

QUEEN
HC
120
.E5
I414
1998

IC

**LES RÉPERCUSSIONS SUR LA COMPÉTITIVITÉ
ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DES INITIATIVES DE RECOUVREMENT
DES COÛTS EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA**

Produit pour :

**Direction générale des affaires environnementales
Industrie Canada
Ottawa, Canada**

Produit par :

**Cowan Research Inc.
Toronto, Canada**

Le 31 mars 1998

Queen
HC
120
.ES
I 414
1998

**LES RÉPERCUSSIONS SUR LA COMPÉTITIVITÉ
ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DES INITIATIVES DE RECOUVREMENT
DES COÛTS EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA**

Produit pour :

**Direction générale des affaires environnementales
Industrie Canada
Ottawa, Canada**

Produit par :

**Cowan Research Inc.
Toronto, Canada**

Le 31 mars 1998

Industry Canada
Library - Queen
JAN 13 1999
Industrie Canada
Bibliothèque - Queen

**Les répercussions sur la compétitivité et
le développement durable des initiatives de recouvrement
des coûts en matière environnementale
du gouvernement fédéral du Canada**

Table des matières

	page
Résumé	i
1. Politique de recouvrement des coûts du gouvernement fédéral	1
2. Objet, méthode et structure du rapport	4
3. Initiatives actuelles et prévues de recouvrement des coûts	7
4. Questions liées au recouvrement des coûts intéressant l'industrie	9
4.1 Répercussions sur la compétitivité	9
4.2 Avantages publics par opposition à privés	10
4.3 Le recouvrement des coûts comme obstacle au développement durable	13
4.4 Le recouvrement des coûts comme moyen d'éviter des compressions budgétaires pénibles	14
5. Études de cas	17
5.1 Organismes d'intervention en cas de déversement de pétrole en mer	17
5.2 Évaluation environnementale	22
5.3 Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire	25
5.4 Déplacements transfrontaliers de déchet dangereux	30
5.5 Élimination en mer	38
5.6 Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles	43
6. Conclusions et recommandations	51

Annexe

Commentaires de l'Agence de Réglementation de la Lutte Antiparasitaire	56
Commentaires d'Environnement Canada	67
Commentaires de Pêches et Océans Canada	71
Commentaires du Conseil du Trésor	76

Introduction

La présente étude, menée par Cowan Research Inc., vise à évaluer de façon préliminaire les incidences qu'ont sur le développement durable et la compétitivité de l'industrie au Canada certaines pratiques de recouvrement des coûts actuellement adoptées par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement.

L'objectif du recouvrement des coûts, tel qu'énoncé par le Conseil du Trésor dans sa Politique de recouvrement des coûts, consiste à recouvrer les dépenses encourues par le gouvernement lorsqu'il fournit des biens et services ou il dispense un programme qui confère des avantages directs aux individus et aux entreprises, au-delà de ceux dont bénéficie le grand public. L'imposition des frais d'utilisation vise à accroître l'efficacité avec laquelle les ministères et organismes gouvernementaux utilisent les ressources disponibles. La mise en oeuvre de cette politique par certains ministères a soulevé l'opposition et les critiques de certains secteurs touchés de l'industrie.

On a demandé à M. Cowan d'effectuer un sondage restreint auprès de représentants d'industries directement touchées par les initiatives en matière de recouvrement des coûts environnementaux. Les entrevues visaient à connaître les préoccupations de ces gens et de cerner les questions qu'ils jugeaient importantes. Les principales conclusions de l'étude (que ne partage pas nécessairement Industrie Canada ou le gouvernement fédéral) sont les suivantes:

- la plupart des initiatives en matière de recouvrement des coûts environnementaux au niveau du gouvernement fédéral ne sont pas conçues pour récupérer de larges sommes d'argent et, par conséquent, n'ont pas de graves incidences sur la compétitivité de l'industrie en général -- toutefois, certains secteurs, et des entreprises au sein de ces secteurs, pourraient constater des répercussions sur leur compétitivité sur le marché;
- les consultations concernant certaines initiatives en matière de recouvrement des coûts se sont avérées fastidieuses et coûteuses aussi bien pour l'industrie que pour le gouvernement, ce qui signifie qu'il faut un seuil minimal pour ces pratiques;
- l'industrie déplore aussi le fait que des consultations n'ont pas fourni l'occasion d'examiner de façon appropriée le régime de réglementation pour réduire les coûts de son administration.
- le débat qui entoure le recouvrement des coûts découle en partie du fait que lorsqu'un régime de réglementation présente des avantages pour le secteur public et pour le secteur privé, il n'y a pas de méthodes convenues permettant d'extraire de manière objective les avantages pour le secteur privé et de les récupérer pour ce secteur;
- il est possible que des nouveaux produits qui auraient des effets moins graves sur l'environnement que les produits qu'ils remplaceraient ne sont pas mis sur le marché canadien à cause d'obstacles réglementaires qui font maintenant l'objet d'une proposition de recouvrement des coûts;

Il n'est donc pas surprenant que l'étude de M. Cowan ait soulevé la controverse lors d'examen interministériels. Comme en témoignent les commentaires en Annexe, les ministères et organismes impliqués croient que l'étude comporte des erreurs de fait et des lacunes méthodologiques. On juge par ailleurs que l'étude accorde une trop grande importance aux anecdotes. Puisque les ministères et organismes impliqués avaient de fortes réserves au sujet des conclusions de M. Cowan, leurs commentaires sont publiés comme partie du rapport.

Les ministères qui mettent en oeuvre le recouvrement des coûts connaissent les préoccupations de l'industrie et tentent de leur mieux de s'assurer que toute initiative va de l'avant sur une base consensuelle. Industrie Canada souhaite que ce rapport contribuera de façon positive aux consultations ministérielles qui accompagnent chaque initiative en matière de recouvrement des coûts. Le rapport servira également de préparation à l'examen de la *Politique sur le recouvrement des coûts et de la tarification*, prévu par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans les trois ans qui suivent son établissement.

Résumé

Objet du projet

Examiner les initiatives de recouvrement des coûts et de tarification de l'administration fédérale afin de déterminer :

- leurs répercussions sur la compétitivité industrielle;
- l'encouragement ou l'obstacle à la réalisation des objectifs de développement durable du gouvernement que ces initiatives constituent.

Démarche

Six initiatives ont été examinées : les *organismes d'intervention en cas de déversement de pétrole en mer (OID)*; l'*Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA)*; le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (RSN)*; le *règlement concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux (DTD)*; le *règlement sur l'élimination en mer (EM)* et le *règlement sur l'évaluation environnementale (REE)*. Nous avons examiné les rapports de recherche publiés et assuré un suivi auprès de sociétés, d'associations sectorielles et d'organismes appliquant le principe du recouvrement des coûts.

Conclusions et recommandations

- La mise en oeuvre du principe du recouvrement des coûts a été contestée. Les ministres sont obligés de s'occuper des détails des initiatives de leur propre ministère ainsi que de celles d'autres ministres.

- Les ministres continueront à faire l'objet de démarches de lobbying soutenues au sujet des programmes de recouvrement des coûts. La mise en oeuvre de ces programmes demeurera controversée. Pour de nombreux programmes, le montant recouvré est très minime.
- La question de la nature et de la quantité des avantages publics ou privés que les programmes de réglementation procurent nuit à la mise en oeuvre. La politique du Conseil du Trésor ne fournit aucune directive pratique sur la manière de régler la question. Le gouvernement devrait communiquer davantage de directives aux organismes avant de mettre en oeuvre des initiatives de recouvrement des coûts afin de réduire les pressions exercées sur les ministres.
- Les programmes de recouvrement des coûts ont, sur la compétitivité industrielle, des répercussions :
 - directes, du fait qu'ils imposent des frais et droits que ne sont pas obligés d'assumer d'importants concurrents étrangers (notamment américains) et canadiens. C'est le cas notamment des programmes des OID et des DTD;
 - indirectes, parce qu'ils aggravent une situation déjà défavorable attribuable au fait que les règlements canadiens sont plus coûteux que ceux imposés par les pouvoirs publics dans les pays des concurrents. C'est le cas notamment des programmes de l'ARLA et des RSN.
- L'industrie croit que l'approche réglementaire coûteuse qui est employée dans les cas de l'ARLA et des RSN a pour effet d'éloigner du marché canadien les substances nouvelles et plus respectueuses de l'environnement. Cela aurait donc pour conséquence de compromettre le développement durable. Autrement dit, le recouvrement des coûts ne fera qu'accentuer le problème.

- Dans certains cas, il y a des preuves à l'appui de ces arguments tandis que dans d'autres, il est difficile d'isoler les effets progressifs sur la compétitivité des règlements canadiens plus coûteux. Il s'agit là d'une difficulté courante.
- L'objectif de recouvrement des coûts l'a emporté sur celui du développement durable en partie dans deux des programmes (OID et DTD). Le nouveau système de régie qu'on élabore pour les interventions en cas de déversement de pétrole en mer devrait traduire un juste milieu entre les objectifs du développement durable, de la compétitivité industrielle et de la viabilité financière. Les coûts du programme des *déplacements transfrontaliers* ne devraient pas faire de discrimination injustifiée contre les produits recyclables.
- Des cinq programmes de recouvrement des coûts examinés que le gouvernement continue d'administrer, un seul (celui de *l'évaluation environnementale*) comprend des démarches de réduction des coûts significatives. Ce n'est pas le cas des quatre autres. Sans les modifications voulues, on ne peut s'attendre à l'amélioration prévue dans la politique sur le recouvrement des coûts du Conseil du Trésor de l'efficience avec laquelle les ressources publiques réduites sont utilisées. Seules les industries touchées opèrent les rajustements difficiles aux nouveaux coûts d'exploitation d'une entreprise. Les organismes tenus d'appliquer le recouvrement des coûts ressemblent à des monopoles soustraits à toute réglementation : ils ne font face à aucune pression commerciale en vue de réduire leurs coûts ou d'améliorer leurs services, ils ne font face à aucune concurrence et ils ne sont soumis à aucune restriction en ce qui concerne des augmentations tarifaires futures ou des changements arbitraires dans les niveaux de service.

- L'initiative de recouvrement des coûts de *l'évaluation environnementale* devrait servir de modèle. Elle renferme tous les éléments exigés par la politique de recouvrement des coûts.
- Trois des initiatives de recouvrement des coûts (DTD, EM, RSN) entraînent un engagement considérable de ressources publiques et privées, sur plusieurs années, notamment en consultations et en études. Le montant total qui doit être recouvré par les trois programmes est inférieur à 3 millions de dollars par année.
- La présentation récente à la Chambre des communes de projets de modification de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* donne l'occasion d'examiner attentivement les répercussions sur la compétitivité de l'industrie canadienne de démarches réglementaires comme celles que traduisent les RSN et l'ARLA. Il faudrait peut-être reporter la mise en oeuvre des mesures de recouvrement des coûts prévues par ces programmes jusqu'à la tenue d'audiences et l'établissement de nouvelles orientations en matière environnementale.

1. LA POLITIQUE DE RECOUVREMENT DES COÛTS DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Il y a de nombreuses années déjà que l'administration fédérale impose des frais d'utilisation pour ses services. Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a dénombré récemment 41 ministères et organismes fédéraux qui ont perçu au cours de l'exercice 1995-1996 environ 3,8 milliards de dollars en frais d'utilisation², soit environ 7 p. 100 de plus que l'année précédente. Transports Canada, la Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Défense nationale correspondaient à environ 60 p. 100 de ce montant, les autres 40 p. 100 étant répartis entre 38 ministères et organismes.

Un aspect qui a toutefois changé récemment est le profil public des efforts déployés par l'administration fédérale en vue d'élargir ses démarches de recouvrement des coûts. Celles-ci sont appliquées à un éventail de plus en plus vaste de services et suscitent énormément de controverse. Les ministres doivent s'employer à régler les conflits entre leurs propres initiatives de recouvrement des coûts et celles d'autres ministres.

On justifie les nouveaux frais d'utilisation par la volonté d'améliorer l'efficacité économique. D'après la nouvelle politique sur le recouvrement des coûts produite par le Conseil du Trésor en 1997 (qui remplaçait la politique de 1989) :

«...il faut accorder plus d'attention aux bénéficiaires des services et se demander s'il est raisonnable que l'ensemble des Canadiens continuent d'assumer les frais des avantages directs dont bénéficient seulement certaines personnes ou organisations. L'imposition de frais d'utilisation vise à accroître l'efficacité avec

²Répertoire des frais d'utilisation, annexe de la brochure d'information sur le recouvrement des coûts et les frais d'utilisation, atelier du BVG, juillet 1997.

*laquelle les ministères et les organismes gouvernementaux utilisent
les ressources disponibles... »³*

Une lecture attentive de la politique révèle que l'application de coûts et de prix convenables devait permettre d'améliorer l'efficacité. À condition que les prix traduisent véritablement les coûts et les avantages procurés, les ressources (tant publiques que privées) devaient pouvoir être affectées plus efficacement.

La plupart des représentants de l'industrie touchés par les initiatives de recouvrement des coûts souscrivent initialement à ces principes. Qui pourrait s'opposer à une amélioration de l'efficacité dans les pouvoirs publics, surtout en période de réductions budgétaires et de guerre au déficit et à la dette? D'autant plus, comme nous le verrons un peu plus loin, que cette politique souligne le fait que le recouvrement des coûts doit s'accompagner d'une réduction des coûts et d'une rationalisation.

Les détails de la mise en oeuvre de cette démarche ont toutefois été difficiles et controversés. Plusieurs contestations judiciaires des initiatives fédérales de recouvrement des coûts et de tarification ont été intentées et d'autres ont été envisagées. Ministres, parlementaires, médias, tous ont été de la mêlée. Le BVG s'est intéressé à la question à cause de la controverse et a organisé, en juin 1997, un atelier interne sur le recouvrement des coûts afin de déterminer s'il devait se pencher sur certains aspects. Plusieurs groupes d'intérêt de l'industrie et du milieu des affaires comme la Chambre de commerce du Canada et le Conseil canadien des chefs d'entreprises ont fait part de leurs préoccupations au gouvernement et aux ministres:

³*Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, Conseil du Trésor du Canada, 8 avril 1997.

Les négociations relatives à une initiative de recouvrement des coûts peuvent fréquemment durer plusieurs années. On calcule rarement les coûts, entre autres, des études requises, des réunions tenues à l'échelle du pays et des perturbations dans les programmes, mais ils ont été appréciables.

Plusieurs initiatives récentes de recouvrement des coûts ont été entreprises dans les domaines du développement durable et de la protection de l'environnement. Un grand nombre d'entre elles influent directement ou indirectement sur la compétitivité de l'industrie. Or le développement durable et la compétitivité de l'industrie constituent des domaines d'intérêt légitimes d'Industrie Canada. On a demandé l'exécution de la présente étude afin de déterminer les répercussions des initiatives de recouvrement des coûts par rapport au développement durable et à la compétitivité de l'industrie.

2. OBJET, MÉTHODE ET STRUCTURE DU RAPPORT

Objet

Ce projet a pour objet d'examiner les initiatives de recouvrement des coûts et d'imposition de frais d'utilisation du gouvernement fédéral qui influent sur les objectifs du développement durable et de la compétitivité de l'industrie du gouvernement, ainsi que de déterminer, si possible :

- les répercussions particulières et cumulatives sur la compétitivité de l'industrie de ces initiatives;
- la mesure dans laquelle les initiatives de recouvrement des coûts et leurs répercussions constituent un encouragement ou un obstacle aux objectifs du développement durable et du gouvernement.

Il ne s'agit pas de passer en revue la politique sur le recouvrement des coûts comme telle mais plutôt d'examiner les répercussions pratiques sur le développement durable et la compétitivité de la mise en oeuvre et de la politique fédérale sur le recouvrement des coûts et la tarification.

Méthode

Nous avons tout d'abord cerner les initiatives de recouvrement des coûts et de tarification qui, à notre avis, peuvent se répercuter sur le développement durable et la compétitivité de l'industrie et qui sont représentatives de l'éventail des initiatives adoptées. Nous nous sommes concentrés sur les initiatives influant sur l'industrie canadienne dans le contexte de la protection de l'environnement ou du développement durable.

Nous avons examiné sept initiatives :

- l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA);
- le Programme sur les renseignements concernant les substances nouvelles (RNS);
- le règlement sur les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux (DTD), appelé également le Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux;
- l'évaluation environnementale (EE);
- l'élimination en mer des déchets (EM);
- les organismes d'intervention en cas de déversement de pétrole en mer (OID);
- une étude de cas spéciale portant sur l'expérience d'une grande société.

Nous voulions initialement nous concentrer sur un petit nombre de cas choisis parce qu'ils fournissaient l'information la plus pertinente. Nous avons en définitive décidé de faire état de toutes les situations, sauf pour la dernière. Il semble préférable de traiter des expériences de la société en question dans le contexte des discussions sur les initiatives particulières du recouvrement des coûts.

Nous nous sommes généralement basés sur l'information existante pour faire état de l'historique et des enjeux entourant les initiatives de recouvrement des coûts. Au besoin, nous avons enrichi cette information en menant des discussions et des recherches de suivi auprès d'entreprises et d'industries qui ont été ou qui seront touchées par les coûts.

Structure du rapport

Le rapport comprend quatre sections qui s'enchaînent comme suit :

Section 3. Initiatives actuelles et prévues de recouvrement des coûts en matière environnementale

Cette section présente des renseignements sommaires sur les initiatives que nous avons examinées ainsi que l'information la plus récente sur les nouvelles initiatives de recouvrement des coûts.

Section 4. Questions intéressant l'industrie

Cette section décrit les principaux problèmes liées aux initiatives de recouvrement des coûts du point de vue des industries touchées.

Section 5. Études de cas sur le recouvrement des coûts et le développement durable

Cette section présente les résultats des examens des initiatives des recouvrements des coûts.

Section 6. Conclusions et recommandations

Cette section renferme nos conclusions au sujet des répercussions des initiatives de recouvrement des coûts sur la compétitivité de l'industrie et le développement durable ainsi que plusieurs recommandations.

3. INITIATIVES ACTUELLES ET PRÉVUES DE RECOUVREMENT DES COÛTS

Synthèse des faits concernant certaines initiatives.

NOM	MIN.	FRAIS ANNUELS PROPOSÉS (\$ M)	ENTRÉE EN VIGUEUR	SECTEURS TOUCHÉS	ÉTAT
Renseignements concernant les substances nouvelles	Env. Can./ Santé Can.	0,8 \$ (sur 3,5 \$)	prévue en août 1998	<i>directement</i> : produits chimiques <i>indirectement</i> : toute la fabrication	derniers stades de consultation, conception, analyse de l'impact
ARLA	Santé Can.	12 \$ (sur 27 \$)	avril 1997	agri., prod. chimiques, fabrication	approbation des frais pour un an seulement : début d'un examen indépendant
Déplacements transfrontaliers	Env. Can.	1,4 \$ (sur 2,8 \$ pour Env. Can. seulement)	prévue à la fin de 1998	importations/ exportations de déchets dangereux; entreprises de recyclage	à soumettre au conseil d'ici un mois
Évaluation environnementale	Env. Can.	environ 65 % des frais d'examen par la commission	dès son approbation	exploitation minière, hydro-énergie, exploitation forestière	présentation au conseil en déc. 1997

Élimination en mer	Env. Can.	0,8 \$ (sur 1,2 \$)	fin 1998	Ports, exploitation forestière, navigation, exploitation minière, pouvoirs publics	présentation au conseil d'ici un mois
Organismes d'intervention en cas de déversement de pétrole	Garde côtière	à déterminer	incertaine	expéditeurs/transporteurs de produits pétroliers; de nombreux autres à cause des analyses comparatives	en suspens depuis 1,5 an; décision du Ministre attendue pour le 30 avril 1998

Les responsables, au Conseil du Trésor, nous ont informés qu'aucune nouvelle initiative de recouvrement des coûts n'était prévue pour l'exercice 1998-1999.

4. QUESTIONS LIÉES AU RECOUVREMENT DES COÛTS ET INTÉRESSANT L'INDUSTRIE

La plupart des représentants des industries touchées se sont opposés aux programmes de recouvrement des coûts même s'ils étaient au départ en faveur de l'objectif d'avoir un gouvernement moins interventionniste et plus efficace. On peut grouper en quatre catégories les arguments présentés en opposition aux frais d'utilisation :

- Les *répercussions sur la compétitivité* des différents frais et leur influence cumulative;
- Le refus de *payer pour ce qui est considéré comme un avantage public*;
- Le fait que le recouvrement des coûts *va à l'encontre du développement durable*;
- *La crainte que le recouvrement des coûts devienne simplement un autre moyen de générer des recettes*, une façon d'éviter des réductions dans les affectations budgétaires, *sans pour autant que des limites soient imposées aux augmentations futures de coûts* (« monopoles non réglementés »).

Nous discutons de ces aspects ci-après et fournissons à la section suivante des études de cas à titre d'exemples.

Répercussions sur la compétitivité

Au moins quatre des six initiatives de recouvrement des coûts visent l'imposition de frais dans des situations qui peuvent se répercuter sur la compétitivité des entreprises canadiennes sur le marché, soit les organismes d'intervention (OID), le RSN, l'ARLA et le règlement sur les DTD.

Les entreprises canadiennes seront obligées de verser des frais d'utilisation que leurs concurrents (principalement américains) ne sont pas obligés de payer ou, dans le cas des OID, auxquels certains concurrents canadiens sont soustraits. Dans le cas des entreprises dont les marges bénéficiaires sont minces, ces frais peuvent avoir une influence déterminante. En ce qui concerne les OID, l'ARLA et les RSN, les répercussions peuvent se faire sentir sur des secteurs autres que ceux qui doivent dans l'immédiat assumer les frais. Les sociétés touchées par l'initiative des DTD ont également fait valoir que les frais risquent d'être contraires à l'ALENA.

Une autre source de préoccupation a été l'indifférence manifestée par les organismes d'application des initiatives de recouvrement des coûts à l'égard de l'effet cumulatif des divers programmes de recouvrement des coûts fédéraux et provinciaux. En effet, on n'a guère cherché à déterminer les effets cumulatifs des programmes fédéraux de recouvrement des coûts, pour ne rien dire des programmes provinciaux. Pour celui qui doit assumer les deux sortes de frais, il n'est guère réconfortant de savoir que le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle sur les initiatives provinciales (et vice versa). Il est explicitement dit dans la politique du Conseil du Trésor qu'il faut tenir compte des effets cumulatifs. En pratique, cela s'est rarement produit.

Avantages publics par opposition à privés

Pour chaque initiative, on s'est demandé si le secteur privé devait assumer les frais de ce qui, d'après les industries touchées, constitue un avantage public. La question s'est posée tout particulièrement dans le cas des industries qui doivent se conformer à des règles obligatoires visant entre autres à protéger le public contre des activités dangereuses (p. ex., les RSN, l'ARLA et les DTD). La question était la suivante :

« Pourquoi assumons-nous les frais d'une activité qui procure des avantages au public? N'est-ce pas à cela que nos impôts doivent servir? »

La politique du Conseil du Trésor laissait entendre qu'il serait difficile en pratique de faire la distinction entre des avantages publics et des avantages privés. D'après l'Énoncé de politique, il y a quatre critères qui permettent de déterminer si un avantage est de nature principalement privée ou publique⁴ :

- la mesure dans laquelle on peut empêcher un particulier d'obtenir un bien ou un service qu'il n'a pas payé;
- l'incidence de l'imposition des frais sur la demande de services;
- la mesure dans laquelle un service obligatoire entraîne des avantages directs au chapitre notamment de la commerciabilité;
- l'importance relative des objectifs stratégiques liés à l'activité.

Ces critères sont sans doute utiles, mais le fait est que la plupart des programmes de recouvrement des coûts procurent en réalité, d'après ces critères, des avantages tant publics que privés.

Les industries ont ordinairement été réglementées à cause des risques pour le public que pouvaient entraîner leurs activités à but lucratif. Le document d'information sur le recouvrement des coûts préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor signale qu'il n'y a que deux groupes aptes à payer pour un programme de ce genre : le grand public ou le petit groupe de promoteurs à but lucratif qui demandent à être soustraits à

⁴Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, Conseil du Trésor du Canada, 8 avril 1997, Énoncé de politique, page 7.

l'application des règles⁵. On peut raisonnablement s'attendre à ce que les personnes qui profitent des activités approuvées assument au moins une partie des coûts de l'obtention de l'approbation. Toutefois, les groupes industriels n'ont pas tous souscrits à ce point de vue. Le document d'information ajoute que des programmes réglementaires de ce genre nécessitent ordinairement de vastes consultations pour assurer l'imposition de frais convenables.

En pratique, la plupart des consultations sur le recouvrement des coûts aboutissent à la conclusion que le programme en question procure des avantages à la fois publics et privés et qu'il faut se baser sur ce partage pour établir la proportion du coût total qui doit être recouvert. Ce partage correspond ordinairement à un chiffre arbitraire.

Les discussions au sujet du partage ont été longues, pénibles et litigieuses. La politique du Conseil du Trésor ne prévoit pas de directives sur la manière de déterminer le partage équitable. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'aide pas non plus les ministères ou groupes réglementés à le déterminer. C'est aux organismes gouvernementaux et aux industries concernées qu'il revient de régler eux-mêmes le problème. Les discussions se compliquent rapidement surtout lorsque chaque partie se rend compte de l'importance pratique des objectifs établis pour le recouvrement des coûts. Nous y reviendrons lorsque nous discuterons du recouvrement des coûts considéré simplement comme un autre moyen de générer des recettes.

D'après le quatrième critère signalé précédemment pour déterminer si un avantage est public ou privé, même si un programme répond aux critères formels de recouvrement

⁵*L'imposition de frais d'utilisation à l'administration fédérale : Document d'information*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, gouvernement du Canada, page 12, dernier paragraphe.

des coûts, il se peut que d'autres objectifs stratégiques l'emportent sur la politique du recouvrement des coûts⁶. Autrement dit, si un programme contribue à des objectifs stratégiques considérés comme étant aussi sinon plus importants que les objectifs de recouvrement des coûts, on peut suspendre ou réduire l'application de la politique.

Ordinairement, l'objectif stratégique prépondérant, dans les discussions sur le recouvrement des coûts, est celui de la redistribution du revenu ou de la richesse. Dans ce cas, il peut être improductif d'imposer des frais d'utilisation aux clients d'un programme. Ces frais ont alors simplement pour effet de réduire la quantité de richesse transférée. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les initiatives de recouvrement des coûts à l'étude.

Il y a toutefois d'autres aspects de la question qu'il faut examiner. Il pourrait par exemple suffire de démontrer que l'imposition de frais d'utilisation risque de nuire à la compétitivité de secteurs industriels importants ou gêner la mise en oeuvre d'une politique comme celle du développement durable, pour justifier un réexamen du champ d'application de la politique de recouvrement des coûts. Cela nous conduit directement à la prochaine question à l'étude.

Le recouvrement des coûts comme obstacle au développement durable

Plusieurs initiatives à l'étude semblent aller à l'encontre, du moins en partie, des objectifs du développement durable, dans un cas en décourageant la lutte contre la pollution au niveau local et dans l'autre, en décourageant le recyclage des déchets.

⁶*Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, énoncé à la page 2 et note de renvoi 1 à la page 7.

L'industrie a fait valoir que les programmes des RSN et de l'ARLA allaient à l'encontre du développement durable parce que, selon elle, ils retardent ou empêchent l'introduction au Canada de produits chimiques nouveaux et plus respectueux de l'environnement.

Comment des processus d'examen censés interdire l'entrée au pays de substances dangereuses peuvent-ils empêcher l'introduction de substances respectueuses de l'environnement? D'après l'industrie, les coûts élevés qu'entraîne la conformité avec les règlements canadiens empêchent l'introduction de substances inoffensives. Le marché canadien est plutôt marginal pour les sociétés internationales qui créent les nouvelles substances. Le rendement du marché ne justifie pas toujours les coûts additionnels qu'exige la conformité.

D'après l'industrie, l'application à ces programmes du régime de recouvrement des coûts ne fait qu'aggraver une situation déjà défavorable. Les nouvelles substances apparemment inoffensives font face à deux obstacles financiers : le coût additionnel qu'entraîne l'obligation de se conformer aux règlements canadiens et les nouveaux frais qu'il faut assumer pour faire approuver les substances en question.

Le recouvrement des coûts comme moyen d'éviter simplement des compressions budgétaires pénibles sans restriction des hausses futures

Cette question est une de celles qui a suscité les réactions les plus enflammées au cours des nombreuses consultations sur le recouvrement des coûts. Il est clairement dit dans la politique du Conseil du Trésor que le recouvrement des coûts ne doit pas devenir simplement un moyen de compenser les compressions budgétaires et que la rationalisation et l'amélioration de l'efficacité dans les organismes gouvernementaux

doivent faire partie intégrante des mesures de recouvrement des coûts⁷. Le recouvrement des coûts devait aider les gestionnaires du secteur public à déterminer la demande réelle de leurs services par l'imposition de coûts efficaces sur le marché.

En pratique, cela s'est rarement produit. Peu de programmes de recouvrement des coûts ont comporté, outre l'imposition de frais d'utilisation, des mesures importantes de réduction des coûts et de rationalisation. Dans un cas, l'organisme a dû augmenter son effectif en réponse à l'initiative de recouvrement des coûts.

Les industries touchées savent que les nouveaux coûts auront tôt ou tard des conséquences sur leurs entreprises comme des retranchements, des pertes d'emplois et des reports d'investissement. Les organismes chargés de mettre en œuvre les régimes de recouvrement des coûts se rendent compte, quant à eux, que leur incapacité à atteindre leurs objectifs de recettes pourrait les obliger à effectuer des rajustements difficiles (comme des mises à pied) si le ministère ne trouve pas auprès d'autres sources les fonds nécessaires pour éponger le déficit.

L'absence de mesures de réduction des coûts véritables allant de pair avec les initiatives de recouvrement des coûts a amené l'industrie à considérer celles-ci simplement comme un moyen pour les organismes gouvernementaux de générer des recettes pour ainsi éviter les rajustements pénibles exigés par les compressions budgétaires. Les industries touchées estiment être les seules à opérer les rajustements difficiles qu'imposent les nouveaux coûts d'exploitation.

⁷*Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, Conseil du Trésor du Canada, avril 1997, Introduction, Conditions préalables, question n° 8 et autres passages.

Une autre source de préoccupation est le fait qu'après la mise en place du régime de recouvrement des coûts, ceux-ci pourront augmenter sans restriction. Les organismes ne font face à aucune concurrence pour la prestation de leurs services et ne connaissent aucune des incitations ou des pressions commerciales habituelles qui les pousseraient à contenir leurs coûts. Ils constituent en fait des monopoles non réglementés qui ne sont assujettis à aucune restriction quant aux frais qu'ils peuvent exiger ni aucune pression à améliorer leurs services.

5. ÉTUDES DE CAS

Nous ferons maintenant état d'études de cas sur certains programmes de recouvrement des coûts et de tarification.

5.1 ORGANISMES D'INTERVENTION EN CAS DE DÉVERSEMENT DE PÉTROLE EN MER

Historique

Ce cas montre l'effet envahissant que les initiatives de tarification du gouvernement exercent sur le domaine du développement durable et sur la compétitivité de l'industrie. Il révèle également comment elles peuvent en définitive aller, du moins partiellement, à l'encontre des principes de la protection de l'environnement et du développement durable. Ce programme a également de graves conséquences sur la compétitivité de beaucoup de segments de l'industrie canadienne.

Il s'agit d'une initiative dont l'historique est long et complexe. Elle remonte à près de 10 ans, soit au rapport Brander-Smith qui a souligné l'absence au Canada d'installations permettant de faire face à un important déversement en mer de produits pétroliers (p. ex., essence, huiles, asphaltes). La réaction du gouvernement a été influencée par la tendance aux *partenariats entre les secteurs public et privé* commencée il y a plusieurs années. Cela a amené la Garde côtière canadienne (GCC) à se retirer du contrôle de la conception d'une capacité d'intervention en cas de déversement pétrolier en mer et des frais connexes. La GCC a invité des organismes à lui présenter des offres en vue d'être agréés en tant qu'*organismes d'intervention* (OID). Ces OID se verraient investis des pouvoirs réglementaires nécessaires pour imposer des droits sur les

expéditions en mer de produits pétroliers afin d'absorber les frais de disponibilité du matériel requis pour intervenir en cas de déversements importants.

Dans ce cas, l'argument concernant la responsabilité publique par opposition à privée n'a pas été avancé. Il était entendu que, puisque c'est lui qui présentait le risque, le secteur privé devait assumer le rôle premier en matière d'intervention.

Cette initiative a en définitive entraîné la création de cinq OID consistant en différentes combinaisons de grandes pétrolières, qui peuvent s'entendre entre elles pour ce qui est de satisfaire aux exigences techniques pour être agréées. Chaque OID était chargé d'un secteur géographique donné. À cause des exigences techniques imposées par la GCC, il était impossible pour les petites entreprises indépendantes de manutention de pétrole ou des entrepreneurs d'être agréés comme OID.

Les cinq OID établis ont publié dans la Gazette du Canada leurs projets de contrats et de tarifs que tous les transporteurs ou expéditeurs de produits pétroliers seraient obligés de signer et d'acquitter. Les protestations ont été fortes et immédiates.

Les OID voulaient libeller les contrats de manière à interdire l'entrée de concurrents dans leur zone désignée, tandis que leurs tarifs allaient directement à l'encontre du développement durable et de la protection de l'environnement en décourageant les initiatives locales de prévention de la pollution et en créant des occasions d'abuser par d'autres moyens les pouvoirs de monopole qui leur seraient accordés après la mise en oeuvre des règlements. Les lignes aériennes, entre autres, ont notamment signalé que les grandes pétrolières seraient libres d'augmenter artificiellement le prix des produits pétroliers raffinés canadiens puisque les prix intérieurs étaient fixés en fonction du prix

des produits importés. L'imposition des droits des OID à certains produits importés ferait augmenter le prix de référence. On a estimé que cela pourrait procurer aux grandes sociétés intérieures des profits inattendus de plus de 20 millions de dollars par année. La compétitivité de catégories entières d'entreprises de l'industrie canadienne en souffrirait.

Les lignes aériennes et les expéditeurs et transporteurs indépendants de pétrole des deux côtes et des Grands Lacs ont entrepris des contestations judiciaires contre les propositions. En guise de réponse, le gouvernement a mis sur pied une commission d'examen présidée par le professeur E. Gold de l'Université Dalhousie. Les industries touchées ont aussi contesté le mandat de la Commission Gold et obtenu gain de cause dans un règlement hors cour.

La Commission Gold a convenu des préoccupations des intervenants et recommandé que le Ministre suspende les dispositions conclues avec les OID, pour ensuite recommander son propre régime de frais et d'arrangements. Les principaux points soulignés dans le rapport Gold étaient que le tarif proposé n'était pas *pratique, qu'il ne respectait même pas les critères d'équité les plus fondamentaux exigés par la Loi sur la marine marchande du Canada*⁸ et que le tarif n'était même pas basé sur les *risques pour l'environnement, de sorte que les frais étaient injustes et inéquitables*⁹.

C'est ce dernier point qui nous intéresse tout particulièrement. Les contrats proposés n'offraient aucun encouragement véritable à l'adoption, au niveau local, de mesures de

⁸Canadian Oil Spill Response Capability : An Investigation of the Proposed Fee Regime, Rapport final, août 1996, page ii.

⁹Ibid., page 59 « Les droits ne sont pas en rapport avec le risque ».

prévention de la pollution aux installations d'amarrage (p. ex., barrages flottants) ou sur les navires comme tels (p. ex., coques doubles).

Le gouvernement se retrouvait donc devant un dilemme. D'après la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le ministre des Pêches et Océans doit décider de l'approbation ou de la modification des droits proposés par les OID. Les recommandations de la Commission traduisaient une approche entièrement différente. Certaines étaient basées sur des convictions personnelles plutôt que sur une analyse attentive. Il était difficile de choisir uniquement certaines recommandations étant donné qu'elles étaient toutes interdépendantes.

Après deux ans, la situation est toujours incertaine. Les droits n'ont pas été approuvés par le Ministre et, d'après les détracteurs du régime, ne sont donc pas légitimes. Pourtant, certains OID cherchent à exiger des droits avant de permettre aux entreprises indépendantes d'utiliser leurs installations d'amarrage. D'après certains détracteurs, on a même menacé de saisir des navires. Quant aux sociétés qui ont accepté de payer les droits exigés par les OID, elles soutiennent que celles qui ne le font pas touchent des bénéfices inattendus. La situation est tendue.

Nous croyons savoir que le ministre des Pêches et Océans fera une annonce importante à ce sujet avant la fin d'avril 1998. Il annoncera vraisemblablement une entente provisoire qui pourrait être appliquée pendant qu'on explore une meilleure méthode de régie, d'appel et d'équité.

Mise à jour sur les répercussions

Les préoccupations exprimées quant au fait que ce régime dissuaderait l'adoption, à l'échelon local, de mesures de prévention de la pollution se sont révélées fondées. Le souci des OID de protéger leurs sources de recettes l'a emporté sur les priorités locales en matière de développement durable et de protection de l'environnement.

Les préoccupations de la Commission Gold au sujet de l'abus éventuel des pouvoirs de monopole accordés aux OID semblent aussi avoir été fondées. Plusieurs expéditeurs indépendants de pétrole qui assurent leurs services sur les Grands Lacs ont refusé de signer une entente avec un OID et de verser les droits exigés parce que ceux-ci n'ont pas été approuvés par le Ministre. Autrement dit, ils refusent de payer parce qu'à leur avis les droits ne sont pas légitimes. Les grandes pétrolières auraient quant à elles refusé de traiter avec les entreprises indépendantes parce que leurs navires n'étaient pas couverts par un arrangement. Un détaillant indépendant de produits pétroliers de la région des Grands Lacs a affirmé que son chiffre d'affaires avait diminué de 50 p. 100 parce que les grandes pétrolières l'ont empêché d'utiliser ses propres navires pour amarrer à leurs installations¹⁰.

Conclusions

Cette initiative a constitué une tentative de la part du gouvernement de modifier de façon draconienne sa méthode traditionnelle de prestation des services. Elle aurait pu aboutir à un *partenariat entre les secteurs public et privé* novateur, semblable à *NavCanada*. Malheureusement, le résultat a été impossible à mettre en pratique.

¹⁰Correspondance privée avec deux distributeurs indépendants et détaillants touchés, mars 1998.

Finalement, le développement durable et la protection de l'environnement sont passés au second plan derrière une garantie de recettes pour les grandes pétrolières qui avaient réussi à se placer dans une situation de monopole. Les initiatives locales de prévention de la pollution et de protection environnementale auraient dû être intégrées à la création des grands organismes d'intervention nécessaires pour faire face aux déversements importants d'hydrocarbures.

Certaines des prévisions d'effets nuisibles sur la compétitivité des détaillants canadiens indépendants de produits pétroliers, surtout dans la région des Grands Lacs, semblent s'être réalisées.

Les principes du développement durable et les méthodes de protection de l'environnement offrant un bon rapport coût-efficacité devraient faire partie intégrante de la nouvelle structure de régie que le Ministre étudiera bientôt.

Les ministres continueront à faire l'objet de démarches de lobbying en rapport avec cette initiative. Celle-ci risque d'avoir des répercussions considérables sur la compétitivité de l'industrie vu ses retombées sur le prix du pétrole canadien.

5.2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (EE)

Historique

D'après la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) doit assurer un soutien administratif aux commissions d'examen pour l'EE. L'initiative de recouvrement des coûts s'appliquant à l'EE en rapport avec ces commissions d'examen fait l'objet de consultations depuis

1995. On attend une dernière étude par le Conseil du Trésor, auquel ont été soumis la présentation au Conseil du Trésor, le règlement, le décret et le REIR.

Cette initiative de recouvrement des coûts semble avoir été exceptionnellement bien conçue. Elle comprend en effet :

- des mesures formelles d'assurance de l'efficacité du processus;
- un protocole d'entente sur les coûts prévisibles avant même qu'une commission commence ses audiences et sa recherche de façon à ce que l'auteur d'un projet ait une idée des coûts vraisemblables;
- des vérifications indépendantes des coûts;
- un mécanisme formel de règlement des différends¹¹.

Bien que ce soit rarement le cas, Tous ces éléments sont censés faire partie, d'après la politique du Conseil du Trésor, des programmes fédéraux de recouvrement des coûts.

Il s'agit d'une des rares initiatives de recouvrement des coûts pour laquelle l'organisme gouvernemental modifie sa façon de faire afin d'assurer la transparence en ce qui concerne ces coûts recouvrables. L'Agence met même en place un système de déclaration du temps pour ses projets à coûts recouvrables afin que les coûts réels (et non moyens) soient imputés aux projets.

Comme pour la plupart des initiatives à recouvrement des coûts, il fallait absolument distinguer les coûts qui avantagent l'intérêt public de ceux qui avantagent directement

¹¹*Recouvrement des coûts des examens des commissions d'évaluation environnementale*, annexes à la présentation au Conseil du Trésor.

les promoteurs d'un projet¹². Les activités d'EE qui avantagent le public continueront à être financées au moyen de crédits approuvés basés sur le régime fiscal. En outre, les coûts recouvrables doivent être « évitables », c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas été engagés si le projet soumis à évaluation n'existait pas. Par conséquent, seuls les coûts directs et réels qu'entraîne un examen par la commission d'évaluation seront recouverts plutôt que le montant intégral des coûts. Environ 65 p. 100 du montant total des coûts engagés pour chaque commission d'examen seront recouverts auprès des promoteurs d'un projet.

Évaluation de l'impact

Ce programme n'aura vraisemblablement pas d'impact. L'expérience a révélé que les projets soumis à un examen par une commission tendent à comporter des immobilisations élevées (en moyenne de 900 millions de dollars) et à être parrainés par des promoteurs bien financés. De plus, les coûts des examens par une commission n'ont représentés en moyenne que 6/100 de 1 p. 100 du coût total en immobilisations d'un projet¹³.

Le programme inclut des dispositions de financement spéciales qui seront imposées si le *Test de l'impact sur les entreprises* (TIE) révèle que les frais d'une EE sont susceptibles d'avoir des conséquences graves sur la viabilité financière du projet envisagé. Ces dispositions peuvent inclure des modalités de remboursement prolongées qui n'obligeant pour autant à renoncer au principe du recouvrement des coûts.

¹²Ibid., annexe I.

¹³Ibid.

Conclusions

Ce programme de recouvrement des coûts pourrait servir de modèle à la conception d'autres programmes. Il renferme tous les éléments nécessaires pour démontrer aux personnes qui doivent verser des frais qu'on se préoccupe vraiment du rapport qualité-prix. Les objectifs du développement durable et de la compétitivité ont été respectés à l'étape de sa conception. De plus, les changements opérés par l'Agence dans ses pratiques administratives pourraient avoir pour résultat une amélioration de l'efficacité d'utilisation des ressources publiques.

5.3 AGENCE DE RÉGLEMENTATION DE LA LUTTE ANTIPARASITAIRE

Historique

Cette initiative de recouvrement des coûts demeure particulièrement contestée.

En avril 1995, Santé Canada a créé l'*Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire* (ARLA) pour faire suite à des études révélant des retards déraisonnables dans l'introduction au Canada de nouveaux produits antiparasitaires. Il a alors été déterminé que l'ARLA serait assujettie au régime de recouvrement des coûts.

La taille et le budget de la nouvelle agence sont immédiatement devenus d'importantes sources de préoccupation. Plusieurs groupes de l'industrie (p. ex., *Institut canadien pour la protection des cultures*, *Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques*, *Association d'horticulture*) se sont regroupés pour présenter les préoccupations de l'industrie et faire en sorte qu'on mette en place des mesures de l'efficacité du processus en même temps qu'on imposerait les frais. Il est intéressant de

noter que, collectivement, ces organisations correspondent tout au plus à 20 p. 100 des inscrits (environ 200 sur 1 000) mais à environ 50 p. 100 des produits inscrits (environ 3 000 sur 6 000). Les autres inscrits tendent à être de petites entreprises qui ne sont pas membres d'une association industrielle.

Comme pour la plupart des initiatives de recouvrement des coûts, la question des avantages publics par opposition à privés des activités de l'ARLA s'est avérée un point litigieux. Les discussions ont été prolongées, et les vues sont encore partagées.

En 1996, on a réalisé un *test de l'impact sur les entreprises* (TIE), mais l'Agence et l'industrie n'étaient pas du même avis quant à l'interprétation des résultats. Les associations industrielles ont soutenu que le programme de recouvrement des coûts exercerait une influence déterminante sur le marketing des pesticides et qu'un nombre considérable d'inscrits n'avaient pas été inclus dans l'étude de l'impact. L'industrie craignait la perte de clientèle et les conséquences éventuellement nuisibles sur la compétitivité des principaux producteurs canadiens.

Tant l'industrie que l'ARLA ont entrepris des démarches soutenues de lobbying auprès des ministres et des députés. Le Conseil du Trésor a approuvé le barème des droits et le budget de l'ARLA pour une année seulement commençant en avril 1997. Des améliorations du rendement devaient être adoptées et la situation, examinée en avril 1998. Un examen indépendant de l'ARLA vient tout juste de commencer (mars 1998).

Préoccupations de l'industrie

L'industrie a trois principales préoccupations.

- L'introduction au Canada de nouvelles substances antiparasitaires est beaucoup plus coûteuse et prend beaucoup plus de temps, ce qui défavorise les producteurs canadiens par rapport à leurs concurrents américains et ralentit par conséquent l'adoption au Canada de substances plus respectueuses de l'environnement. L'application du régime de recouvrement des coûts n'a fait qu'aggraver la situation.
- Les produits existants sont retirés du marché canadien à un rythme accéléré en raison des droits élevés de réinscription exigés par l'ARLA.
- Aucune amélioration appréciable de l'efficacité n'a été apportée au sein de l'ARLA.

L'*Institut canadien pour la protection des cultures* (ICPC) a assumé le rôle de meneur dans ces discussions. Ses membres ont récemment produit des statistiques sur le taux de retrait des substances existantes du marché canadien. Les données ont été présentées il y a quelques semaines à l'ARLA, dont on attend incessamment les commentaires. Pour l'instant, l'industrie considère les données comme confidentielles et ne les a pas publiées. Elle nous a toutefois signalé qu'elles révèlent un taux beaucoup plus élevé de retrait que celui qui avait été signalé précédemment.

D'après l'industrie, un facteur déterminant est la taille réduite du marché canadien. Les créateurs étrangers de nouveaux produits chimiques hésitent à assumer les droits imposés au Canada pour y introduire de nouvelles substances étant donné que le rendement éventuel est considéré comme minime par rapport aux coûts. D'après des représentants de l'industrie, les données récentes (voir ci-haut) fournis à l'ARLA le prouvent.

L'ICPC a également signalé dans une correspondance récente que les délais d'exécution de l'ARLA étaient « déplorables ». L'industrie n'a constaté aucune amélioration du processus.

Le dernier rapport financier de l'ARLA révèle des moins-perçus en revenu d'environ 4,1 millions de dollars, autrement dit les revenus atteignent à peine 7,5 millions de dollars alors qu'on prévoyait la somme d'un peu plus de 12 millions de dollars.

L'industrie croit qu'une bonne part de ce manque à gagner appartient à la catégorie du « maintien », c'est-à-dire qu'un nombre considérable de substances ne sont pas réinscrites ou le sont à un niveau moindre. Si cette baisse des réinscriptions n'est pas compensée par une augmentation des nouvelles inscriptions, il en résultera en fin de compte une diminution du nombre et de la variété de pesticides offerts aux producteurs canadiens. Cela pourrait défavoriser sensiblement ces derniers sur le plan concurrentiel par rapport à leurs rivaux américains.

Santé Canada a récemment (mars 1998) demandé l'exécution d'un examen indépendant qui doit être terminé à la fin d'avril 1998. D'après le cadre de référence de cet examen, les aspects suivants de la compétitivité et du développement durable doivent être explorés¹⁴ :

- évaluation indépendante et analyse du rendement, du coût du programme et du recouvrement des coûts (de l'Agence);
- normes de rendement, coût du programme et frais d'utilisation;
- tous les types de présentation.

¹⁴Mandat de l'analyse comparative sur les normes de rendement et les coûts de l'ARLA, mars 1998.

Cet examen gravitera, semble-t-il, autour d'une comparaison entre le rendement de l'ARLA et ses pendants dans quatre autres pays.

Il n'est pas clair, d'après le cadre de référence, que l'équipe d'examen tentera explicitement de déterminer si l'ARLA et son régime de recouvrement des coûts ont eu pour effet d'écarter du marché canadien des substances plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit là d'une accusation importante portée contre l'ARLA et le programme des RSN, et il serait utile de jeter de la lumière sur la question. On ne sait pas non plus exactement si l'équipe d'examen tentera de quantifier les répercussions sur la compétitivité que pourrait révéler toute comparaison défavorable.

Conclusions

Cette initiative de recouvrement des coûts a été une importante source de controverse. Beaucoup de ministres ont été forcés de descendre dans l'arène. D'après les industries canadiennes touchées :

- le régime de recouvrement des coûts a aggravé le désavantage concurrentiel dont elles souffrent par rapport aux industries américaines, leur concurrent le plus important, en augmentant leurs coûts et en réduisant l'accès aux nouveaux produits qui pourraient les rendre plus concurrentiels;
- la difficulté croissante de faire entrer sur le marché canadien de nouveaux produits plus respectueux de l'environnement a nui aux objectifs de la protection de l'environnement et du développement durable;
- le régime de recouvrement des coûts n'a pas été assorti d'initiatives importantes de réduction des coûts de la part de l'Agence.

Malheureusement, il existe peu de renseignements pour appuyer ou réfuter ces affirmations. Il se pourrait que l'examen indépendant qui doit être achevé à la fin d'avril 1998 jette un peu de lumière sur la situation, mais il y a lieu de signaler la brièveté de son délai d'exécution. Les ministres entendront vraisemblablement parler davantage de cette initiative particulière de recouvrement des coûts.

5.4 DÉPLACEMENTS TRANSFRONTALIERS DES DÉCHETS DANGEREUX

Historique

Les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux s'effectuent en conformité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) et en application du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* (REIDD).

Environnement Canada a déterminé que ce programme pouvait être assujéti au régime de recouvrement des coûts, et les discussions se poursuivent depuis deux ans. Le montant total des coûts à recouvrer est d'environ 1,4 million de dollars, qui sera imputé aux importateurs et exportateurs canadiens ainsi qu'aux entreprises qui transportent au Canada des déchets dangereux. Le montant inclut les coûts directs et indirects pour Environnement Canada et les provinces touchées. Trois sociétés canadiennes situées en Ontario et au Québec assumeront environ 90 p. 100 des frais, et l'une d'entre elles en assumera environ 50 p. 100. Nous croyons comprendre que des discussions en cours avec Environnement Canada pourraient entraîner une réduction du total des frais, vu certaines modifications de la politique.

Préoccupations de l'industrie

Les grandes sociétés sont préoccupées par les cinq aspects suivants :

- les circonstances spéciales qui compliquent la question des avantages publics par opposition aux avantages privés;
- les répercussions sur la compétitivité, notamment l'avantage sur le plan des coûts qui est ainsi procuré aux établissements américains;
- le fait que les frais semblent être contraires à l'ALENA;
- le fait que les frais défavorisent le recyclage, qui constitue un élément important du développement durable;
- l'absence d'initiatives appréciables de réduction des coûts de la part de la Direction générale.

Les circonstances spéciales entourant la question des avantages publics par opposition à privés

La question des avantages publics par opposition à privés constitue un point litigieux dans ce programme, comme dans les autres. Il y a toutefois des circonstances spéciales qui interviennent dans ce cas-ci. Selon les représentants de l'industrie, une publication d'Environnement Canada (produite vers 1987) informe le public d'un nouvel accord bilatéral entre le Canada et les États-Unis prévoyant la notification en cas de mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, activité dont le volume dépassait, même à cette époque, 100 000 tonnes par année. On reconnaît dans cette publication les avantages environnementaux et économiques qu'il y aurait à réduire la distance que les déchets dangereux doivent franchir. D'après le document, l'accord vise à *réduire toute menace à l'environnement ou à la sécurité publique*¹⁵. Les avantages procurés à l'industrie ont devancé l'accord bilatéral. Celui-ci a été adopté afin d'assurer au public un degré supplémentaire de protection.

¹⁵Accord entre le Canada et les États-Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux, Environnement Canada, vers 1987.

D'après les représentants de l'industrie, ces circonstances spéciales militent en faveur d'un niveau beaucoup plus faible de recouvrement des coûts que celui des autres programmes réglementaires.

Les répercussions des frais sur la compétitivité

Il a été difficile pour les industries d'estimer avec précision les répercussions des frais sur leur trafic étant donné qu'ils ne connaissent pas la solution de rechange la moins coûteuse à laquelle leurs clients peuvent recourir. Il s'agit là d'une information commerciale confidentielle. La conclusion du REIR était cependant que les frais ne perturberaient probablement guère, dans l'immédiat, les flux transfrontaliers de déchets dangereux. Il aurait pu être utile, dans ce contexte, d'appliquer un TIE (ou son équivalent).

Aux termes de discussions soutenues, les représentants des trois grandes sociétés ont reconnu que la conclusion était probablement juste à court terme. Ces trois sociétés ont travaillé sans relâche pour être reconnues comme des intervenants intégrés en Amérique du Nord et elles dépendent pour 40 à 50 p. 100 de leur chiffre d'affaires des déplacements américains vers le Canada. Leur succès continu dépend de leur réussite sur ce marché. Elles ne laisseraient pas leur clientèle disparaître par suite de l'imposition de frais à condition que ceux-ci ne soient clairement pas exorbitants.

Elles ajoutent toutefois que cette conclusion générale est simpliste parce qu'elle masque les autres répercussions importantes des frais sur la compétitivité. Une société a même fait observer que le système de notification/manifeste constituait « l'obstacle

le plus important à la concurrence à laquelle nous faisons face sur le marché américain. »¹⁶

Il s'agit en l'occurrence d'un domaine d'activité évolué et très concurrentiel dont les prix et marges bénéficiaires diminuent sans cesse. En effet, les prix ont baissé en moyenne d'environ 10 p. 100 par année. Le secteur traverse une période de transition, et toutes les sociétés s'emploient à redevenir rentables en s'orientant vers le déplacement de déchets haut de gamme. L'*Environment Industry Digest* a signalé un nombre appréciable de fermetures d'entreprises environnementales entre 1994 et 1996¹⁷ aux États Unis résultant de regroupements importants. L'application du régime de recouvrement des coûts ne fait qu'intensifier et compliquer la situation dans un milieu déjà difficile.

Les frais devront provenir d'une part des opérations des sociétés. Or il est impossible de prélever plus d'un million de dollars auprès de trois sociétés sans que cela n'ait de conséquences visibles. Il y a trois possibilités :

- les clients touchés absorbent la hausse requise de 5 à 10 p. 100 des coûts;
- les sociétés répartissent l'accroissement des coûts entre tous leurs clients canadiens et américains et non seulement ceux qui font faire des déplacements transfrontaliers;
- les sociétés réduisent leurs coûts internes pour compenser les frais.

Le marché ne s'adapterait pas aux deux premières solutions, ce qui ne laisse que la troisième. Une diminution de travaux de R-D, des coupures d'emplois ou des reports d'embauchage constituent les conséquences les plus probables. Cela est d'autant plus

¹⁶Correspondance privée avec les cadres de la société, 16 mars 1998.

¹⁷*EI Digest*, 1997, n° 5.

exaspérant pour les sociétés qu'elles ne voient pas vraiment Environnement Canada prendre des mesures importantes afin de réduire ses coûts.

Les sociétés signalent également qu'on a omis de mentionner dans le REIR des répercussions importantes sur la compétitivité autres que celle de la perturbation immédiate des déplacements particuliers. Ainsi, les trois grandes sociétés canadiennes qui oeuvrent dans ce secteur cherchent à être reconnues comme des entreprises nord-américaines intégrées en faisant fond dans bien des cas sur la technologie ou une installation canadienne. Or les frais les empêchent de le faire au Canada. Ils incitent les entreprises américaines à faire appel à des concurrents américains plutôt que d'encourager une meilleure utilisation des installations techniques canadiennes, ce qui est contraire à l'idée de devenir des intervenants nord-américains intégrés en faisant fond sur une présence canadienne.

Il n'était pas mentionné non plus dans le REIR que les frais exigés pour les DTD font partie des nombreux droits imposés par les administrations canadiennes à cette industrie. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario a par exemple signalé son intention d'imposer à cette industrie des frais de plus de 7 millions de dollars par année. Les évaluations de l'impact n'ont pas fait entrer en ligne de compte ces droits provinciaux s'appliquant à l'industrie. Il n'est guère réconfortant pour celle-ci de savoir que le gouvernement fédéral n'exerce aucune influence sur les politiques des administrations provinciales et vice versa. L'industrie doit assumer tous les frais, et les évaluations de l'impact qui ne font pas entrer en ligne de compte l'ensemble de ceux-ci sont incomplètes.

Les droits pourraient être contraires à l'ALENA

Les droits servant au recouvrement des coûts s'appliqueront uniquement aux déplacements internationaux des déchets dangereux. Il n'y aura pas de droit fédéral sur les déplacements intérieurs. D'après les sociétés, cela serait contraire aux articles suivants de l'ALENA.

Article 315 : Taxes à l'exportation

Sous réserve de l'annexe 315 ou de l'article 604 (Énergie - Taxes à l'exportation), aucune des Parties n'adoptera ni ne maintiendra de droits, de taxes ou autres frais relativement à l'exportation d'un produit vers le territoire d'une autre Partie, à moins que ces droits, taxes ou autres frais ne soient aussi adoptés ou maintenus

- a) à l'égard des exportations de ces produits vers le territoire de toutes les autres Parties, et
- b) à l'égard de ces produits lorsqu'ils sont destinés à la consommation intérieure.

Article 316 : Autres mesures à l'exportation

Sous réserve de l'annexe 316, une Partie pourra adopter ou maintenir une restriction par ailleurs justifiée en vertu des articles XI 2a) ou XX g), i) ou j) de l'Accord général en ce qui concerne l'exportation d'un produit vers le territoire d'une autre Partie, uniquement [...]

- b) si la Partie n'impose pas, au moyen de mesures telles que des licences, des droits, des taxes ou des prescriptions de prix minimaux, un prix à l'exportation vers cette autre Partie plus élevé que le prix demandé lorsque le produit est consommé au pays. Cette disposition ne s'applique pas au prix plus élevé qui peut résulter d'une mesure prise conformément à l'alinéa a), qui ne restreint que le volume des exportations; et

Article 1202 : Traitement national

1. Chacune des Parties accordera aux fournisseurs de services d'une autre Partie un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses propres fournisseurs de services dans des circonstances analogues.

2. Le traitement accordé par une Partie aux termes du paragraphe 1 s'entend, en ce qui concerne le gouvernement d'un État ou d'une province, d'un traitement non moins favorable que le traitement le plus favorable que cet État ou cette province accorde, dans des circonstances analogues, aux fournisseurs de services de la Partie sur le territoire de laquelle cet État ou cette province est situé.

Les sociétés signalent qu'entre 1991 et 1994, le Congrès américain a tenté d'appliquer des droits pour absorber les coûts de gestion du système transfrontalier alors en place que devait assumer l'Environmental Protection Agency. Ce projet a été abandonné

notamment parce qu'il était contraire à l'*Accord de libre-échange* (ALE). Il semble que l'ambassade du Canada ait alors appuyé la position selon laquelle les droits seraient contraires à l'ALE. Bien sûr, une bonne part du libellé de l'ALE a été repris dans l'ALENA.

Les droits sont contraires au développement durable

Certaines sociétés estiment que les droits auront des conséquences disproportionnées sur les produits recyclables. Ceux-ci produisent ordinairement des marges bénéficiaires plus faibles que les autres flux de déchets dangereux. À cause de l'imposition des droits, certains produits recyclables seront tout simplement considérés comme des déchets à évacuer ou seront dirigés vers des concurrents américains qui ne sont pas obligés de verser les mêmes droits. Sur ce plan, les sociétés ne souscrivent pas à la conclusion du REIR.

Il est contraire aux principes du développement durable du gouvernement et au bon sens de défavoriser le recyclage. Cette activité fait déjà face à assez d'obstacles économiques sans qu'on en ajoute d'autres. Les droits ne devraient pas décourager le recyclage.

Il ne serait toutefois pas équitable de réduire simplement les droits imposés sur les déplacements de produits recyclables et de les augmenter sur les autres déplacements de déchets dangereux. Dans un tel cas flagrant d'interfinancement, le secteur du déplacement des déchets dangereux serait obligé de faire les frais de l'objectif de la politique d'intérêt public qui est de ne pas décourager le recyclage.

Il semble que le Ministère réexamine la question des déplacements de produits recyclables et qu'il pourrait modifier les droits proposés.

L'absence d'initiatives importantes de réduction des coûts

Il s'est agi là d'une question litigieuse dans toutes les initiatives de recouvrement des coûts, et les DTD n'y font pas exception. L'industrie est particulièrement exaspérée par la décision de la Division des DTD d'embaucher deux employés supplémentaires pour mettre en oeuvre le régime de recouvrement des coûts. À cela, la Division a répondu que sa charge de travail avait augmenté considérablement et que cet effectif supplémentaire était nécessaire pour satisfaire à la demande. Elle signale, avec raison, qu'il est bien dit dans la politique du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts que la mise en oeuvre de ce régime pourrait exiger du personnel et du matériel supplémentaires. Toutefois, la politique précise également que la réduction des coûts et la rationalisation doivent faire partie intégrante du régime de recouvrement des coûts. La Division estime que les sociétés touchées pourraient réduire leurs coûts internes d'observation du règlement et elle a entrepris de travailler avec elles pour cerner les possibilités de simplifier les opérations et de faire des économies.

Les initiatives de réduction des coûts signalées dans le dernier document de discussion¹⁸ et les études internes sur l'efficacité du gouvernement sont, d'après l'industrie, vagues et peu susceptibles d'entraîner une réduction des coûts. Cette démarche ne fait qu'alimenter l'impression que se font les entreprises touchées, à savoir que le régime de recouvrement des coûts est simplement un prétexte à générer des recettes et une manière de compenser les compressions budgétaires imposées par le Cabinet et d'éviter

¹⁸ Résumé des consultations sur *le recouvrement des coûts appliqué au Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux* tenues avec les intéressés en juillet 1997, 8 septembre 1997, page 6, Coûts.

les rajustements difficiles qu'exigeraient des budgets réduits. Ce sont les sociétés touchées qui seront maintenant obligées d'effectuer tous les rajustements difficiles.

D'après les personnes touchées par les nouveaux droits ou frais, les mêmes vieilles tâches sont encore accomplies de la même vieille façon. La seule différence est que certaines sociétés doivent maintenant assumer une part des coûts fort contestés.

Conclusions

D'après les sociétés touchées, ce programme a démontré qu'il procurait des avantages largement publics par opposition à privés. Elles croient également que cette initiative du recouvrement des coûts est contraire à l'ALENA et les empêche d'atteindre leur objectif de devenir des intervenants canadiens à l'échelle de l'Amérique du Nord dans cette industrie concurrentielle. À leur avis, cette mesure nuit au recyclage et la solution, sur ce plan, ne consiste pas à réduire les droits imposés sur les produits recyclables et à les augmenter pour les autres sortes de déchets.

L'absence de mesures significatives de réduction des coûts signifie que le secteur public ne deviendra pas plus efficient dans l'utilisation de ses ressources réduites. Seul le secteur privé opère les rajustements nécessaires aux nouveaux coûts d'exploitation d'une entreprise.

5.5 ÉLIMINATION EN MER

Historique

Environnement Canada réglemente l'élimination en mer des substances et répond à ses obligations internationales aux termes de la *Convention de Londres de 1972* en délivrant des permis en application de la Partie VI de la *Loi canadienne sur la*

protection de l'environnement. En 1994-1995, les personnes visées par ce programme ont été informées de l'intention du Ministère d'appliquer le régime de recouvrement des coûts, à l'issue de consultations sur la réforme réglementaire de ce programme. Cette annonce a été suivie d'une étude d'impact en 1995, de nouvelles consultations en 1996-1997 et de la publication, à la fin de 1997, du Résumé de l'évaluation de l'impact de la réglementation (REIR).

La Direction générale prévoit présenter avant la fin d'avril 1998 au Conseil du Trésor et aux ministres la documentation à l'appui de sa décision d'appliquer le régime de recouvrement des coûts. L'objectif actuel est de récupérer, au moyen de l'imposition de droits, 600 000 \$ à 800 000 \$ par année.

Évaluation de l'impact

Le Résumé de l'évaluation d'impact de la réglementation (REIR) a abouti à la conclusion que les intervenants du secteur privé *ne devaient pas subir de répercussions appréciables sur le plan de la concurrence par suite de cette augmentation de leurs coûts*¹⁹. Cela est étonnant compte tenu du fait que, selon l'affirmation immédiatement précédente du REIR, la mise en oeuvre du projet de droits d'utilisation ferait en moyenne augmenter le coût des projets des clients d'environ 5 p. 100, compte tenu de la formule de droits choisie²⁰. Une telle augmentation est ordinairement considérée comme appréciable.

¹⁹*Répercussions du recouvrement des coûts de la surveillance de l'élimination des déchets en mer*, Environnement Canada, 28 octobre 1997, Résumé, passage souligné dans l'original.

²⁰Ibid., même page.

Il est possible que la conclusion soit généralement fondée, compte tenu du montant minime d'argent qui serait récupéré auprès de ce qui semble être un nombre élevé de clients et du fait que l'administration fédérale elle-même assumera une part considérable des coûts. Mais il y a d'autres observations importantes qui s'imposent au sujet du REIR.

- Certaines grandes entreprises de la côte Ouest ont refusé de participer à l'étude d'impact, apparemment à cause d'une forte opposition à l'imposition de droits et notamment de droits nationaux. Les experts-conseils chargés d'étudier les répercussions ont interprété ce refus de participer comme un signe qu'il n'y avait *pas d'impact*²¹ plutôt que d'y voir correctement une *absence d'information*. Sur la côte Ouest, on ne connaît pas vraiment les répercussions sur la compétitivité de l'application de droits.
- Le REIR sous-estimait considérablement le niveau des autres *droits de services maritimes* pouvant toucher certains clients du programme de l'élimination en mer. Le montant de 26,7 millions de dollars signalé correspond uniquement au total pour un moratoire d'un an. Les droits pourraient dépasser 60 millions de dollars, ce qui influencerait sur les répercussions.
- L'affirmation selon laquelle des seuils d'impact de 0,75 p. 100 et de 1,5 p. 100, en tant que pourcentage de la valeur des marchandises, ont été *établis récemment de concert avec le milieu maritime*²² n'est pas juste. Les entreprises de navigation maritime ne souscrivaient pas à l'affirmation antérieure de la Garde côtière selon laquelle un impact de 0,75 p. 100 et de 1,5 p. 100 de la valeur des marchandises constituait un indicateur significatif de l'impact probable. En réalité, ces niveaux

²¹Ibid., page 2 et dans tout le rapport.

²²Ibid., page 8.

correspondent dans un cas à une taxe de 30 p. 100 sur les bénéfices nets. La Garde côtière a utilisé ces seuils, mais les entreprises n'ont jamais accepté ceux-ci. Cette sous-estimation de l'impact est une des raisons pour lesquelles les entreprises de navigation maritime ont réussi à obtenir l'imposition d'un moratoire sur les droits.

- On affirmait dans le REIR que les droits d'élimination en mer n'étaient pas considérables parce qu'ils correspondaient à une proportion minime de tous les autres droits imposés. Il s'agit là d'un raisonnement circulaire qui va à l'encontre de l'objet même des évaluations de l'impact cumulatif. Même si chaque droit est minime, c'est le total cumulatif qu'il s'agit d'évaluer.

Réduction des coûts et rationalisation

Plusieurs clients du programme ont dit qu'ils pourraient administrer un programme de surveillance plus efficacement et à moindre coût que l'administration fédérale²³. Ils ont également mis en question les taux élevés de frais généraux employés pour déterminer les coûts.

Le Ministère a répondu que *le Ministre a pour responsabilité de surveiller*²⁴. À son avis, il avait accumulé une expérience dans l'exercice de cette fonction, qu'il devait continuer à exercer pour encore cinq ans. Au terme de cette période, d'autres dispositions pouvaient être envisagées. Les tarifs étaient justifiés d'après les pratiques comptables de l'administration fédérale.

²³Rapport de 1997 sur les consultations au sujet du recouvrement des coûts pour la surveillance des lieux d'élimination en mer, Environnement Canada, Division de l'environnement marin, 1987, page 12, passage sur la capacité des entreprises d'administrer le programme à moindre coût.

²⁴Rapport de 1997 sur les consultations au sujet du recouvrement des coûts pour la surveillance des lieux d'élimination en mer, Environnement Canada, 1997.

Probablement bien intentionnée, cette réaction de la part des organismes fédéraux est troublante pour ceux qui sont assujettis aux nouveaux droits. Les organismes en question ne semblent pas s'efforcer sérieusement de réduire leurs coûts ou d'envisager des méthodes novatrices de prestation des services. Les industries et les autres clients estiment être les seuls à opérer les rajustements pénibles nécessaires pour absorber les nouveaux frais d'exploitation d'une entreprise. Le scénario du « maintien du statu quo, sauf que maintenant il faut payer » n'est pas en accord avec la politique de recouvrement des coûts selon laquelle la restructuration doit faire partie intégrante de l'application de frais d'utilisation. L'efficacité de l'utilisation des ressources publiques ne s'améliorera pas, alors qu'elle constituait la justification fondamentale de la politique de recouvrement des coûts.

Conclusions

Cette initiative de recouvrement des coûts représente un investissement considérable de la part des organismes gouvernementaux notamment en consultations et en évaluations de l'impact. Tout cela pour recouvrer environ 800 000 \$ par année, dont une bonne part proviendra de l'administration fédérale elle-même.

L'absence de mesures de réduction des coûts et de restructuration, y compris de mesures de privatisation, constitue une lacune de cette initiative. Il n'y aura aucune amélioration dans l'utilisation des ressources gouvernementales réduites.

5.6 *RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES SUBSTANCES NOUVELLES*

Historique 43

Le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles pour les produits chimiques et les polymères* (RSN) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1994, en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Ce règlement vise à faire en sorte qu'aucune substance nouvelle ne soit introduite sur le marché canadien avant que sa toxicité n'ait été évaluée. La responsabilité d'évaluer les substances nouvelles est partagée entre Environnement Canada et Santé Canada, le premier s'occupant des risques éventuels pour l'environnement et le second, des risques éventuels pour la santé humaine. Le règlement est administré par la Division des substances nouvelles d'Environnement Canada, qui a assumé le rôle de premier plan dans les consultations relatives au recouvrement des coûts.

Le programme du RSN fait actuellement l'objet d'un examen triennal en préparation de l'étude de modifications qui pourraient être apportées à la LCPE, lesquelles seraient présentées au printemps de 1998. Les industries visées, sous la direction de l'*Association canadienne des fabricants de produits chimiques* (ACFPC), participent à l'examen, qui sera achevé en mai 1998.

Les consultations relatives au recouvrement des coûts pour ce programme se poursuivent depuis environ deux ans. Les industries de produits chimiques s'opposent fortement au recouvrement des coûts pour le programme du RSN. Elles estiment que l'accroissement des coûts ne fera qu'aggraver le désavantage concurrentiel qu'elles connaissent par suite de l'application du *Règlement sur les substances nouvelles*. Comme nous le verrons, cette opposition au recouvrement des coûts est liée aux

inquiétudes au sujet des répercussions défavorables sur la compétitivité du RSN comme tel. On envisage actuellement de générer, au moyen du régime de recouvrement des coûts, des recettes annuelles d'environ 800 000 \$, soit environ 25 p. 100 du coût réel, même si le montant initialement visé était beaucoup plus élevé.

L'innovation dans les produits chimiques est un des principaux moteurs de la compétitivité sur le plan des coûts de l'industrie et de l'innovation dans les produits. Depuis la création du programme du RSN, l'industrie chimique canadienne estime que le règlement canadien ne fait que compliquer et rendre plus coûteuse l'introduction au Canada de la fabrication de nouvelles substances chimiques et l'exécution de travaux de R-D. Il est notamment plus rapide, plus facile et moins cher de lancer de nouvelles substances sur le marché américain que sur le marché canadien. Selon l'industrie, cette situation défavorise le secteur de la fabrication canadien par rapport à son concurrent le plus important, soit celui des États-Unis. L'industrie souhaite une harmonisation accrue des règlements canadiens et américains sur les substances nouvelles.

Bien sûr, les architectes de la LCPE et du RSN voulaient précisément compliquer l'introduction au Canada de substances nouvelles. La LCPE et le RSN prévoyaient pour le Canada une approche entièrement différente de celle adoptée aux États-Unis. La préoccupation de l'industrie, comme nous le verrons ci-après, est que les effets ont été disproportionnés par rapport aux avantages, que le régime a nui au développement durable et que l'application du principe du recouvrement des coûts ne fera qu'aggraver la situation.

Après plusieurs années de négociations intensives et de quasi-impasses, l'initiative de recouvrement des coûts a abouti à une proposition qui est actuellement au stade de

l'évaluation de l'impact. Environnement Canada et des représentants de l'industrie ont entrepris de concevoir un *test de l'impact sur les entreprises* (TIE), qui sera achevé en mai-juin 1998. Les négociations ont été longues et parfois épineuses et elles ont amené plusieurs ministres à se pencher sur les enjeux.

Cette initiative de recouvrement des coûts comporte deux volets parallèles importants.

- Des discussions se poursuivent entre Environnement Canada et l'EPA des États-Unis sur des moyens d'harmoniser les deux organismes de réglementation. La solution idéale, d'après l'industrie, serait d'adopter des *accords de reconnaissance mutuelle* (ARM), qui permettraient d'appliquer à une substance admise sur un marché un processus spécial d'approbation rapide dans l'autre pays.
- Dans le contexte du régime de recouvrement des coûts, des normes de service sont en voie d'élaboration de concert avec l'industrie, tout comme des mesures préliminaires de réduction des coûts. La Direction générale a brièvement envisagé le recours à de nouveaux mécanismes de prestation des services, mais l'importance commerciale de ses décisions nuit à une privatisation plus poussée.

Préoccupations de l'industrie

Selon l'industrie chimique canadienne, le RSN et le régime de recouvrement des coûts auront les principales répercussions suivantes :

- Les substances nouvelles mettront plus de temps à être lancées sur le marché canadien que sur le marché des concurrents à cause des règlements plus stricts qui sont appliqués au Canada.
- Les substances seront plus coûteuses, une fois lancées sur le marché, à cause des coûts et des retards.

- Certaines substances nouvelles ne seront pas introduites sur le marché canadien; à cause des retards et des coûts, celui-ci n'est pas rentable pour les créateurs de substances.
- Ce régime nuira également aux fabricants canadiens parce que leurs concurrents (principalement américains) profiteront de l'innovation en produits chimiques ou parce que le secteur de la fabrication mettra cap vers le sud pour avoir accès aux substances nouvelles.
- Le RSN est contraire à l'esprit de l'ALENA parce qu'il impose des différences entre les marchés canadien et américain plutôt que de favoriser l'harmonisation.
- Le régime de recouvrement des coûts ne fera qu'empirer cette situation déjà grave.

Revenons au troisième point, soit le fait que des produits ne sont pas introduits sur le marché canadien. La plupart des nouvelles substances chimiques ne sont pas créées au Canada. Ordinairement, elles sont créées ailleurs et lancées tout d'abord sur de grands marchés internationaux comme les États-Unis, l'Europe et l'Asie. Par rapport aux normes internationales, le marché canadien, pour la plupart des produits chimiques, est petit. Par conséquent, si les coûts supplémentaires qu'il faut engager pour lancer une nouvelle substance au Canada sont élevés, les créateurs de la substance peuvent décider de contourner le marché canadien étant donné que le rendement ne justifie peut-être pas les coûts élevés. La situation risque d'être pire encore pour les créateurs canadiens de produits chimiques qui sont obligés d'assumer dès le départ les coûts plus élevés de communication de renseignements. Quant aux sociétés internationales de produits chimiques, elles peuvent créer des substances ailleurs et reporter à plus tard leur décision au sujet de l'opportunité de lancer ces substances sur le marché canadien.

L'industrie craint que le régime de recouvrement des coûts appliqué en conformité avec le RSN et les coûts additionnels qu'il entraîne n'aggravent tout simplement cette situation. L'industrie chimique canadienne et ses clients, qui incluent une bonne part du secteur de la fabrication canadien, seront encore plus défavorisés sur le plan concurrentiel. Le coût des substances nouvelles continuera à grimper et un nombre croissant de celles-ci ne parviendront jamais sur le marché canadien.

Un argument connexe que l'industrie fait valoir est que ces conséquences empêchent le remplacement par des substances nouvelles et plus respectueuses de l'environnement des anciennes substances plus nuisibles pour la santé et l'environnement. Cela signifierait que le règlement nuit en fait au développement durable.

Éléments de preuve réunis jusqu'à maintenant

Un des grands défis à relever dans le contexte de l'examen triennal consiste à déterminer s'il existe de preuves justifiant ces craintes.

Il existe deux sources actuelles d'information au sujet des répercussions du RSN : l'ébauche de septembre 1997 du *rapport du Groupe de travail sur les répercussions du RSN*, rédigé dans le cadre de l'examen triennal, et un jeu de 10 études de cas préparées à la fin de 1997 par des représentants de l'industrie. L'ébauche de rapport renferme également la plupart de ces études de cas.

Elle présente les vues de l'industrie sur les répercussions dont nous venons de faire état. Voici un résumé des principales constatations.

Diminution du nombre de substances introduites ou commercialisées

Dans une vingtaine de cas, on aurait renoncé à envisager la commercialisation de certaines substances à cause des coûts imposés par le RSN, ou d'introduire de nouvelles substances au Canada à cause des coûts de notification²⁵. Dans plusieurs cas, il est clair que les coûts de conformité avec le RSN ont été un facteur déterminant dans la décision de ne pas introduire les substances au Canada.

Répercussions sur les industries utilisatrices de la restriction de l'accès aux substances importées

Ces répercussions étaient, semble-t-il, *considérables mais difficiles à quantifier*²⁶. Les sociétés ont fourni un certain nombre d'exemples précis où, à cause des coûts de conformité avec le RSN, des fabricants canadiens n'ont pu avoir accès à une substance mise à la disposition de leurs concurrents aux États-Unis ou dans d'autres pays²⁷. Voici trois de la quinzaine d'exemples présentés.

- *Nous avons perturbé les activités d'environ 80 entreprises clientes en discontinuant la fourniture de 40 substances.*
- *Les succursales canadiennes de sociétés américaines perdent leur capacité de production au profit des succursales américaines à cause des coûts de notification.*
- *Nous avons l'occasion d'offrir à un marché américain un apprêt spécial; toutefois, contrairement à notre fournisseur américain concurrent, nous sommes assujettis à des exigences de notification coûteuses, qui prennent beaucoup de temps.*

Cette diminution dans le nombre de substances disponibles nuit, croit-on, à la compétitivité de l'industrie canadienne.

²⁵Rapport du Groupe de travail sur les répercussions, ébauche de septembre 1997, chapitre 4, sections 4.2.4 et 4.2.5.

²⁶Ibid., chapitre 4, résumé, page 12 (f).

²⁷Ibid., section 4.2.6.

La compétitivité résulte ordinairement du jeu de nombreux facteurs. Il est difficile, en pratique, de cerner les conséquences de l'absence d'un de ces nombreux facteurs (dans ce cas, de nouvelles substances chimiques). Les sociétés se sont butées à cette difficulté lorsqu'elles ont tenté d'estimer les répercussions sur leurs clients de la non-disponibilité de certaines substances.

Privation des avantages pour l'environnement

On a aussi donné des exemples de substances qui, d'après les entreprises obligées de fournir des renseignements, avantageraient l'environnement mais ne sont pas introduites au Canada à cause des frais de notification imposés par le RSN²⁸. Toutefois, aucune preuve n'est fournie des prétendus avantages pour l'environnement, si ce n'est que ces substances en remplaceraient d'autres qui sont nuisibles. Dans certains cas, il semble qu'à cause de la nécessité d'assurer le secret commercial, il peut avoir été difficile de fournir des détails.

Conclusions

La ferme opposition à cette initiative de recouvrement des coûts découle en large mesure de la vive opposition de l'industrie aux répercussions du programme actuel du RSN. Les membres de l'industrie croient que ce programme les défavorise sérieusement sur le plan concurrentiel, eux et les autres segments de l'industrie canadienne, par rapport à leurs concurrents (principalement américains). À leur avis, le régime de recouvrement des coûts appliqué au RSN ne fera qu'aggraver la situation.

²⁸Ibid., section 4.2.7.

L'examen triennal du RSN est presque achevé. Il sera intégré au débat parlementaire sur une nouvelle LCPE durant lequel il est prévu d'examiner attentivement les répercussions du RSN et d'établir de nouvelles orientations. Il conviendrait peut-être de reporter l'application du régime de recouvrement des coûts au RSN jusqu'à l'achèvement de ces délibérations et l'établissement de nouvelles orientations.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Notre examen des études de cas nous amène aux conclusions et recommandations suivantes.

- La mise en oeuvre du principe du recouvrement des coûts a été contestée. Les ministres sont obligés de s'occuper des détails des initiatives de leur propre ministère ainsi que de celles d'autres ministres.
- Les ministres continueront à faire l'objet de démarches de lobbying soutenues au sujet des programmes de recouvrement des coûts. La mise en oeuvre de ces programmes demeurera controversée. Pour de nombreux programmes, le montant recouvré est très minime.
- La question de la nature et de la quantité des avantages publics ou privés que les programmes de réglementation procurent nuit à la mise en oeuvre. La politique du Conseil du Trésor ne fournit aucune directive pratique sur la manière de régler la question. Le gouvernement devrait communiquer davantage de directives aux organismes avant de mettre en oeuvre des initiatives de recouvrement des coûts afin de réduire les pressions exercées sur les ministres.
- Les programmes de recouvrement des coûts ont, sur la compétitivité industrielle, des répercussions :
 - directes, du fait qu'ils imposent des frais et droits que ne sont pas obligés d'assumer d'importants concurrents étrangers (notamment américains) et canadiens. C'est le cas notamment des programmes des OID et des DTD;

- indirectes, parce qu'ils aggravent une situation déjà défavorable attribuable au fait que les règlements canadiens sont plus coûteux que ceux imposés par les pouvoirs publics dans les pays des concurrents. C'est le cas notamment des programmes de l'ARLA et des RSN.
- L'industrie croit que l'approche réglementaire coûteuse qui est employée dans les cas de l'ARLA et des RSN a pour effet d'éloigner du marché canadien les substances nouvelles et plus respectueuses de l'environnement. Cela aurait donc pour conséquence de compromettre le développement durable. Autrement dit, le recouvrement des coûts ne fera qu'accentuer le problème.
- Dans certains cas, il y a des preuves à l'appui de ces arguments tandis que dans d'autres, il est difficile d'isoler les effets progressifs sur la compétitivité des règlements canadiens plus coûteux. Il s'agit là d'une difficulté courante.
- L'objectif de recouvrement des coûts l'a emporté sur celui du développement durable en partie dans deux des programmes (OID et DTD). Le nouveau système de régie qu'on élabore pour les interventions en cas de déversement de pétrole en mer devrait traduire un juste milieu entre les objectifs du développement durable, de la compétitivité industrielle et de la viabilité financière. Les coûts du programme des *déplacements transfrontaliers* ne devraient pas faire de discrimination injustifiée contre les produits recyclables.
- Des cinq programmes de recouvrement des coûts examinés que le gouvernement continue d'administrer, un seul (celui de l'*évaluation environnementale*) comprend des démarches de réduction des coûts significatives. Ce n'est pas le cas des quatre

autres. Sans les modifications voulues, on ne peut s'attendre à l'amélioration prévue par la politique de recouvrement des coûts du Conseil du Trésor de l'efficacité avec laquelle les ressources publiques réduites sont utilisées. Seules les industries touchées opèrent les rajustements difficiles aux nouveaux coûts d'exploitation d'une entreprise. Les organismes tenus d'appliquer le recouvrement des coûts ressemblent à des monopoles soustraits à toute réglementation : ils ne font face à aucune pression commerciale en vue de réduire leurs coûts ou d'améliorer leurs services, ils ne font face à aucune concurrence et ils ne sont soumis à aucune restriction en ce qui concerne des augmentations tarifaires futures ou des changements arbitraires dans les niveaux de service.

- L'initiative de recouvrement des coûts de *l'évaluation environnementale* devrait servir de modèle. Elle renferme tous les éléments exigés par la politique de recouvrement des coûts.
- Trois des initiatives de recouvrement des coûts (DTD, EM, RSN) entraînent un engagement considérable de ressources publiques et privées, sur plusieurs années, notamment en consultations et en études. Le montant total qui doit être recouvré par les trois programmes est inférieur à 3 millions de dollars par année.
- La présentation récente à la Chambre des communes de projets de modification de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* donne l'occasion d'examiner attentivement les répercussions sur la compétitivité de l'industrie canadienne de démarches réglementaires comme celles que traduisent les RSN et l'ARLA. Il faudrait peut-être reporter la mise en oeuvre des mesures de

recouvrement des coûts prévues par ces programmes jusqu'à la tenue d'audiences et l'établissement de nouvelles orientations en matière environnementale.

ANNEXE

COMMENTAIRES DE L'AGENCE DE RÉGLEMENTATION DE LA LUTTE
ANTIPARASITAIRE

Le 4 septembre 1998

Monsieur Ron Harper
Directeur
Direction générale des affaires environnementales
Industrie Canada
235, rue Queen
7^e étage Est
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Monsieur,

Cette lettre fait suite à votre lettre du 30 juin 1998 dans laquelle vous demandiez à l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de lire et de commenter le rapport du 31 mars 1998 préparé par Cowan Research Inc. intitulé :

Les répercussions sur la compétitivité et le développement durable des initiatives de recouvrement des coûts en matière environnementale du gouvernement fédéral du Canada.

La raison d'être de l'étude de Cowan a du mérite. Il aurait toutefois été utile d'avoir des renseignements plus précis sur les effets négatifs du recouvrement des coûts sur la compétitivité et le développement durable, de telle sorte que les changements requis puissent être instaurés. L'étude n'indique aucun problème précis et n'offre aucune suggestion quant à la façon d'améliorer la situation.

Il est malheureux que le conseiller n'ait pas interrogé les membres du personnel de l'ARLA chargés du recouvrement des coûts, du rendement et du développement durable. Il aurait également été utile qu'il ait une meilleure compréhension de la création de l'ARLA, de son mandat, de ses plans, de ses activités actuelles dans les domaines du développement durable et de l'efficacité ainsi que des diverses activités liées au recouvrement des coûts.

L'objectif de l'ARLA est de protéger la santé humaine et l'environnement tout en soutenant la compétitivité de l'agriculture, de la foresterie, des autres secteurs des ressources naturelles et de la fabrication. L'ARLA est chargée d'assurer l'accès aux outils de lutte antiparasitaire tout en limitant les risques pour la santé humaine et la salubrité de l'environnement. Elle se consacre également à l'intégration des principes de développement durable au régime canadien de réglementation de la lutte antiparasitaire. De grands progrès ont été accomplis depuis la création de l'ARLA en 1995 et depuis l'introduction de nouveaux droits de recouvrement des coûts en avril 1997. Plusieurs initiatives ont été mises en œuvre pour appuyer les objectifs de l'ARLA en matière de développement durable et de compétitivité.

L'ARLA aimerait fournir des renseignements et des clarifications sur plusieurs sujets traités dans l'analyse des initiatives de recouvrement des coûts de l'ARLA, présentée dans le rapport de Cowan Research Inc.

Création de l'ARLA

L'ARLA a été mise sur pied par le gouvernement du Canada en avril 1995 en réponse à l'Examen du processus d'homologation des pesticides effectué par une équipe d'intervenants.

Cette équipe a étudié l'ensemble du système de lutte antiparasitaire et a recommandé de vastes changements, allant de la participation du public au processus décisionnel jusqu'au recouvrement des coûts et à l'amélioration des délais d'étude. Le rapport de l'équipe, *Révision du système réglementaire fédéral de lutte antiparasitaire : recommandations finales de l'équipe d'examen du processus d'homologation des pesticides* (décembre 1990), se penche sur les inquiétudes des intervenants relativement à la compétitivité, au développement durable, à la santé publique, à la protection de l'environnement et au processus de consultation du public. Ce rapport recommandait que les responsabilités et les ressources de quatre ministères (Agriculture et Agroalimentaire, Santé, Environnement et Ressources naturelles) en matière de réglementation de la lutte antiparasitaire soient consolidées au sein d'un seul organisme de Santé Canada.

En octobre 1994, le gouvernement a publié un document intitulé *Proposition du gouvernement concernant le système de réglementation de la lutte antiparasitaire*, qui présente des plans détaillés visant à réformer le système de réglementation. Les objectifs et les activités de l'ARLA sont fondés sur ce document qui, en réponse aux diverses inquiétudes des intervenants, propose des changements aux programmes et aux politiques axés sur les recommandations de l'équipe. Les éléments clés des plans comprennent :

- la création de l'ARLA;
- la mise sur pied d'un bureau des solutions au sein de l'organisme, lequel participerait à l'élaboration des politiques et au processus décisionnel et entretiendrait des liens étroits avec les ministères sectoriels;
- le dépôt d'une nouvelle loi jetant les bases du système réformé;
- l'amélioration de l'accès public à l'information et la participation du public aux décisions de nature réglementaire;
- la mise en œuvre de normes de rendement – acceptables pour les intervenants – applicables à l'étude des demandes d'homologation;
- la mise en place d'un régime de recouvrement des coûts, en consultation avec les intervenants;

- l'élaboration et la mise en œuvre de procédures d'homologation rationalisées pour les produits chimiques à emploi limité et les produits utilisés comme solutions de rechange aux produits chimiques traditionnels; et
- l'accélération des processus d'homologation, de réévaluation et d'étude spéciale par l'harmonisation et le partage du travail avec les autres organismes de réglementation.

En février 1995, le gouvernement a décidé de créer l'ARLA et de mettre à exécution les réformes contenues dans la Proposition du gouvernement.

Il est important de reconnaître que l'adoption du recouvrement des coûts à l'échelle gouvernementale a coïncidé avec la décision de créer la nouvelle agence. Dans sa réponse au rapport de l'Examen du processus d'homologation des pesticides, le gouvernement reconnaissait la nécessité d'accroître les ressources de l'ARLA de façon à mettre en œuvre les recommandations des intervenants. Une portion de ces ressources devait provenir du recouvrement des coûts.

Développement durable

Les produits antiparasitaires se distinguent des nombreuses autres substances qui s'infiltrent dans l'environnement par le fait qu'ils ne sont pas des sous-produits d'un procédé et qu'ils sont déversés intentionnellement à des fins précises. Bien que les effets biologiques des produits antiparasitaires en font un atout pour la société, ils posent un risque pour la santé humaine et la salubrité de l'environnement. C'est pour cette raison que la *Loi sur les produits antiparasitaires* et les lois sur les pesticides reconnaissent et prennent en considération les risques pour la santé humaine et l'environnement. Le processus de réglementation tient aussi compte des mérites de chaque produit. Par conséquent, l'intégration des facteurs sociaux (y compris la santé), environnementaux et économiques est essentielle aux activités de l'ARLA.

L'ARLA a créé une Division des nouvelles stratégies et des affaires réglementaires afin de promouvoir la mise au point, l'étude et l'adoption – par l'ARLA aussi bien que par les

utilisateurs de produits antiparasitaires – de méthodes de lutte antiparasitaire conformes au principe du développement durable. L'ARLA tente de faciliter l'accès aux produits chimiques à risques moins élevés et aux biopesticides et coordonne l'élaboration de stratégies à long terme et durables en matière de lutte antiparasitaire pour un vaste éventail de secteurs d'utilisation. De plus, l'ARLA collabore avec les États-Unis et d'autres pays de l'OCDE à la mise au point d'un programme de réévaluation afin de s'assurer que les produits antiparasitaires plus anciens sont conformes aux normes de sécurité actuelles. Les initiatives de l'ARLA à l'appui de la lutte antiparasitaire s'inscrivent dans le Plan d'action comprenant les engagements de Santé Canada qui a été présenté au Parlement en décembre 1997.

Compétitivité

La politique de l'ARLA en matière de recouvrement des coûts, publiée en décembre 1995, propose que le barème des droits soit conçu de façon à prévenir la prolongation des délais d'homologation des produits antiparasitaires, particulièrement s'il s'agit de produits dont l'emploi est limité ou de produits utilisés comme solutions de rechange aux produits chimiques traditionnels.

En 1996, l'ARLA parrainait, en collaboration avec l'Institut pour la protection des cultures (CPIC), l'Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques (ACMSC) et Industrie Canada, un Test d'impact sur les entreprises (TIE) très approfondi. Exécuté par un cabinet d'étude indépendant (Brogan Consulting Inc.), le TIE portait sur trois barèmes de droits préliminaires proposés par l'ARLA dans *Document de travail – Analyse de recouvrement des coûts*, le 4 avril 1996. Des sociétés de pesticides représentant l'éventail des utilisations – allant des produits destinés à l'agriculture jusqu'aux désinfectants, en passant par les produits de préservation du bois – ont participé au TIE. Le groupe de sociétés était représentatif : il comprenait aussi bien des sociétés n'offrant que quelques produits homologués que celles en offrant une centaine.

L'ARLA a eu recours aux services d'un autre cabinet d'étude indépendant pour examiner les répercussions sur le secteur des biopesticides des trois barèmes de droits proposés. À la suite des résultats de cette étude, l'ARLA a décidé d'exempter les biopesticides de la plupart des droits de demande d'homologation.

De plus, des évaluations d'impact environnemental ont été menées pour divers groupes d'utilisateurs de pesticides, notamment le secteur agricole et la foresterie, et d'autres modes d'utilisation, tels les pesticides destinés aux animaux familiers, aux piscines et aux terrains de golf.

Les résultats de ces évaluations environnementales ont été présentés dans le cadre d'une réunion publique, suivie d'une réunion de concertation visant à mettre au point avec les intervenants un des barèmes de droits proposés. Le barème de droits revu et corrigé ainsi que les commentaires formulés par l'industrie ont été publiés dans la Gazette du Canada I et II. La réglementation en matière de recouvrement des coûts est entrée en vigueur le 16 avril 1997.

Jusqu'à maintenant, les données accumulées sur les effets du recouvrement des coûts indiquent que, bien que les homologations de produits destinés à l'agriculture aient été retirées par les détenteurs d'homologation au cours de 1997, d'autres produits étaient déjà homologués pour les mêmes utilisations, de telle sorte que les producteurs pouvaient lutter contre les mêmes parasites qu'avant l'entrée en vigueur du recouvrement des coûts. Des sondages sur les prix des pesticides n'ont indiqué aucune hausse anormale des prix. Il n'y a eu aucune augmentation de l'utilisation par les producteurs agricoles du programme d'importation pour usage personnel, ce qui semble indiquer que des écarts de prix importants ne se sont pas développés entre le Canada et les États-Unis.

L'ARLA s'est engagée à étudier les répercussions des règlements qu'elle administre sur la compétitivité des sociétés et des utilisateurs canadiens de pesticides. Elle a participé à une étude sur les effets cumulés, menée par le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, visant à évaluer les répercussions que les droits imposés par le gouvernement pourraient avoir sur le

secteur agricole et agroalimentaire. Santé Canada a aussi mandaté une étude de référence indépendante afin d'analyser le rendement, le coût et le recouvrement des coûts de l'ARLA comparativement aux systèmes de réglementation des pesticides en place aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. L'ARLA se penchera sur toute question de compétitivité soulevée par ces rapports une fois qu'ils seront publiés.

Réduction des coûts

En 1995, lorsque l'ARLA a été créée, le gouvernement a approuvé un budget de 34 millions de dollars comportant un objectif de 22 millions de dollars en matière de recouvrement des coûts. Les mesures de réduction des coûts et les modifications aux programmes, conjuguées à une contribution du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, ont permis à l'ARLA de réduire de 10 millions de dollars son objectif en matière de recouvrement des coûts. Celui-ci atteint maintenant 12 millions de dollars dans le cadre d'un budget global de 27 millions de dollars.

Manque à gagner

L'ARLA a enregistré un manque à gagner d'environ quatre millions de dollars en revenus générés par les frais de tenue de compte. Le revenu prévu généré par les frais de tenue de compte a été calculé à partir des renseignements fournis par les détenteurs d'homologation dans le cadre du Test d'impact sur les entreprises. Le TIE a surestimé le nombre de produits que les sociétés retireraient, mais a sous-estimé le nombre de produits admissibles à une réduction des frais. Les frais de tenue de compte maximaux s'appliquent à moins de produits qu'il n'a été prévu. Ce qui porte à croire que l'échantillon sélectionné pour le TIE n'était pas représentatif de l'ensemble des

détenteurs d'homologation. Ce n'est pas tout à fait surprenant puisque les experts du TIE, l'ARLA, le CPIC, l'ACMSC et Industrie Canada ne disposaient pas des données relatives aux ventes de chaque produit dans l'ensemble du secteur au moment où ils ont sélectionné les participants du TIE. (Ces données ne sont d'ailleurs toujours pas disponibles.) Ce manque à gagner a retardé la mise en œuvre de nouveaux programmes, telle la réévaluation des produits homologués, et a retardé de six mois l'élimination de l'arriéré de demandes d'homologation.

Gain en efficience et rendement de l'ARLA

L'ARLA s'est engagée à améliorer les processus et à réduire les coûts et les délais associés à l'étude des nouvelles demandes d'homologation. L'objectif de l'ARLA est de réduire de 40 p. 100 sur une période de six ans les frais d'examen des demandes complexes. Cet objectif sera atteint grâce à des mesures internes d'efficience et d'harmonisation.

Les nouveaux processus internes que l'ARLA a mis en vigueur jusqu'à maintenant lui ont permis d'améliorer sa capacité d'exécution des réformes planifiées. Un processus rationalisé pour le tri et la gestion de l'examen des demandes a été un élément essentiel de la mise en œuvre d'une norme de rendement de 18 mois pour l'étude des nouveaux ingrédients actifs et des principales nouvelles utilisations (demandes de catégorie A).

L'arriéré des demandes, hérité par l'ARLA en 1995, sera éliminé cette année. Grâce à la participation d'un groupe de travail mixte – constitué de représentants de l'industrie et de l'ARLA – chargé de se pencher sur le processus d'étude des étiquettes, un projet pilote sur la rationalisation du processus d'étude des étiquettes est en voie d'être mis en œuvre.

Au printemps 1997, l'ARLA a amorcé son projet visant à étudier les possibilités de présentation et d'examen des demandes d'homologation par voie électronique, axé sur l'informatisation du partage et de l'examen des données. Elle apporte présentement des améliorations aux processus, grâce aux suggestions fournies par le personnel et l'industrie. La mise au point de la marche du travail, des outils de gestion des documents électroniques et des demandes électroniques aura lieu

en 1998. La mise en application est prévue pour l'hiver 1998-1999; on s'attend à ce que les économies commencent à s'accumuler au cours de 1999.

Afin de donner une orientation précise aux entretiens sur les mesures d'efficacité tenus avec les intervenants économiques, l'ARLA a créé le Comité de restructuration de la gestion économique. Ce comité conseille au directeur exécutif de l'ARLA des stratégies en vue d'améliorer l'efficacité et le rendement sans compromettre le mandat de cette dernière. Le Comité est constitué de trois membres du personnel de l'ARLA et de six à neuf représentants de l'industrie. Il est présidé conjointement par deux cadres supérieurs : un de l'industrie et l'autre choisi parmi le personnel de l'ARLA. Les membres de l'industrie proviennent de divers groupes d'utilisateurs, de sociétés de pesticides et d'associations industrielles. Le Comité élabore présentement un plan de travail comportant des objectifs de rendement et des mots d'ordre qui reflètent les priorités communes et l'effort de collaboration nécessaire à l'atteinte des objectifs. Plusieurs groupes de travail ont été mis sur pied pour examiner les intérêts communs.

Les organismes de réglementation des pesticides des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) reconnaissent qu'ils pourraient faire un meilleur usage de leurs ressources limitées en unissant leurs efforts. C'est pourquoi l'ARLA collabore avec ses homologues des autres pays d'Amérique du Nord et d'ailleurs afin d'harmoniser les processus de réglementation des produits antiparasitaires.

L'ARLA participe de façon active à l'harmonisation par l'entremise du Groupe de travail technique de l'ALENA, qui favorise la réglementation rentable des pesticides et les échanges de pesticides entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, tout en reconnaissant les objectifs plus généraux de l'ALENA, soit la protection de l'environnement et le développement durable. Les objectifs du Groupe de travail de l'ALENA sont les suivants :

- partager le travail lié à la réglementation des pesticides;
- harmoniser les facteurs scientifiques et politiques relatifs à la réglementation des pesticides; et
- réduire les entraves au commerce international.

Les organismes de réglementation éliminent les obstacles au commerce international en comblant les écarts entre les niveaux de résidu acceptables pour les produits traités. Grâce à l'harmonisation des exigences de renseignements et des formats de demande d'homologation, et aux processus d'étude conjoints, il est plus facile pour les fabricants de présenter une demande d'homologation aux États-Unis en même temps qu'au Canada. À cet égard, les exigences canadiennes relativement à l'homologation des phéromones sont maintenant harmonisées avec celles des États-Unis et les exigences de renseignements ont été harmonisées pour les principales utilisations de produits chimiques dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie. L'ARLA et la United States Environmental Protection Agency (EPA) ont annoncé en 1996 des processus d'étude conjoints pour les produits chimiques à risques moins élevés et ont fait une annonce semblable en 1997 pour les biopesticides; le travail d'évaluation des pesticides est régulièrement partagé. En avril 1998, le Canada et les États-Unis ont terminé la première étude conjointe d'un produit à risques moins élevés. La demande a été finalisée conformément à la norme de rendement de 61 semaines. Les études conjointes accroissent l'efficacité du processus d'homologation, assurent un accès plus équitable aux outils de lutte antiparasitaire et facilitent l'homologation de solutions de rechange en écourtant le temps de réponse et en fournissant un incitatif à la mise en œuvre précoce de ces produits «plus sécuritaires».

L'ARLA participe activement au programme sur les pesticides de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), axé sur l'harmonisation à l'échelle internationale des protocoles d'essai, des exigences de renseignements et des présentations de demande. L'ARLA a adopté les formats communs de l'OCDE pour la présentation des données industrielles et pour la préparation des études des données nationales afin de faciliter l'adoption de présentations de demandes communes, l'échange des études et le partage du travail au sein des pays membres de l'OCDE. Les activités relatives aux possibilités de présentation et d'examen des demandes d'homologation par voie électronique sont aussi de portée internationale. L'ARLA, l'EPA, l'Union européenne et l'OCDE ont d'ailleurs déjà tissé des liens.

L'harmonisation soutient la compétitivité et le développement durable en permettant aux utilisateurs d'avoir accès à des pesticides sécuritaires et efficaces en même temps que leurs concurrents et en réduisant les coûts encourus par les organismes de réglementation et les détenteurs d'homologation.

Je vous remercie d'avoir donné la chance à l'ARLA de lire et de commenter ce rapport. L'ARLA collabore avec tous les intervenants afin d'établir les partenariats solides qui nous permettront d'appuyer le développement durable et de nous attaquer aux problèmes de compétitivité non résolus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Wendy Sexsmith,
Directrice

COMMENTAIRES D'ENVIRONNEMENT CANADA

Rapport préliminaire de Cowan Research Inc., daté du 31 mars 1998 et intitulé :

Les répercussions sur la compétitivité et le développement durable des initiatives de recouvrement des coûts en matière environnementale du gouvernement fédéral du Canada.

Le rapport préliminaire de Cowan Research Inc., daté du 31 mars, a été étudié par des personnes qui participent aux trois initiatives de recouvrement des coûts mises de l'avant dans le cadre des programmes de réglementation du Service de protection de l'environnement. Chacune de ces initiatives a servi d'étude de cas dans le rapport. Ce rapport a également été revu en détail par des agents des Services généraux qui, bien qu'ils connaissent bien le recouvrement des coûts, ne sont nullement liés aux programmes de réglementation étudiés dans le rapport.

Les commentaires traduisent tous la même réaction : le rapport de Cowan Research Inc. reflète ce qui semble être un parti pris marqué pour l'industrie et l'absence de données empiriques, d'analyses et de conclusions fondées. Il est de notre avis que le ou les auteurs auraient dû tirer leurs conclusions à partir d'une étude plus exhaustive de toutes les facettes de la question.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1. Les conclusions et les critiques formulées dans le document ne sont accompagnées d'aucune base analytique. Même les jugements positifs (p. ex., pour l'ACEE, «les objectifs du développement durable et de la compétitivité ont été respectés») ne sont pas fondés.

La fin convenue du document consistait à étudier le recouvrement des coûts par rapport à la compétitivité et au développement durable. Nous croyons que ce rapport n'a pas atteint les objectifs énoncés. L'auteur choisit plutôt de se concentrer sur les répercussions négatives de la réglementation, avec la conséquence logique que puisque les répercussions de la réglementation

sont négatives, celles d'une réglementation accompagnée d'un recouvrement des coûts doivent nécessairement être pires encore. Cette conclusion semble n'être fondée que sur des anecdotes, car on ne tente guère de valider ces affirmations, y compris celles directement liées au recouvrement des coûts, à l'aide de données quantitatives.

2. Il y a de nombreuses références à la nécessité, pour le gouvernement, d'accroître les efficiences. Est-ce que cela signifie que les répercussions du recouvrement des coûts seraient acceptables si les coûts étaient quelque peu réduits ou, plutôt, que peu importe l'ampleur des droits imposés, ceux-ci seraient acceptables si le processus sous-jacent démontrait une efficacité maximale? Puisqu'aucune répercussion liant l'efficacité à la compétitivité et/ou au développement durable n'est décrite, il est difficile de cerner le problème – si problème il y a – ou de trouver les solutions.

Il est aussi important de remarquer que plusieurs des programmes touchent, en fait, la restructuration, visant ainsi l'amélioration de l'efficacité et la réduction du fardeau réglementaire imposé à l'industrie. Par exemple, le programme de renseignements concernant les substances nouvelles établira un comité mixte formé de représentants de l'industrie et de fonctionnaires du gouvernement, chargés de superviser la mise en œuvre des améliorations aux programmes.

3. Bien que le document cite divers commentaires de membres de l'industrie sur nos initiatives de recouvrement des coûts, il semble éviter toute analyse approfondie des répercussions potentielles sur la compétitivité et le développement durable et se contenter de rapporter les commentaires émanant de l'industrie.

La discussion formule des commentaires généraux (et parfois hâtifs) sur les répercussions potentielles. Les clients et le conseiller ont reconnu que, pour de nombreuses initiatives, les droits imposés sont généralement très peu élevés par rapport aux autres coûts, revenus ou bénéfices de l'industrie. Or, ce fait n'est aucunement reflété dans le document. Parallèlement, les résultats de nos études d'impact et les commentaires de l'industrie (à nous et au conseiller), à savoir que les

droits n'altéreront pas de manière importante la façon dont les sociétés font affaire, sont généralement absents ou minimisés sans raison.

De plus, il semble que le conseiller n'ait pas inclus tous les renseignements fournis par les agents de programmes qui ont participé à ces initiatives, notamment, les résultats des études d'impact et les renseignements sur les initiatives visant à rationaliser les coûts des programmes en question. Ces documents répondent, partiellement ou totalement, à plusieurs des commentaires de l'industrie.

Nous reconnaissons que certains de nos clients partagent les opinions reflétées dans les commentaires, les affirmations et les observations du rapport de Cowan Research Inc. Environnement Canada travaille auprès de ces clients pour s'assurer de la meilleure compréhension possible de la stratégie du Ministère et promouvoir la participation des clients à la prise des décisions relatives au recouvrement des coûts.

4. Nous acceptons l'observation formulée dans le rapport selon laquelle les discussions sur l'écart entre les avantages publics et privés ont été longues et pleines de rancœur. Toutefois, nous avons soigneusement décrit les éléments du programme qui offrent des avantages privés (telle l'acceptation de notifications pour l'exportation et l'importation de déchets dangereux) et ceux qui relèvent de l'intérêt public (mesures coercitives, contrôle des Douanes, élaboration de politiques, etc.). De plus, cette stratégie sera examinée plus à fond dans le cadre du processus de réglementation.
5. Plusieurs des observations et des conclusions du rapport semblent avoir été tirées de discussions avec le secteur privé. Il serait extrêmement utile qu'une liste des groupes et des personnes consultés par le conseiller soit fournie. Elle permettrait une évaluation mieux informée de l'ampleur et de la diversité des intervenants industriels concernés.

L'énonciation des commentaires de chaque représentant aurait été mieux encore. La politique de recouvrement des coûts du Conseil du Trésor insiste sur la nécessité d'un dialogue sérieux et libre

avec les intervenants. Manifestement, plus les inquiétudes soulevées par des groupes ou des secteurs sont clairement comprises, plus il sera facile de les régler de manière efficace. Une telle attribution des commentaires permettrait à Environnement Canada et aux autres ministères concernés de mieux comprendre ces enjeux selon la perspective du secteur privé.

Bref, nous reconnaissons que l'auteur a tenté de représenter les points de vue de l'industrie et de fournir des recommandations réfléchies sur les prochaines étapes. Cependant, la fin convenue de l'étude était de produire une analyse des répercussions possibles des initiatives de recouvrement des coûts sur la compétitivité. Ce qui n'a pas été fait. L'absence de cette base analytique ne permet pas de valider l'existence des problèmes et ne nous munit pas des données quantitatives sur les répercussions qui permettraient d'évaluer la nécessité des mesures correctives.

Pour que le rapport soit précis et utile, nous croyons que les aspects suivants doivent être retravaillés :

- présentation plus équilibrée des points de vue (y compris les réponses d'EC aux problèmes soulevés);
- présentation d'une analyse quantitative des répercussions sur la compétitivité, conformément au cadre de référence du contrat;
- énonciation des définitions et des références des principaux concepts du travail (p. ex., répercussions importantes ou efficience, développement durable, etc.); et
- présentation plus complète des sources de renseignements (références, participants, points de vue précis).

Le 23 avril 1998

COMMENTAIRES DE PÊCHES ET OCÉANS CANADA

Monsieur Ron Harper
Directeur
Direction générale des affaires environnementales
Industrie Canada
235, rue Queen
7^e étage Est
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Monsieur,

Je vous remercie d'avoir sollicité les commentaires de la Garde côtière canadienne sur l'étude effectuée pour Industrie Canada par Cowan Research et intitulée *Les répercussions sur la compétitivité et le développement durable des initiatives de recouvrement des coûts en matière environnementale du gouvernement fédéral du Canada*.

J'ai revu la section du rapport consacrée au régime d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures (section 5.1, «Organismes d'intervention en cas de déversement de pétrole en mer») et j'ai le regret d'affirmer qu'elle est très inexacte et trompeuse en ce qui a trait à l'histoire du régime, à sa raison d'être principale et à ses répercussions environnementales et économiques. Il est étonnant qu'Industrie Canada commande ou accepte une telle étude sans consulter ce Ministère.

En premier lieu, je dois remettre en question l'inclusion de ce régime dans une étude sur les initiatives gouvernementales de recouvrement des coûts. Ce régime n'est pas une initiative de recouvrement des coûts. Il s'agit de l'aboutissement d'un accord conclu par l'industrie, qui a accepté

d'entreprendre d'importants investissements dans le secteur privé relatifs à la capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, en réponse à une série de recommandations formulées par le Comité d'examen public de systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin. À ce titre, ce régime est tout à fait conforme à la notion de développement durable, puisque qu'il reflète le principe fondamental selon lequel les industries qui posent un risque pour l'environnement marin devraient payer la pleine part des coûts reliés à sa protection.

Les droits imposés à l'industrie et payés par celle-ci dans le cadre de ce régime ne sont d'aucune façon destinés à rembourser le gouvernement pour des dépenses encourues dans le cadre d'initiatives en cours ou passées. Le régime n'a pas été conçu pour remplacer un programme ou un service gouvernemental quelconque. Il établit plutôt un niveau nouveau et supérieur en matière de capacité d'intervention environnementale, capacité gérée et financée par et pour l'industrie qui s'ajoute à la capacité d'intervention nationale de la Garde côtière canadienne. Il ne s'agit guère de recouvrement des coûts!

La description de l'origine et de la nature du régime donnée par le conseiller est très subjective et inexacte. La GCC ne s'est pas, comme il le prétend, retirée «du contrôle de la conception d'une capacité d'intervention en cas de déversement pétrolier en mer et des frais connexes». Au contraire, elle a participé activement et en partenariat à tout le processus. La GCC n'a pas non plus donné de «pouvoirs réglementaires» aux organismes d'intervention. La ministre est la seule régulatrice de ce régime : c'est elle qui établit les règlements et les normes, nomme les agents de prévention de la pollution en leur donnant un vaste pouvoir d'action afin d'en assurer le respect et approuve ou amende les frais. Dans l'éventualité d'un déversement, le pouvoir de la ministre est considérable. Le pollueur a la responsabilité de payer les coûts d'intervention et de prendre les mesures d'intervention nécessaires. Toutefois, la GCC surveille chaque intervention en cas de déversement et a le pouvoir d'intervenir en tout temps pour diriger l'intervention afin de protéger l'environnement marin. La GCC n'hésite pas à utiliser ce pouvoir.

L'allusion du conseiller selon laquelle les grandes sociétés pétrolières mettent sur pied des organismes d'intervention pour profiter de pouvoirs monopolistes plutôt que pour protéger l'environnement est irresponsable. En fait, la création du régime a nécessité des investissements considérables, et seules les grandes sociétés pétrolières avaient la capacité ou le désir de faire ces investissements; cependant, tous les pollueurs potentiels sont obligés de partager ces coûts. Les investisseurs du régime représentent environ 85 p. 100 du volume expédié et paient les mêmes droits que les sociétés qui n'ont rien investi. C'est pourquoi ils s'attendent à un rendement de leur capital. Certes, il existe plusieurs questions de monopole découlant du fait que les grandes sociétés pétrolières sont les propriétaires des organismes d'intervention, tel le rendement adéquat de ces capitaux propres; on se penche présentement sur ces questions. Il est toutefois trompeur de faire référence aux grandes sociétés pétrolières de la façon dont le conseiller le fait.

La description du processus de proposition et d'objection relatif aux droits, faite par le conseiller, est tout aussi douteuse et quelque peu confuse. Par exemple, il affirme que des «contrats» ont été publiés dans la gazette par des organisme d'intervention et semble suggérer que ces contrats ont fait l'objet d'objections. C'est faux. Les droits proposés par les organismes d'intervention (jamais les contrats, qui constituent une affaire entre deux particuliers) ont été publiés dans la gazette par le Ministère; toutes les objections avait trait aux droits proposés. Ces détails, semble-t-il insignifiants, démontrent que le conseiller ne comprend pas les mécanismes de cette loi complexe. Le comité d'investigation, dans un rapport controversé cité de manière très sélective par votre conseiller, a certes relevé des défauts importants dans le régime. Toutefois, il n'a aucunement remis en question la capacité technique des organismes d'intervention (qui est certainement la question la plus importante du point de vue du développement durable) et, comme tous les comités qui se sont penchés sur la question de la capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, il a appuyé : a) l'imposition de droits calculés selon le volume des hydrocarbures expédiés par bateau et b) la responsabilité pour les pollueurs potentiels de participer aux coûts reliés à la capacité d'intervention.

Enfin, les conclusions du consultant sont insoutenables. Il prétend que ce régime décourage la « prévention locale de la pollution ». Où sont ses preuves? De quoi parle-t-il exactement? Ce régime se concentre sur l'atteinte d'un haut niveau de préparation -- et c'est une réussite, dans toutes les

régions du pays. Le consultant semble croire que les entrepreneurs et les coopératives locaux sont quelque peu désavantagés par le régime, ce qui n'est pas vrai. La GCC, les pollueurs et les organismes d'intervention font régulièrement appel à ces entrepreneurs pour des activités de nettoyage, et les organismes d'intervention leur ont offert des cours de formation (comme il est prescrit par règlement). Ils sont loin de les décourager, ils leur paient plutôt une indemnité journalière pour que les entrepreneurs puissent assister aux cours!

Le consultant fait le même genre de suggestion générale lorsqu'il affirme que les sociétés pétrolières font des profits exceptionnels par suite de ce régime - comme si c'était un fait. Cette affirmation préoccupait les lignes aériennes dans leur objection aux droits en 1995. Elles craignaient que des droits imposés au pétrole importé et transporté par voie d'eau permettraient aux entreprises d'accroître le prix de tous les genres de pétrole, indépendamment de la source. Il n'existe toutefois aucune preuve d'un tel effet sur le marché; en effet, si de telles preuves existaient, elles intéresseraient le Bureau de la concurrence.

Je note que le rapport Cowan semble avoir rédigé surtout avant la prise de la récente décision ministérielle concernant les droits (annoncée le 3 avril 1998). Il importe donc de résumer les résultats de cette décision, pour avoir une vue complète.

L'effet de l'annonce a été immédiat : le régime a été stabilisé et le degré de soutien de la part des utilisateurs était plus élevé. Il a donc renforcé ce qui a toujours été l'avis de la plupart des utilisateurs : que ce régime est une façon rentable et efficace, du point de vue opérationnel, pour les pollueurs éventuels de s'acquitter de leur responsabilité, à savoir de contribuer directement à la protection de l'environnement. Les opposants et d'autres intéressés importants se sont mis d'accord en principe, au début de juin, sur les questions commerciales en suspens; grâce à des réunions de suivi, ils en arrivent maintenant à un accord définitif sur les normes de transparence et un processus convenu de publication préalable à des frais. Nous prévoyons un degré élevé de consentement parmi les

intéressés quant aux questions relatives à la gestion publique, questions qui seront abordées dans un document dont la publication est prévue pour l'été. Le régime est stable et efficace.

Je vous remercie encore une fois de m'avoir donné l'occasion de commenter ce rapport. Si vous désirez obtenir un document d'information sur le régime, je serais heureux de vous le faire parvenir.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur p.i.,
Intervention environnementale
S.A. Troy

COMMENTAIRES DU CONSEIL DU TRÉSOR

Monsieur John Dauvergne
Analyste de politique supérieur
Direction des affaires environnementales
Industrie Canada
7e étage
235, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Objet : Étude préparée par Cowan Research Inc. sur les répercussions sur la concurrence et le développement durable des initiatives de recouvrement des coûts environnementaux du gouvernement fédéral

Monsieur,

Je vous suis reconnaissant de me donner l'occasion de revoir et de commenter l'étude en objet. Mes commentaires généraux et particuliers ne portent que sur les principaux points soulevés dans l'étude relativement à la politique du Conseil du Trésor sur *le recouvrement des coûts et la tarification*.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

En avril 1997, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique fédérale intitulée *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, mettant l'accent sur la consultation efficace et

significative, la participation des clients et l'exécution des programmes et la prestation des services d'une manière responsable. L'expérience des débuts nous a appris que cette politique a eu des résultats positifs. En la mettant en œuvre, les ministères ou les organismes, ainsi que les entreprises discutent ? comme jamais auparavant — de questions comme les besoins des clients, les normes de service, les coûts, la qualité et le niveau de services jugé approprié.

L'étude Cowan peut être considérée comme un instrument utile pour promouvoir le dialogue entre l'industrie et les ministères et organismes fédéraux. Elle cerne certaines des préoccupations de l'industrie et démontre également l'importance d'un libre échange d'information pour assurer le succès de la mise en œuvre de la politique sur le recouvrement des coûts. Toutefois, il serait possible de raffiner l'étude en y ajoutant des données concrètes et des analyses pour étayer certains des énoncés et des conclusions qu'elle renferme....

Les intérêts des intervenants sont multiples et souvent conflictuels. Au fur et à mesure des consultations sur les nouvelles initiatives de réglementation (y compris sur le recouvrement des coûts), les participants et les observateurs externes pourront avoir l'impression, de prime abord, que le processus est voué au désaccord et à la controverse. Toutes les parties devraient se rappeler toutefois que les consultations sont le fruit de l'ouverture du processus, du partage d'information et de la capacité des parties visées de faire connaître leurs inquiétudes. En effet, les ministères et les entreprises dialoguent activement dans le cadre de certaines initiatives de tarification des usagers dont il est question dans l'étude (par ex. Déclaration de nouvelle substance et Exportation et importation de déchets dangereux).

COMMENTAIRES PARTICULIERS SUR CERTAINS ÉNONCÉS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE

« Les ministres s'attardent aux détails de leurs propres initiatives et de celles de leurs homologues. »

Il incombe aux ministres de fixer ou de modifier les droits imposés aux usagers dans leurs domaines de responsabilité respectifs, en fonction des pouvoirs conférés par les lois et de la politique gouvernementale. Lorsque la mise en œuvre de la tarification des usagers influe sur d'autres domaines, il est indiqué de faire intervenir d'autres ministres. En effet, pour la plupart, les nouveaux droits imposés aux usagers doivent être soumis à l'examen des ministres du Conseil du Trésor.

« La politique du Conseil du Trésor ne renferme pas d'orientation pratique sur la manière d'aborder la question. Le gouvernement doit mieux diriger les organismes avant de mettre en œuvre des initiatives de recouvrement des coûts, afin de réduire les pressions exercées sur chaque ministre. »

La *Politique* du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts et la tarification fournit un cadre global. Elle établit les principes, mais n'impose pas de gamme détaillée de règles rigides qui lieraient les ministères. C'est à escient que le Conseil du Trésor l'a fait, pour que les ministères et les organismes aient suffisamment de latitude pour mettre au point leur propre méthode en fonction de leur contexte et des besoins de leurs clients.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a élaboré la politique d'avril 1997 en étroite collaboration avec les autres ministères et l'industrie. Cette politique a été bien accueillie dans une vaste mesure.

Bien entendu, toute proposition visant à recouvrer les coûts soulève des questions et des défis qui lui sont propres. L'imposition de nouveaux droits ou la majoration de droits susciteront nécessairement une certaine controverse. Il n'existe pas d'éventail de règles ou de lignes directrices qui puisse l'empêcher. Cependant, si toutes les parties suivent les principes énoncés dans la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, elles devraient avoir moins de mal à atteindre un niveau de confiance et de compréhension commune des enjeux.

« La question de déterminer si les programmes de réglementation fournissent des avantages au secteur public ou au secteur privé, et dans quelle proportion, est un obstacle à la mise en œuvre. »

La plupart des activités gouvernementales produisent un agencement de biens publics et privés. Il n'est pourtant pas facile de les distinguer et de les quantifier. Il n'existe pas de formule simple pour le faire. Dans les faits, les ministères, les organismes et leurs intervenants se sont penchés sur ce que serait une répartition appropriée des avantages publics et privés en se consultant, en échangeant de l'information et en se servant de leur bon sens. (La totalité des coûts de programmes gouvernementaux sont recouverts dans bien peu de cas. La plupart des droits imposés aux usagers couvrent moins de la moitié des coûts de programme.)

« Au moins quatre des six initiatives de recouvrement des coûts percevront des droits dans des situations qui peuvent jouer sur la capacité de concurrencer des entreprises canadiennes sur le marché. »

L'une des exigences de la mise en œuvre de la *Politique du CT sur le recouvrement des coûts et la tarification* vise à s'assurer que les ministères mènent une étude d'impact, dans laquelle ils font entrer en ligne de compte l'effet **cumulatif** des droits émanant de toutes les sources fédérales. De toute évidence, ce n'est pas facile à faire. Il faudra compter sur une bonne dose de collaboration de la part des intervenants, entre autres. De plus, c'est un domaine où la méthodologie est récente et pose des défis de taille.

« Le recouvrement des coûts n'est qu'un moyen d'éviter des coupures budgétaires douloureuses, sans limiter les augmentations. »

C'est là une idée fausse répandue parmi les commentateurs qui ne connaissent pas bien les diverses vérifications et limites imposées à la tarification des usagers et à la capacité des ministères de dépenser leurs recettes. Les politiques et les processus sont en place pour garantir que les droits proposés sont appropriés et que l'établissement des droits est conforme aux principes énoncés dans la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que les droits imposés pour un service ne sauraient être supérieurs aux coûts de la prestation. Qui plus est, la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* stipule que la tarification ne peut pas simplement servir à créer des recettes pour répondre aux besoins de financement d'un ministère ou d'un organisme. Il doit y avoir un lien entre les droits imposés et le coût de la prestation du bien ou du service, ou avec la valeur du service offert aux clients.

La politique se veut l'expression d'un ferme engagement du gouvernement à l'égard de la participation des clients et de la prestation responsable des services dans l'optique d'un partenariat avec les clients. Ainsi, les droits imposés aux usagers ont leur place comme moyen d'assurer la prestation équitable, efficiente et efficace des services fédéraux. La tarification des usagers est compatible avec un gouvernement de plus petite taille, plus abordable. Elle sert à promouvoir la prestation de services de qualité aux Canadiens et l'utilisation responsable de l'argent des contribuables.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de commenter cette étude et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur,
Politique de recouvrement des coûts
Direction du contrôleur

Len Endemann

