PAPERASSERIE

12. Même s'il existe un problème indéniable de paperasserie, certains mécanismes au niveau fédéral visent toutefois à limiter les demandes de renseignements adressées au public. Ces mécanismes comprennent la Règle des dix, (tous les ministères fédéraux doivent consulter Statistique Canada avant d'entreprendre un sondage auprès de 10 répondants ou plus) le Projet du centre d'échange de renseignements et la Loi sur les droits de la personne. Cette dernière loi, qui reprend les modalités de la Règle des dix et du Projet du centre, prévoit la création d'un service central au sein du secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, ces mécanismes ne peuvent évidemment pas enrayer tout le problème de la paperasserie et n'ont d'ailleurs pas été conçus dans ce but.

13. D'abord, la Règle des dix ne couvre pas tous les documents gouvernementaux. Cette règle touche surtout les enquêtes statistiques et invite les ministères à se consulter pour s'assurer que leurs imprimés sont concis et simples. Cependant, un grand nombre des imprimés, dont ceux qui servent à la collecte de données pour la gestion et l'évaluation, ne sont pas du tout visés par les procédures. En outre, les nombreuses formules utilisées par le public pour demander prestations services et l'aide du gouvernement sont exclues. Il en est de même de tous les registres que le public et les entreprises doivent tenir à la demande des ministères. Il existe aussi d'autres exemptions et exceptions importantes.

14. La nouvelle Loi sur les droits de la personne s'attaque vigoureusement à la question de la paperasserie. L'article 56(3) de la Loi stipule qu'aucune banque de données ne pourra être établie, et que les banques actuelles ne pourront être modifiées sensiblement sans la permission du ministre responsable. Dans son examen et approbation exigés par la Loi, le secrétariat du Conseil du Trésor a énoncé des directives pour l'établissement et le fonctionnement de mécanismes à la fois au sein de son personnel, des ministères et organismes, de Statistique Canada (de qui relève la Règle des dix) et d'autres groupes. Si la Loi recouvre ces renseignements, tout le mécanisme servira à réviser le fonctionnement des banques de données commerciales (actuellement seules les banques de données personnelles sont touchées) et leur implantation. Ce mécanisme nous fournira une liste complète des banques de données commerciales; un centre réunissant les banques et chargé de diffuser des renseignements à leur sujet; des rapports annuels du gouvernement sur l'utilisation de ces banques, sur le fardeau qu'elles créent pour les répondants et des renseignements sur les modalités de la Loi touchant la confidentialité; des vérifications occasionnelles des banques et de nouveaux dispositifs pour la consultation entre organismes au besoin. Parmi tous les efforts engagés pour résoudre le problème de la paperasserie, cette mesure serait certainement très appréciée. Toutefois, il ne faut voir là qu'un premier pas important vers la solution de ce problème, et non pas une panacée. Bien que des mesures de ce genre, prises pour accroître la valeur des données, documents et autres renseignements puissent laisser entrevoir une diminution automatique de la paperasse, tel ne fut pas le cas aux Etats-Unis. Comme l'indique le rapport de la U.S. Commission on Federal Paperwork's Value/Burden Study, les motifs d'accroissement de la valeur des données tendent à différer complètement de deux qui incitent à réduire le plus possible la paperasserie. Ces conclusions figurent dans le rapport sommaire de la Commission soumis au président le 3 octobre 1977.

E. L'EXPERIENCE AMERICAINE POUR LE CANADA

15. La U.S. Commission on Federal Paperwork, qui existe depuis deux ans offre au Canada la chance de profiter de son expérience. Par exemple, la commission américaine a conclu que

- a) On peut réduire de beaucoup la paperasserie en faisant preuve de jugement et en déterminant des solutions avec les centres de responsabilité pour les programmes. Cela peut coïncider avec le processus d'élaboration de solutions à long terme d'après des méthodologies axées sur la valeur et le fardeau que représente l'information, des arrangements spéciaux avec les institutions et des nouvelles politiques de l'information.
- b) La paperasserie n'est pas uniquement liée aux enquêtes statistiques, mais aussi à la façon dont le gouvernement communique avec les citoyens. Au-delà des formules et des rapports, il y a tout le système de paiement des prestations, des règlements et instructions complexes, des sondages pour connaître les besoins des entreprises, la conception des programmes, les droits et obligations (par ex. le droit à l'intimité et les besoins du gouvernement pour que fonctionnent ses programmes).

- c) Des solutions à court et à long termes s'imposent. A court terme il faut réduire la paperasserie, et à long terme veiller à ce qu'il n'y ait pas une recrudescence plus tard. Les efforts à court terme nous permettent de préciser les mécanismes souhaitables à long terme.
- d) Les fonctionnaires, si on leur en donne la chance, veulent éliminer les travaux d'écriture qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer; pour leur part les citoyens et hommes d'affaires veulent aussi faire quelque chose et ils ont des idées. Les fonctionnaires et les citoyens peuvent ensemble créer un climat propice à la réduction permanente de la paperasserie.
- e) Le monde des affaires, et particulièrement les petites entreprises, appuie fortement les initiatives du gouvernement en ce qui concerne la paperasserie. Ce secteur ne peut facilement en faire absorber par d'autres les frais et il ne peut pas toujours évaluer les avantages qu'il y a à se conformer à un règlement onéreux (par ex. la sécurité et la protection de l'environnement).

16. Le travail de la U.S. Commission on Federal Paperwork est probablement la recherche la plus complète entreprise par un gouvernement jusqu'ici. Le tableau ci-dessous illustre bien l'importance de cette recherche. Il précise les coûts, les économies, le volume de travail et les statistiques sur la productivité.

| | | |
|-----|--|-----------------|
| 1. | Budget annuel de fonctionnement de la Commission | \$5 millions |
| 2. | Economies pouvant être réalisées par l'adoption de toutes les recommandations | \$10 milliards |
| 3. | Economies approximatives découlant des recommandations acceptées (environ 60%) | \$3,5 milliards |
| 4. | Période du mandat: du 3-10-75 au 3-10-77 | 2 ans |
| 5. | Nombre maximum d'employés de la Commission | 200 |
| 6. | Nombre d'appels téléphoniques à l'ombudsman (requêtes, plaintes, suggestions) | 2000 |
| 7. | Nombre d'audiences publiques aux Etats-Unis | 19 |
| 8. | Avantage: ratio économies approximatives frais de la Commission, personnel du bureau de l'ombudsman seulement | 700:1 |
| 9. | Nombre d'études de programmes nécessitant beaucoup de paperasserie | 18 |
| 10. | Nombre d'études globales des principales sources de documentation et de réglementation (par ex. le rôle du Congrès qui est une source primordiale de paperasserie) | 13 |

E. 1. LE BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE LA U.S. COMMISSION ON FEDERAL PAPERWORK

17. La commission a ouvert un Bureau de l'ombudsman à l'été 1976. Grâce à une tribune téléphonique les gens pouvaient communiquer sans frais leur opinion aux responsables du Bureau. Deux cents appels ont été reçus ce qui a donné lieu à 128 recommandations pour réduire la paperasserie. On prévoit que, grâce à ces recommandations, les répondants économiseront \$295 millions au cours des dix prochaines années. Ce service a coûté \$350,000 par an. Voici un résumé des recommandations et des mesures prises rapidement pour réduire la paperasse administrative:

- a) Une analyse de plusieurs enquêtes statistiques a démontré qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir certaines données aussi fréquemment. Les enquêtes ont donc été moins fréquentes et cela n'a pas nui à l'utilité des résultats.
- b) Une analyse de plusieurs enquêtes universitaires a révélé que des échantillonnages pouvaient fournir des statistiques tout aussi valables.
- c) On a appris que certaines sociétés traitant par ordinateur leurs données peuvent produire des rapports statistiques mécanographiques qui évitent de transférer des données sur des formules spéciales. Ainsi, les statistiques sont plus faciles à traiter et plus justes.
- d) On a découvert que plusieurs programmes traitaient de sujets connexes et qu'il était possible d'utiliser la même formule de demande pour tous ces programmes. On a pu aussi en fusionner l'administration.
- e) Dans plusieurs cas, le gouvernement fédéral demandait des renseignements reçus régulièrement par d'autres paliers de gouvernement. Ces rapports ont été réunis et les données distribuées à chaque palier de gouvernement.
- f) Beaucoup d'entreprises doivent obtenir une licence de gouvernement pour pouvoir effectuer un certain travail. Des études ont démontré que le prix de la licence ne couvrait pas le coût du traitement de la demande. La vente de licences a donc été abandonnée.
- g) Beaucoup de gens ignoraient s'ils devaient faire une déclaration d'impôt. Grâce à une note très claire au début de la formule principale, des millions de répondants ont appris qu'ils n'avaient pas à le faire.
- h) Les renseignements pouvaient être obtenus par d'autres moyens.
- i) En vérifiant auprès des banques de données des autres ministères ou organismes, des enquêtes ont pu être éliminées.

E. 2. CONCEPTION NOUVELLE DE LA GESTION DE L'INFORMATION

18. Le rapport de la U.S. Commission on Federal Paperwork a aussi proposé des solutions à long terme. Aux Etats-Unis, les discussions sur la paperasserie visent actuellement un traitement global du problème. Aussi, reconnaît-on que même si des mesures comme la rationalisation des formules, l'espacement des rapports, l'élimination de certaines formules, etc. doivent être encouragées, elles ne réussiront pas à résoudre tout le problème. Ces mesures de rationalisation, simplification et de mécanisation sont plutôt perçues comme un élément dans la stratégie pour aller à la racine du problème.

19. Pour s'attaquer aux causes profondes du problème, certains partisans du traitement global exigent en premier lieu que tout l'appareil gouvernemental considère ses besoins d'information comme tout autre besoin de ressources. C'est la "gestion de l'information". Cette méthode comporte plusieurs éléments dont les deux principales exigences sont:

- a) l'annonce d'une politique gouvernementale claire et officielle voulant que les renseignements soient traités comme une ressource précieuse;
- b) la nomination d'un haut fonctionnaire dans les ministères et organismes qui aura la responsabilité de veiller à ce que les renseignements et les ressources d'information (par ex. ordinateurs, communiqués et machines à imprimer) soient utilisés le plus efficacement possible. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'une fonction de "routine". Ces hauts fonctionnaires seront plutôt, engagés dans un processus global dont les éléments évolueront sur une longue période en cherchant constamment à éliminer les racines du problème et non seulement les aspects les plus apparents de la paperasserie.

20. Cette nouvelle méthode à l'égard de l'information (c.-à-d. la considérer comme une ressource précieuse à gérer) nécessite aussi une nouvelle comptabilité. Les procédés comptables actuels des gouvernements peuvent assez bien établir des états financiers, retracer les salariés dans les registres d'emploi, inclure les bureaux et les chaises dans les inventaires et compter les pieds carrés réservés aux laboratoires et bureaux dans les registres des biens-fonds. Cependant, les collectes de données au sein d'un ministère et les coûts inhérents ne sont jamais assez centralisées pour permettre aux gestionnaires supérieurs et moyens d'un ministère de déterminer exactement le coût des ressources de traitement de l'information qui les utilisent, à quoi ils servent, etc. Selon la nouvelle méthode, l'information sera soumise aux mêmes contraintes que les produits, et cela permettra de mettre un frein aux demandes inutiles de renseignements émanant des ministères. On pourrait par exemple estimer les frais qu'entraînent les exigences du gouvernement pour les répondants et la société en général, et inclure ces frais au poste "information" du budget des ministères. Il n'est pas nécessaire d'effectuer vraiment un paiement, mais les hauts fonctionnaires des ministères, le responsable du budget, le Conseil du Trésor et d'autres autorités en matière de budgets devraient se réserver le droit de préciser si, selon eux, la

La valeur de l'information désirée est suffisante compte tenu du coût et du fardeau que représente le projet. Bref, cette méthode nécessiterait dans le budget un poste "information" tout comme il en existe un pour les besoins en personnel.

21. Outre la gestion de l'information, il existe une autre école de pensée très populaire aux Etats Unis qu'on appelle la gestion des services. Fondée sur la préoccupation croissante du fait que la structure administrative de l'appareil gouvernemental soit tellement amplifiée qu'elle risque de nuire aux citoyens et à l'économie nationale, cette méthode suppose un nombre de positions:

- a) Les programmes connexes peuvent être fusionnés afin que l'admissibilité et le choix des citoyens, entreprises ou autres, pour les avantages et les services, relèvent d'un seul service intégré qui remplacerait les systèmes fragmentés et les processus différents qui existent actuellement. Il ne s'agit pas de fondre rapidement plusieurs programmes en un seul, mais, plutôt, pour le gouvernement de s'engager consciencieusement sur la voie de la rationalisation des lois, règlements, programmes, systèmes, etc.
- b) On peut demander aux fonctionnaires de tenir compte des frais imposés aux autres, y compris tous les frais de la paperasserie et de la bureaucratie, lorsqu'ils étudient les recommandations relatives à un nouveau programme ou des modifications à un programme existant. Cela pourrait aussi comprendre l'obligation d'analyser à fond d'autres méthodes d'administration du programme avec l'aide de tous les intéressés.
- c) On reconnaît que le problème de la paperasserie n'existe pas seulement au gouvernement. Aussi, est-il très important ici que les citoyens reconnaissent qu'ils ont la responsabilité d'aider la réforme des programmes gouvernementaux afin d'éliminer certains travaux d'écriture comme ils le réclament.

22. En résumé donc, la méthode de la gestion des services prévoit une collaboration gouvernement/citoyens qui exigerait que les personnes établissent, avec un maximum d'exactitude, des données sur les frais des exigences gouvernementales et proposent des modifications aux programmes. Ainsi, les citoyens, les groupes de consommateurs, les associations professionnelles, etc., devraient prendre part au débat en utilisant les moyens déjà à leur disposition ou de création récente, au besoin. Cette participation des citoyens et des groupes devrait toucher tous les domaines : de la rédaction des projets de loi aux règlements, de l'évaluation des programmes à la planification et à la conception de nouveaux programmes, etc.

F. ELEMENTS FONCTIONNELS ET STRUCTURAUX DE BASE -
STRATEGIE GLOBALE DU GOUVERNEMENT FEDERAL POUR
ELIMINER LA PAPERASSERIE

23. Le présent document de travail propose trois stratégies pour résoudre le problème de la paperasserie. Cependant, toutes les trois comprennent cinq structures de base qui doivent être regroupées dans toute initiative pour réussir dans ce domaine. Signalons, à ce titre,

- 1) un groupe de fonctionnaires fédéraux servant de lien avec le monde des affaires (appelé le service des communications pour la paperasserie).
- 2) un groupe attaché à la recherche de solutions à court terme pour les programmes qui comprennent le plus de paperasserie (le Service d'analyse);
- 3) un groupe devant effectuer des recherches pour trouver des solutions à long terme au problème de la paperasserie (le Service d'aide technique et de recherche sur les politiques);
- 4) un groupe chargé d'assurer la participation maximale du public à la formulation des résolutions concernant la paperasserie (le Service d'information du public); et
- 5) un groupe devant assurer un appui administratif aux divers groupes engagés dans l'implantation de la stratégie globale (le Groupe d'appui à la gestion et à l'administration).

F. 1. Le Service des communications pour la paperasserie.

24. Ce Service recevra toutes les plaintes, suggestions, demandes de renseignements et d'aide des entreprises et d'autres personnes. Le principal élément de ce Service sera une tribune téléphonique accessible gratuitement aux citoyens de toutes les régions du pays.

25. En outre, le Service des communications pour la paperasserie répondra aux lettres reçues et fournira des renseignements sur place. Des communications reçues, le personnel du Service fera une distinction entre les plaintes nécessitant une aide de routine et les plaintes qui visent à réduire pour toujours la paperasserie. Bien que le personnel s'occupera des deux types de demandes, la priorité sera accordée au deuxième. Dans la mesure du possible, les plaintes du premier groupe seront envoyées au ministère ou organisme pouvant y apporter une solution. Si les plaintes ou les suggestions nécessitent une enquête approfondie sur un problème grave de procédures documentaires comme une formule ou un rapport très coûteux, une exigence de registres difficile à respecter, une procédure complexe, etc., le Service des communications pour la paperasserie étudiera la possibilité de mettre sur pied un projet discret avec le Service d'analyse. Dans certains cas, la responsabilité de trouver une solution sera confiée au Service d'analyse. Dans d'autres cependant, le Service des communications

contre la paperasserie continuera à s'occuper de la question et pourra faire appel au Service d'aide technique et de recherche sur les politiques.

26. On pourra également demander au Service d'organiser des réunions un peu partout dans le pays afin de discuter avec des hommes d'affaires, des citoyens, des représentants des gouvernements provinciaux et municipaux et des membres de professions libérales qui ont des connaissances et de l'expérience du problème de la paperasserie. De telles audiences et réunions auraient plusieurs buts, et les fonctionnaires fédéraux pourront mieux saisir les problèmes locaux et trouver plus facilement des solutions qui tiennent compte des particularités géographiques et régionales.

27. En dernier lieu, le Service pourrait aider les entreprises, les groupes de citoyens, les associations industrielles et autres qui veulent "mener la guerre à la paperasserie". Le Service les aiderait à cerner leurs problèmes, leur proposerait des solutions, les aiderait à obtenir un appui au sein du gouvernement fédéral et enfin à appliquer les solutions.

F. 2. ANALYSE

28. Selon l'attribution des ressources, il pourrait y avoir entre deux et six "équipes" d'analystes au maximum, et chacune d'elles devrait travailler à solutionner une série de problèmes de paperasserie. La répartition des problèmes pourra se faire après qu'on aura tenu des rencontres avec les ministères et organismes et que les "problèmes véritables" auront été cristallisés et établis par ordre de priorité. De plus, il existe plusieurs autres sources possible de projets de recherche. Par exemple, certains ministères pourront proposer un programme ou un groupe de programmes qu'ils considèrent comme des cas-types intéressants, et pourraient même se porter volontaires pour les réaliser. En fait, il se peut qu'un ministère ait déjà commencé à oeuvrer dans ce sens et que la création d'un groupe d'analystes fournisse à ce moment-là une bonne occasion d'augmenter les efforts nécessaires pour solutionner le problème grâce à des ressources supplémentaires. Cependant, il faudra bien veiller à ce que ce groupe d'analystes ne serve pas à détourner les problèmes non solutionnables ou politiques lorsque la paperasserie n'est pas la cause véritable des problèmes. Pour éviter une telle situation, il faudra d'abord s'attacher à choisir les programmes prioritaires aux perspectives de réduction de la paperasserie réalisables d'un point de vue "technique" et pratique. Parmi les autres sources de projets, signalons un réseau d'information par lettre et la tribune téléphonique. Une fois de plus, ici l'élément-clé consistera dans l'établissement de la différence entre les manifestations externes et les racines profondes du problème de la paperasserie. Comme troisième source, on peut faire mention d'un Service d'aide technique et de recherche sur les politiques qui, par ses recherches dans des études actuelles et passées, pourrait découvrir un secteur de travail intéressant.

29. Dans leur travail quotidien, les équipes seraient chargées, bien entendu, d'établir de bons mécanismes d'étroite collaboration avec les ministères et organismes, et ce pour s'assurer non seulement qu'elles reçoivent tous les renseignements demandés mais aussi que toutes les recommandations sont examinées à fond par tous les services du ministère concerné et que ces derniers approuvent les recommandations annoncées au public. Puis, les analystes collaboreraient étroitement, dans leurs tâches quotidiennes, avec les ministères; ils participeraient à toutes les étapes devant servir à résoudre un problème particulier de paperasserie.

F. 3. SERVICE D'AIDE TECHNIQUE ET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

30. Ce Service compterait peu d'employés et serait chargé d'effectuer les recherches sur les problèmes en général et de surveiller l'évolution de la situation au Canada, aux Etats-Unis et ailleurs.

31. Le travail "technique" de ce groupe repose en grande partie sur le besoin fondamental de renforcer les normes et les lignes directrices qu'utilisent le gouvernement pour mesurer la valeur des données et des renseignements qu'il recueille ainsi que le travail et les frais des personnes qui fournissent ces renseignements. Par exemple, le Service devra répondre aux questions suivantes: pourquoi le gouvernement recueille-t-il certains renseignements auprès du public? à quoi servent-ils? comment calcule-t-on les coûts imputables aux auteurs de la paperasserie et aux répondants? Et une question cruciale - l'examen des lois qui peuvent être la cause réelle de la paperasserie. Enfin, ce Service offrirait de l'aide technique aux ministères et organismes dans l'évaluation de l'impact de la paperasserie sur leurs activités.

F. 4. INFORMATION DU PUBLIC

32. Ce service moins vaste, mais quand même important, pourrait s'occuper des relations avec les médias et ses homologues dans les ministères. Il se chargerait d'établir des relations valables avec les représentants des médias qui manifestent un certain intérêt dans les problèmes de la paperasserie touchant les hommes d'affaires et d'autres personnes. Il s'assurerait que la publicité connexe et les efforts de promotion pour encourager les initiatives soient soigneusement orchestrés et synchronisés de façon à obtenir des résultats positifs. De plus, ce groupe devrait envisager la publication d'une lettre d'information sur la paperasserie, la distribution des documents aux médias afin de renseigner le plus grand nombre possible d'électeurs sur la question de la paperasserie, etc.

G. SOLUTIONS DE RECHANGE

34. Après avoir déterminé les éléments-clés nécessaires pour que le gouvernement fédéral s'engage à résoudre efficacement et pour toujours le problème de la paperasserie que subit l'entreprise, on a déterminé trois solutions:

- a) L'établissement d'un poste de contrôleur de la paperasserie dans un ministère-clé qui collaborerait avec les répondants du monde des affaires et avec les ministères et organismes concernés pour résoudre immédiatement des problèmes particuliers de paperasserie et trouverait des solutions à long terme;
- b) La création, par voie législative, d'une agence de contrôle de la paperasserie indépendante et autonome dotée de pouvoirs pour limiter directement la paperasserie exigée dans tous les ministères et organismes;
- c) La création d'une Commission royale d'enquête dotée de suffisamment de pouvoirs pour cerner le problème en profondeur et en arriver à une solution complète. D'après une évaluation de ces solutions, une seule d'elles possède un nombre minimal de conséquences négatives auxquelles on peut remédier.

35. La création d'un poste de contrôleur de la paperasserie au sein d'un ministère-clé. La solution a) suppose que la paperasserie est un problème critique, en particulier dans le monde des affaires et qu'il faut lui apporter des solutions immédiates et efficaces. Si on adopte la stratégie a), on pourra s'attirer l'appui des médias et du public puisqu'elle aborde franchement un problème immédiat; le Canada pourrait profiter de la recherche et de l'expérience des États-Unis; on pourrait implanter cette stratégie très rapidement et la réaliser facilement; enfin, cette stratégie est ouverte à toute suggestion pour des solutions plus permanentes. Par contre, son point faible est le suivant: elle sera efficace si les ministères et agences se plient à la directive du Cabinet les enjoignant d'appuyer totalement les responsables de la paperasserie. Tout compte fait cependant, cette solution semble être celle qui comporte le moins de conséquences et le plus d'avantages immédiats et à long terme; c'est donc la solution proposée dans le présent document.

36. La création, par voie législative, d'une agence de contrôle de la paperasserie autonome et indépendante. Cette solution suppose qu'il est possible de solutionner le problème de la paperasserie seulement grâce aux services d'une agence autonome et indépendante de tout ministère, mais dotée d'un service établi par voie législative et de pouvoirs suffisants pour contrôler le travail d'écriture et d'un pouvoir de veto sur les programmes, compte tenu de leur valeur et de leur charge de travail.

Elle reconnaît le fait qu'un problème de longue date nécessite une solution permanente dotée de structures résistantes; il ne s'agit plus de savoir où le nouvel organisme sera situé, quels seront ses pouvoirs, etc.; son "lien de dépendance" avec les ministères pourrait peut-être créer une image de résistance qui pourrait plaire au public. Par contre, cette solution risque de structurer prématurément ou de mal situer les mécanismes de cette politique; elle risque d'être critiquée comme "solution bureaucratique" à un problème réel; il faudrait aussi mettre beaucoup de temps à la créer et à l'implanter. Du point de l'homme d'affaires, cette mesure offre une solution immédiate bien mince au problème de la paperasserie et risque elle-même de devenir une opération bureaucratique difficile.

37. Etablissement d'une Commission royale d'enquête. Cette solution c) est proposée en se basant sur le fait que la paperasserie est un problème primordial profondément enraciné et qui, par conséquent, doit être étudié en détail au niveau national par une équipe de recherche qui déterminera les secteurs problématiques ainsi que les mécanismes permanents pour trouver des solutions. Ses avantages: elle mettrait bien en lumière le problème de la paperasserie; on devrait accorder le maximum de pouvoirs et de ressources pour effectuer des recherches en détail sur le problème; elle serait administrée à l'extérieur de la fonction publique et cela pourrait faire bonne impression auprès du public; enfin, elle permettrait une participation plus facile des provinces et des municipalités. Par contre, elle compte les désavantages suivants: en se fondant sur l'expérience des Etats-Unis, il semble que la paperasserie n'est pas le genre de problème qui nécessite des recherches formelles; les problèmes économiques et commerciaux du Canada sont tellement urgents qu'une Commission royale d'enquête travaillant dans ce secteur pourrait être considérée comme un manque de responsabilité du gouvernement fédéral; cette solution serait aussi très coûteuse (de 3 à 5 millions de dollars); les ministères et organismes seraient moins enclins à y donner leur appui intégral et à affecter des ressources spéciales à cette fin.

Compte tenu de la participation ferme du gouvernement pour en arriver à adopter des mesures immédiates et efficaces pour solutionner le problème de la paperasserie et des impératifs actuels concernant la restriction des dépenses du gouvernement, cette solution ne se présente pas comme la plus appropriée.

Comparaison des méthodes du Canada et des Etats-Unis

Dans l'élaboration de cette mesure visant à réduire la paperasserie, nous avons essayé de tirer profit de l'expérience des Etats-Unis. Le tableau suivant donne une idée des différences et des similitudes des deux méthodes en se basant sur la solution a) du numéro 42 du présent document.

| <u>Etats-Unis</u> | <u>Canada</u> |
|---|---|
| <u>Différences</u> | |
| 1. Organisme autonome officiel de Congrès | Le programme est une composante organique de deux ministères actuels |
| 2. Pouvoirs judiciaires et de recherche | Aucun pouvoir judiciaire officiel ou de recherche |
| 3. Délai précis de deux ans | On souhaite qu'il s'agisse d'une activité permanente. |
| 4. Ressources principales: 200 années-hommes et un budget de \$10 millions | Modeste participation qui augmente |
| 5. Les problèmes étudiés étaient vastes (Entreprise, travail, agriculture, public en général, institutions) | Concentration première sur l'entreprise |
| 6. Façon de procéder: appui intégral du Congrès pour effectuer les modifications. | Modifications apportées grâce à la persuasion morale, à la négociation et à des compromis avec les ministères |
| 7. Recherche longue | Suppression d'une grande partie de la recherche et concentration sur les solutions |
| 8. Insistance sur la paperasserie fédérale | Insistance sur la paperasserie fédérale en coopération avec les provinces. |
| <u>Similitudes</u> | |
| 9. Fonction d'ombudsman - tribune téléphonique pour les répondants | Service responsable avec tribune téléphonique pour les répondants |
| 10. Equipes d'analystes qui doivent travailler avec les organismes | Equipes d'analystes qui doivent travailler avec les ministères |
| 11. Mécanismes de rechange à long terme déterminés en même temps que les stratégies à court terme | Même chose |
| 12. Philosophie activiste. Solution clés en main | Philosophie activiste. Détermination et mise en application des solutions. |
| 13. Publicité nationale et auprès des médias | Même chose |
| 14. Evaluation de l'impact de la paperasserie qui devra accompagner le nouveau programme (déjà adopté par le Sénat et le Congrès) | Énoncé de l'impact de la paperasserie qui devra accompagner le nouveau programme (actuellement à l'étude) |