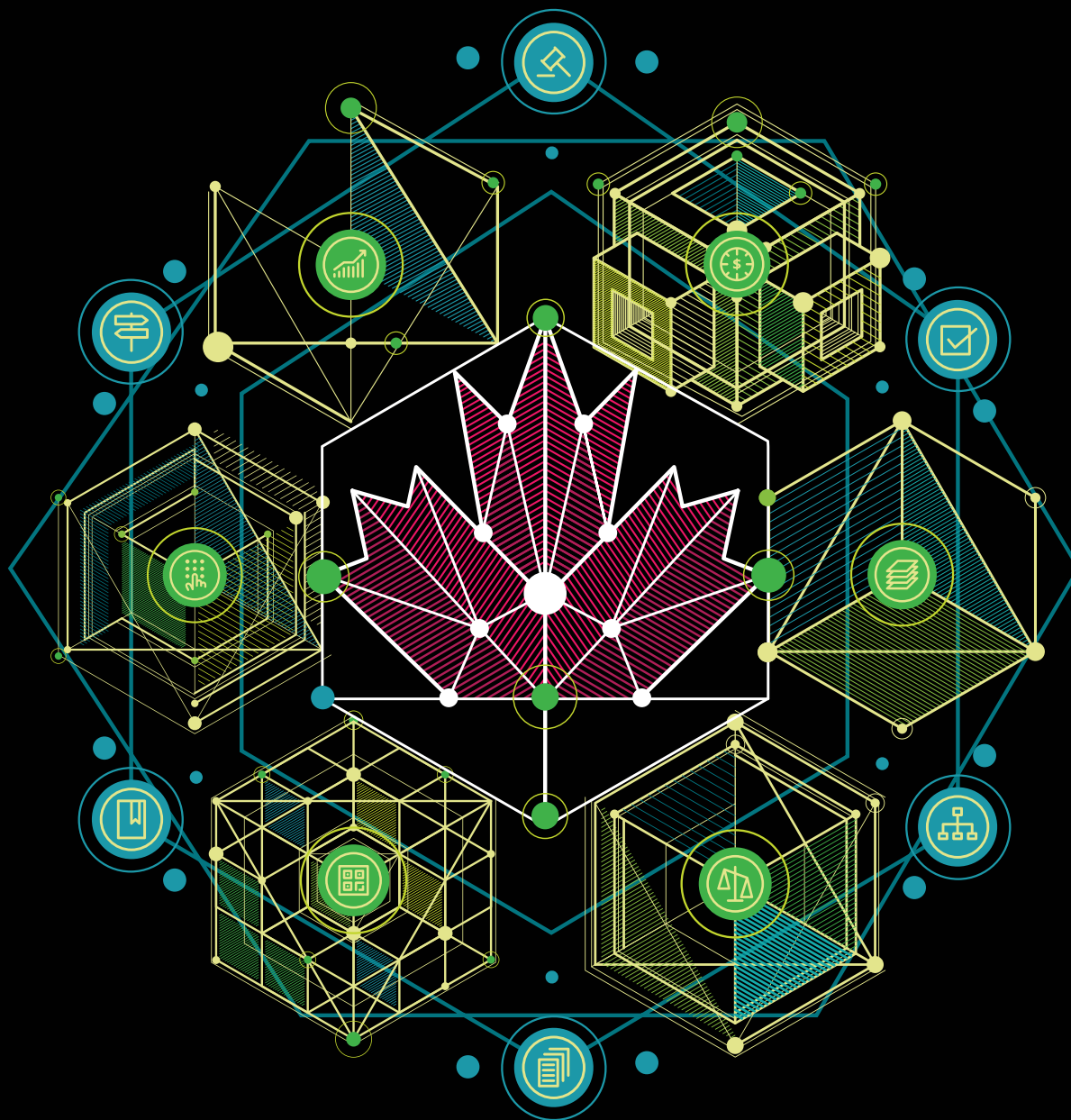


Deloitte.



La réglementation en tant
qu'avantage concurrentiel



Table des matières

La compétitivité est un élément clé de la prospérité économique	1
Définir la réglementation et le fardeau réglementaire	5
Relever le défi de la compétitivité réglementaire du Canada	6
Conception	8
Pertinence	12
Chevauchements et décalages des règlements entre les gouvernements	14
Contraintes de temps et de coûts associés à la conformité	18
Application inégale des règlements	22
Limites des données	24
Les sept dimensions de la réforme réglementaire	26
Conclusion	34
Notes de fin de document	36
Pesonnes-ressources	37

La compétitivité est un élément clé de la prospérité économique

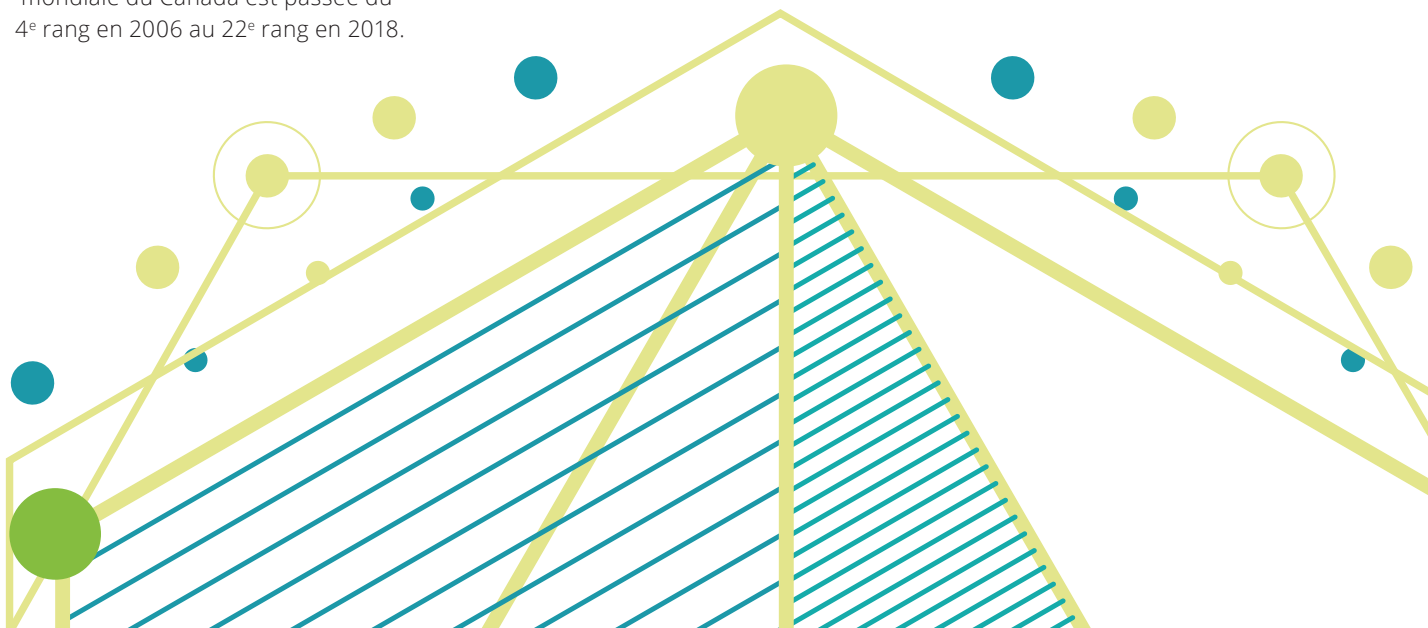
Même si la notion de compétitivité économique ou en affaires est souvent assimilée à l'augmentation des revenus et des bénéfices des entreprises, c'est en fait le facteur principal qui mène au rehaussement du niveau de vie pour les Canadiens. Il existe différentes définitions de la compétitivité, mais elles reposent toutes sur le fait qu'il est essentiellement question de productivité économique. Plus les entreprises et les travailleurs sont productifs, plus ils génèrent des revenus, et ces revenus sont répartis entre les détenteurs de capitaux et les travailleurs. Une main-d'œuvre plus productive entraîne des salaires plus élevés. Ces gains supplémentaires sont imposés, générant ainsi des recettes fiscales pour les priorités sociales, y compris la redistribution de la richesse et les programmes sociaux. Tout cela se traduit par une hausse du revenu par personne, soit la mesure de la progression du niveau de vie. En effet, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la majeure partie de l'augmentation du revenu des ménages est attribuable à une productivité accrue. Aussi, la compétitivité est un élément essentiel pour les entreprises, les gouvernements et les travailleurs.

Cela dit, le Canada a un défi à relever sur le plan de la compétitivité. En janvier 2019, Deloitte publiait la *Fiche de pointage de la compétitivité du Canada* afin d'étudier plus de 500 paramètres visant à caractériser l'économie du Canada par rapport à celle de ses homologues. Notre Cabinet a tiré la conclusion suivante : alors que le Canada est doté de certains avantages fondamentaux, tels qu'une main-d'œuvre concurrentielle à l'échelle mondiale et de solides bases macroéconomiques nationales, il fait aussi face à des turbulences concurrentielles à plusieurs égards, notamment l'innovation, le fardeau fiscal et la réglementation, qui portent atteinte à sa compétitivité au pays et à l'étranger.

La réglementation est une source de préoccupation grandissante depuis plusieurs années, alors que de nombreux groupes d'affaires réclament d'importantes réformes. En effet, un sondage réalisé par le Conseil canadien des affaires auprès de ses membres au début de 2019 révèle que la réglementation est le plus important domaine politique pour lequel les gouvernements devraient réaliser des progrès¹. Le classement du Canada dans le cadre de nombreux sondages internationaux sur la compétitivité a chuté. Pour citer une seule statistique, selon le classement *Ease of Doing Business* de la Banque mondiale, la position mondiale du Canada est passée du 4^e rang en 2006 au 22^e rang en 2018.

Le présent rapport ne prône pas une déréglementation généralisée ni une réduction du rôle des gouvernements. Une réglementation judicieuse et efficace constitue le mécanisme par lequel l'intérêt public est protégé. Lorsqu'elle est bien conçue, la réglementation vise à gérer les échecs réels ou potentiels sur le marché qui sont susceptibles d'entraîner des incidences économiques ou sociales indésirables. De façon générale, lorsque les règlements ne servent pas l'intérêt public, ou lorsqu'ils coûtent extrêmement cher à l'économie, ils peuvent être considérés comme une absence de collaboration entre les gouvernements et le milieu des affaires, au détriment de la société.

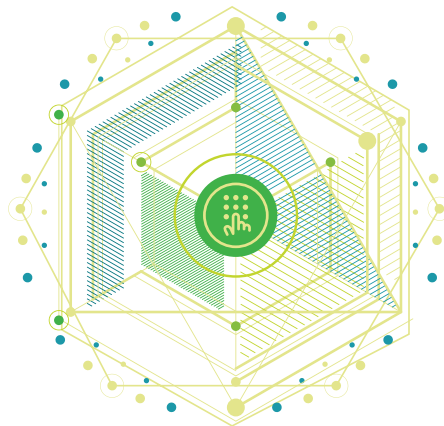
Par ailleurs, un contexte réglementaire efficace peut contribuer à favoriser la croissance économique et, s'il se démarque par rapport à celui des autres pays, il peut se révéler un avantage concurrentiel. Malheureusement, notre analyse suggère que le Canada est loin d'avoir atteint cette situation idéale.



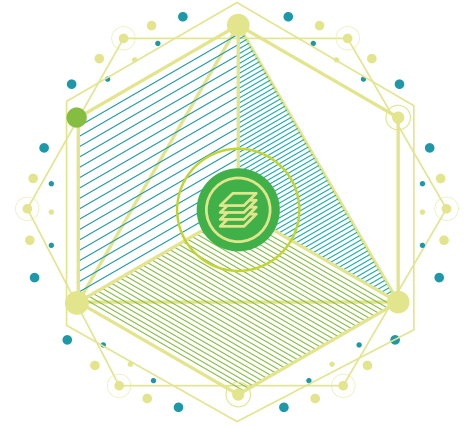
Nous avons examiné les coûts et les distorsions économiques associés à un contexte réglementaire sous-optimal à l'égard de cinq dimensions, qui ont toutes des répercussions sur la compétitivité du Canada :



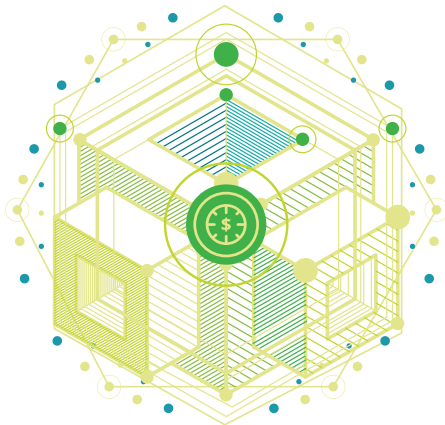
Conception : coûts économiques découlant des failles dans la conception de la nouvelle réglementation



Pertinence : coûts associés à une réglementation désuète



Chevauchements : chevauchements inutiles, décalages ou incohérences des règlements entre les gouvernements



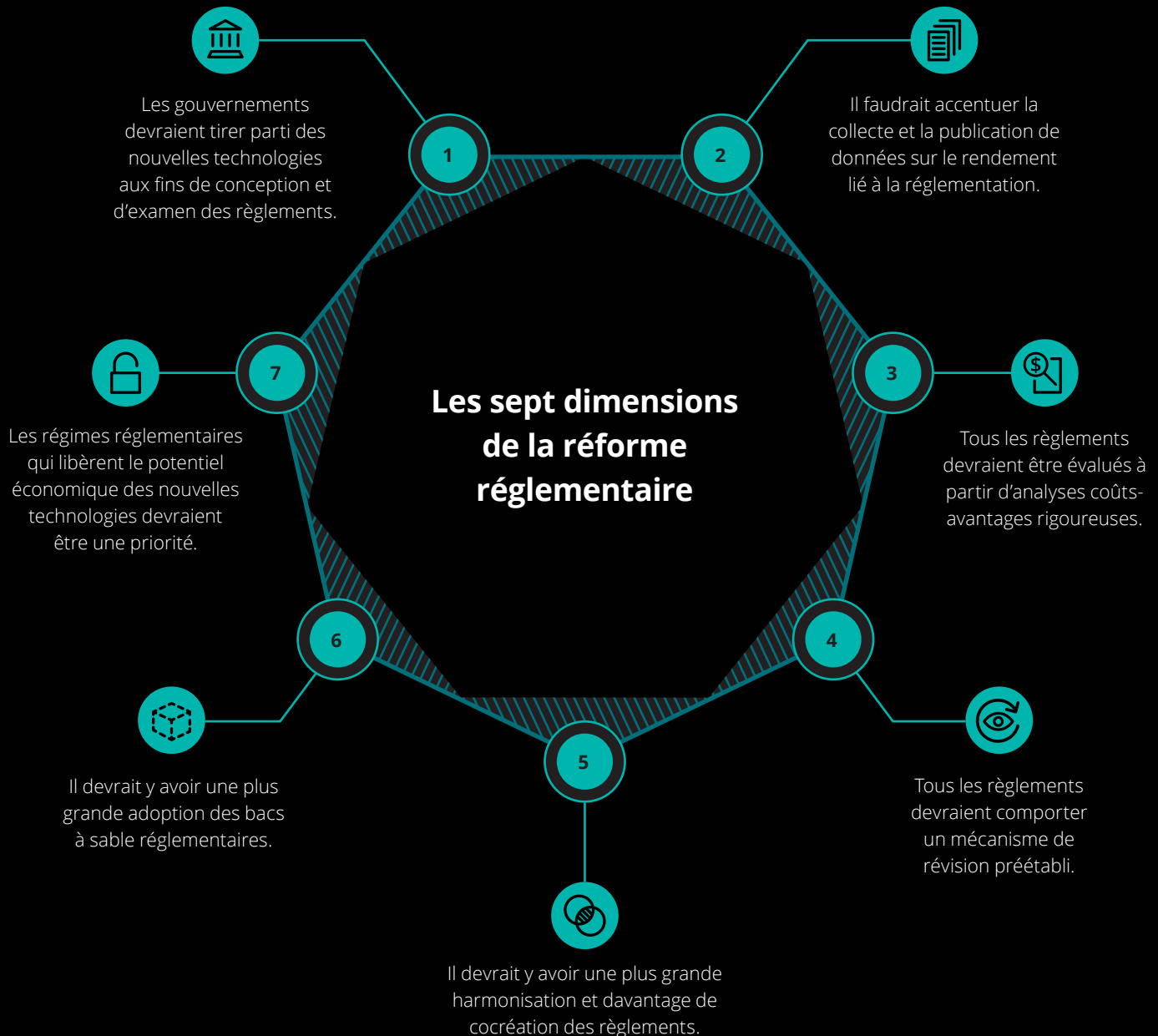
Contraintes : contraintes excessives de temps et de coûts concernant le respect des règlements



Application : application inégale de la réglementation

Au fil de notre analyse de ces dimensions, il est apparu clairement que la plupart des statistiques sur le rendement lié à la réglementation proviennent de sondages d'opinion; il est difficile de recueillir des données objectives qui reflètent les nombreuses répercussions des règlements sur l'économie. Aux yeux des décideurs politiques, cela soulève la question à savoir si le Canada a *vraiment* un grave problème réglementaire, ou si les perceptions sont excessivement négatives. Cela sous-entend que nous avons besoin de meilleures données, et porte à croire qu'il est possible de façonner sa propre perception de la réalité. Un contexte réglementaire qui est perçu comme difficile à gérer peut suffire à décourager les investissements et l'embauche, et à freiner la croissance économique.

L'état du cadre réglementaire canadien actuel donne lieu à un appel à l'action. Le Canada doit déployer des efforts concertés pour moderniser ses régimes réglementaires. Nous avons formulé sept recommandations pour améliorer le cadre réglementaire canadien.



Le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser des progrès dans la réforme réglementaire. À ce chapitre, citons notamment la Directive du Cabinet de 2018 à l'intention des ministères fédéraux, qui définit les attentes et les exigences du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'élaboration, la gestion et l'examen des règlements fédéraux². Plusieurs gouvernements provinciaux souhaitent aussi réduire le fardeau réglementaire et améliorer la réglementation. Les entreprises ont clairement indiqué qu'à leur

avis, la modernisation réglementaire constitue une priorité. Les parties prenantes s'entendent essentiellement sur l'objectif final. Ce qu'il faut maintenant, c'est de réaliser des progrès tangibles et substantiels. Un cadre réglementaire qui protège l'intérêt public en perturbant le moins possible l'économie, et qui favorise les progrès techniques, conférerait au Canada un avantage concurrentiel au sein des marchés mondiaux et favoriserait une croissance économique durable et inclusive.

Définir la réglementation et le fardeau réglementaire

La notion de fardeau réglementaire porte à confusion, car elle est souvent évoquée lorsqu'on se plaint des mesures prises par les pouvoirs publics. Les critiques à l'égard de la réglementation et du fardeau réglementaire sont fréquemment suivies, à tort, de discussions sur l'impôt et d'autres questions qui n'ont rien à voir avec la réglementation.

Dans le présent rapport, le terme réglementation désigne les lois destinées à modifier les comportements ou les résultats dans le but de protéger l'intérêt public. La réglementation établit les règles du jeu pour faire des affaires au Canada. Un régime réglementaire solide fait en sorte que toutes les entreprises ont accès aux mêmes possibilités, et que les intérêts du monde des affaires et de la société sont équilibrés.

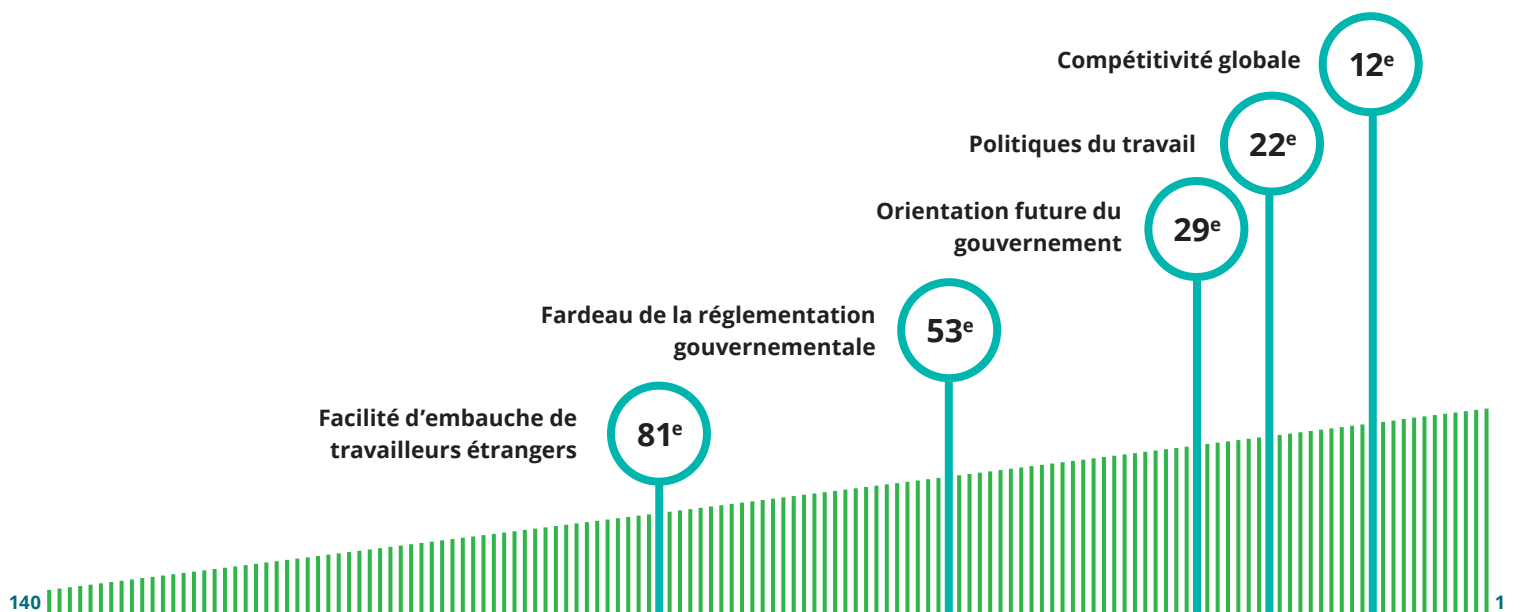
Une réglementation efficace n'est pas seulement une exigence fondamentale d'une économie fructueuse. Elle peut aussi se révéler un avantage concurrentiel lorsqu'il est plus facile de s'orienter dans les régimes réglementaires d'un pays, lorsque les régimes permettent de mieux gérer l'équilibre entre les intérêts sociaux, environnementaux et économiques, ou lorsqu'un pays fait preuve d'une plus grande souplesse que ses concurrents en vue d'établir les règles associées à l'innovation et aux nouveaux modèles d'affaires.

Relever le défi de la compétitivité réglementaire du Canada

Preuves à l'appui, le milieu des affaires considère que le fardeau réglementaire du Canada constitue un désavantage concurrentiel. Selon la fiche de pointage de la compétitivité de Deloitte, le milieu réglementaire canadien est une faiblesse fondamentale par rapport à d'autres dimensions. Cette évaluation reflète d'ailleurs le classement du Canada dans le cadre de nombreux autres sondages et indices.

Selon le classement *Ease of Doing Business* de la Banque mondiale, la position mondiale du Canada est passée du 4^e rang en 2006 au 22^e rang en 2019³. Les enjeux réglementaires sont évidents. Le Canada s'est classé au 63^e rang mondial pour l'obtention des permis de construction, avec un délai de 249 jours pour un permis de construction d'entrepôt.

Selon l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial (FEM) de 2018, le Canada s'est classé au 12^e rang sur 140 pays pour la compétitivité globale⁴. C'est un résultat positif, mais les détails indiquent qu'il existe un enjeu réglementaire :



Fait à noter, la compétitivité du Canada ne se compare pas non plus à celle des 140 pays de l'indice de compétitivité mondiale du FEM. Les États-Unis sont la destination et la source de la majeure partie des échanges canadiens de biens et services, de sorte qu'il s'agit du principal concurrent du Canada. Le Canada a un important désavantage concurrentiel par rapport aux États-Unis, puisque la compétitivité de ce pays est mieux cotée que celle du Canada dans 10 des 13 principales catégories de l'indice et 2 catégories sont cotées égales.

La base de données sur la réglementation des marchés de produits de l'OCDE, qui est mise à jour tous les cinq ans, brosse à son tour un tableau peu reluisant. Cette base de données analyse les indicateurs qui déterminent dans quelle mesure les politiques favorisent ou freinent la concurrence au sein des marchés de produits et services. En 2019, le Canada accusait un retard considérable par rapport à ses homologues à l'égard de plusieurs activités économiques importantes.

Voici quelques exemples :

- Le Canada se classe sous la moyenne des pays membres et non membres de l'OCDE en ce qui a trait à l'intervention dans les opérations d'affaires (c.-à-d., des mesures liées au contrôle et à la réglementation des prix de vente au détail, la réglementation du type injonction et contrôle, et l'approvisionnement du secteur public).
- Le Canada est presque deux fois moins concurrentiel que la moyenne de l'OCDE en ce qui a trait au fardeau administratif imposé aux jeunes entreprises (c.-à-d., le fardeau administratif imposé aux sociétés à responsabilité limitée et aux entreprises appartenant à des particuliers ainsi que les détenteurs de licences et permis connexes).
- Le Canada connaît un écart important par rapport à ses homologues de l'OCDE, affichant de plus grands obstacles au commerce et aux investissements (c.-à-d., des obstacles à l'investissement direct étranger, un traitement différent pour les fournisseurs étrangers et des obstacles à la facilitation du commerce⁵).

Surtout, l'analyse d'importants sondages d'opinion mondiaux indique constamment que, de l'avis du milieu des affaires, le contexte réglementaire du Canada est sous-optimal.

Voici quelques exemples :

- Dans l'enquête de 2017 sur l'opinion des dirigeants, réalisée dans le cadre du Rapport sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial, la lourdeur bureaucratique gouvernementale et les taux d'imposition sont cités comme les plus grands facteurs faisant obstacle aux affaires au Canada⁶. Si cette observation ne concerne pas uniquement la réglementation, la lourdeur bureaucratique s'applique sans équivoque à l'administration des règlements gouvernementaux.
- L'indice de liberté économique de l'Institut Fraser, qui mesure plusieurs dimensions de la liberté humaine a constamment classé le Canada dans les 15 premiers rangs au monde. Toutefois, le Canada s'est classé au 31^e rang parmi ses homologues en ce qui concerne le fardeau de la réglementation en 2018, à la question suivante : « Dans votre pays, dans quelle mesure est-ce un fardeau pour les entreprises de se conformer aux exigences de l'administration publique (p. ex., permis, réglementation, rapports)? »
- En mai 2018, la Chambre de commerce du Canada a publié un rapport qui tirait la conclusion suivante : « Le système réglementaire étouffe les entreprises du Canada, en raison de l'accroissement continu de règles toujours plus complexes, plus coûteuses et qui se chevauchent entre les différents ordres de gouvernement⁸. »
- Le Baromètre des affaires de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) mesure chaque mois le niveau d'optimisme, les attentes et les conditions d'exploitation des petites entreprises au Canada, et est un bon indicateur de la confiance des entreprises à différents égards.
 - En juillet 2019, la majorité des répondants ont indiqué que l'impôt et les règlements étaient à l'origine des principales pressions sur les coûts pour les entreprises⁹.
- Enfin, en janvier 2019, le Conseil canadien des affaires a interrogé ses membres pour obtenir leur avis sur l'économie. Quarante et un pour cent des participants ont indiqué que la diminution du fardeau réglementaire était « un élément qui contribuerait à améliorer le contexte des affaires au Canada¹⁰ ».
 - Lorsqu'on leur a demandé quel était l'enjeu réglementaire qui posait le plus grave problème pour leur entreprise, les répondants ont indiqué majoritairement qu'il s'agissait de l'incertitude et du manque de prévisibilité associés aux processus réglementaires, suivis du délai de prise de décisions et du manque d'uniformité réglementaire entre les différentes régions du pays¹¹.

Si les sondages d'opinion peuvent être subjectifs, leurs résultats brossent un tableau clair et cohérent des perspectives des entreprises sur le monde des affaires canadien.



Conception

La première dimension de l'incidence que les règlements peuvent avoir sur la compétitivité économique, c'est le contenu ou la conception des règlements en soi. La substance d'une réglementation établit ce qui est légal et ce qui ne l'est pas, et peut dicter les exigences auxquelles une entreprise doit répondre pour respecter la loi. Lorsqu'ils sont bien conçus, les règlements atteignent leur objectif de protéger l'intérêt public au moindre coût possible. On parvient à cet équilibre à l'aide d'une analyse coûts-avantages fondée sur des preuves, qui évaluent les deux dimensions de manière approfondie¹².

Une conception inappropriée des règlements peut miner la compétitivité de différentes façons :

Mauvais diagnostic ou conflit des intérêts publics

L'intérêt public n'est pas nécessairement toujours évalué correctement. Il existe aussi des situations d'incompatibilité ou de conflit entre les intérêts publics; ceux-ci devraient alors être pondérés et équilibrés, ce qui n'est pas le cas, parce que les politiques recourent différents organismes de réglementation.

Conséquences imprévues

Une nouvelle réglementation peut entraîner des résultats imprévus et indésirables pour l'économie, ce qui peut se traduire par des coûts financiers ou des coûts d'opportunité. Les distorsions économiques risquent de freiner la croissance économique, ce qui peut limiter la création d'emplois et l'augmentation des revenus. Si une réglementation n'est pas bien conçue, le résultat escompté pour le public pourrait ne pas être atteint.

Obstacles réglementaires à l'investissement direct étranger

Au Canada, l'environnement qui régit l'investissement direct étranger (IDE) entrant est plus restrictif que dans les pays homologues. L'IDE est un élément essentiel à l'amélioration de la compétitivité. Il permet d'obtenir des capitaux supplémentaires et de se doter de nouvelles technologies, ce qui crée des emplois et augmente la productivité. L'investissement étranger s'accompagne souvent de nouvelles techniques de gestion et de nouveaux processus de production.

En 2018, le Canada s'est révélé l'un des pays les plus restrictifs concernant l'IDE parmi les pays homologues de l'OCDE, selon l'Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE de l'OCDE (indice de l'IDE¹³). Cet indice mesure les restrictions imposées par la loi sur les investissements directs étrangers dans 22 secteurs économiques¹⁴. Le Canada est le plus mal classé parmi ses homologues sur le plan du caractère restrictif. Aux États-Unis, le caractère restrictif s'établissait à peu près à la moitié de celui du Canada. Ce résultat n'avait rien de nouveau. Entre 2010 et 2017, le Canada s'est toujours classé dans le quartile supérieur parmi ses homologues au chapitre du caractère restrictif de l'IDE.

Quant au caractère restrictif propre à un secteur, après 2018, on déplorait que les restrictions sur l'IDE au Canada dans les secteurs des pêches, de la fabrication, du raffinage de l'huile, des produits chimiques, des services bancaires, du transport et des médias étaient supérieures à la moyenne de l'OCDE¹⁵.

L'indice de liberté économique de l'Institut Fraser, qui mesure plusieurs dimensions de la liberté économique et sociale, a constamment classé le Canada dans les 15 premiers rangs au monde. Par contre, lorsqu'on a

demandé aux répondants, « Dans votre pays, à quel point les règles et règlements sont-ils restrictifs à l'égard de l'IDE? », le Canada s'est classé au 48^e rang mondial en 2017-2018, loin derrière ses homologues tels que le Royaume-Uni, qui se situait au 5^e rang¹⁶.

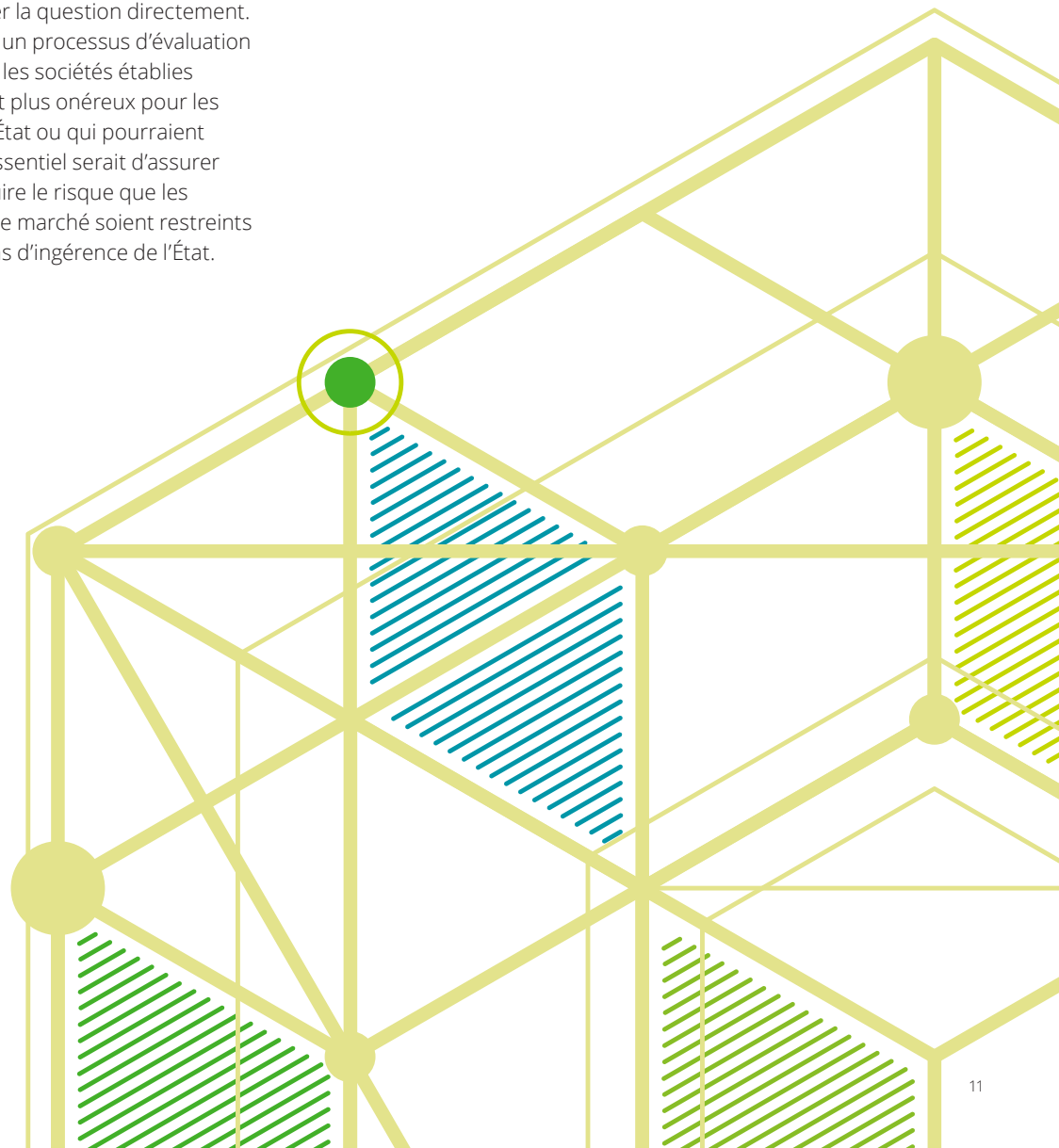
Le système réglementaire des IDE au Canada a sans doute provoqué une baisse des investissements étrangers. Depuis 2002, les réserves d'investissements étrangers au Canada ont augmenté de seulement 2 % par année. Entre 2007 et 2017, les flux nets totaux d'IDE ont enregistré des fluctuations importantes. Lors de la dernière récession, l'IDE a chuté de 79 % de 2007 à 2009. Depuis 2014, les flux nets diminuent, et ont connu un recul de 29 % entre le premier trimestre de 2014 et le troisième trimestre de 2018¹⁷.

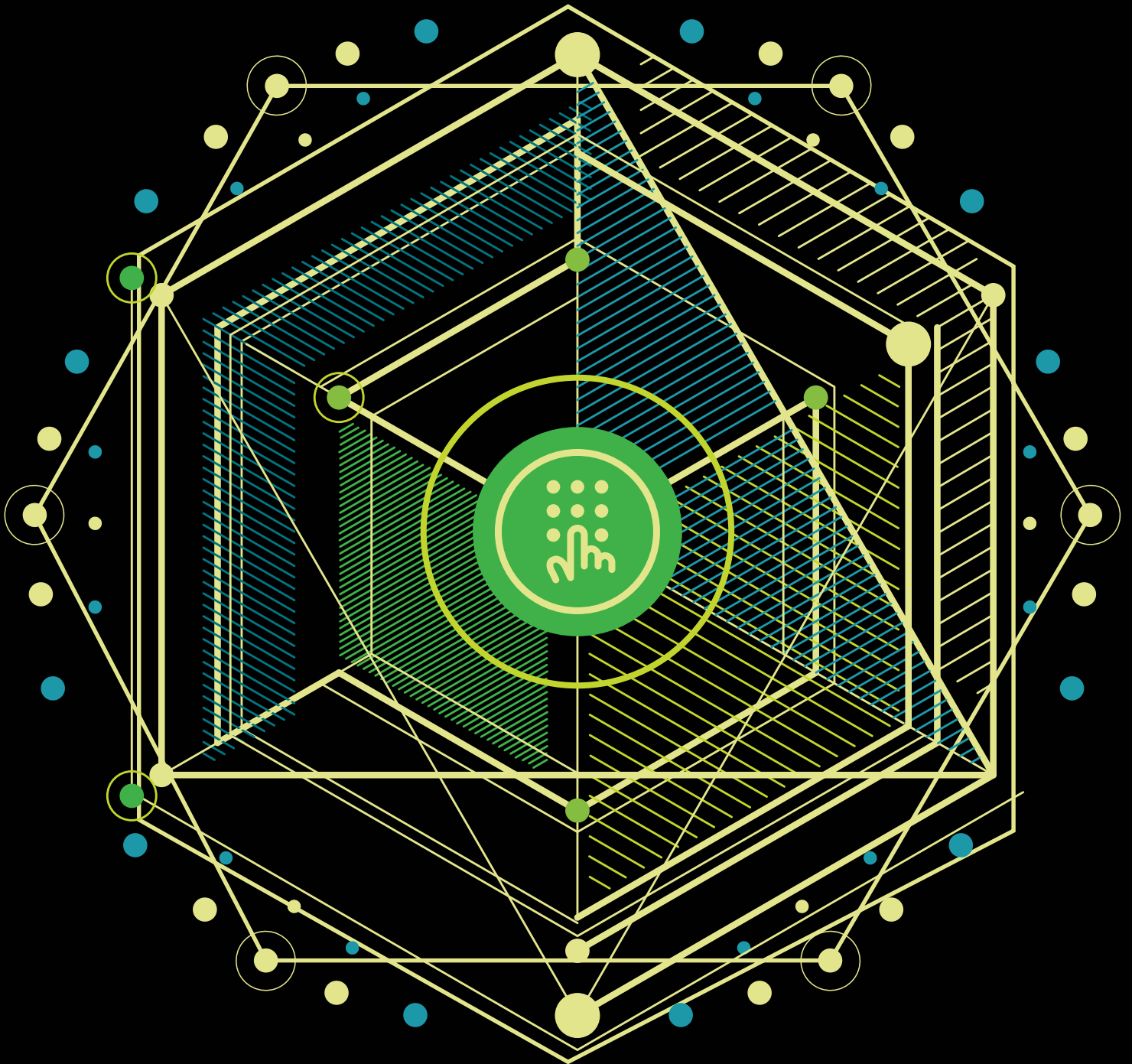
Il y a plusieurs cas très médiatisés où le gouvernement du Canada a décidé de s'opposer à des investissements en capital étranger en vertu des modalités de la *Loi sur l'investissement Canada*. Au sens de la loi, le critère de « l'avantage net » essentiel impose aux investisseurs potentiels le fardeau de démontrer que leur plan d'investissement procurera un avantage global au Canada dans des dimensions telles que l'emploi, les exportations et la productivité. Le respect des modalités de la réglementation liée à l'IDE entraîne un coût important pour les investisseurs.

- Lorsqu'un investisseur potentiel soumet un dossier, son approbation ou son refus est à la discrétion du gouvernement. Cela donne l'impression que la décision est arbitraire, une perception qui est amplifiée lorsque le gouvernement prend des décisions incohérentes.
- Alors que le processus d'examen permet au gouvernement canadien de protéger l'intérêt public, la démarche réglementaire du Canada est beaucoup plus onéreuse que celle d'autres pays homologues qui parviennent au même objectif.

Tous ces facteurs mis ensemble signifient qu'il est moins intéressant d'investir au Canada. Les investissements au Canada doivent être financés soit par l'épargne intérieure, soit par des apports de capitaux étrangers; mais le pays compte sur les investissements étrangers, car l'épargne intérieure est insuffisante pour répondre aux besoins de l'économie.

Pour relever le défi de la compétitivité posé par les obstacles à l'IDE, l'une des possibilités serait d'inverser le critère de l'avantage net et d'exiger que le gouvernement du Canada établisse un coût net pour le pays. L'un des défis particuliers de l'IDE, c'est que des investissements sont proposés par des entreprises étrangères appartenant à l'État. Cependant, s'il s'agit de la principale préoccupation, la politique d'IDE devrait être conçue de façon à traiter la question directement. On pourrait mettre en place un processus d'évaluation à deux volets : un volet pour les sociétés établies dans les marchés, et un volet plus onéreux pour les entreprises appartenant à l'État ou qui pourraient subir l'influence de l'État. L'essentiel serait d'assurer la transparence, afin de réduire le risque que les investissements fondés sur le marché soient restreints en raison des préoccupations d'ingérence de l'État.





Pertinence

Dans certains cas, les règlements ne sont pas adaptés aux temps qui changent, deviennent désuets ou ne sont plus pertinents sur le plan économique, mais ils continuent néanmoins d'être appliqués. Si les règlements ne suivaient pas le rythme des changements, le public pourrait être exposé à des risques et des possibilités économiques pourraient nous échapper. Des règlements dépassés peuvent créer des coûts et des distorsions économiques.

Confidentialité des données

Nous sommes actuellement à la quatrième ère industrielle, qui est axée sur les données. À cette époque où les gouvernements et les secteurs comptent sur les données pour interagir avec la société, les organismes de réglementation doivent revoir leurs approches classiques ayant pour but d'atteindre un équilibre entre le droit à la vie privée de la société et la protection des données, en tirant parti des avantages évidents liés aux nouvelles technologies.

Airbnb

Airbnb a connu une croissance rapide, passant de 21 000 séjours en 2009 à 80 millions en 2016¹⁸. Les municipalités étaient perplexes quant aux meilleurs moyens de réglementer les conséquences fiscales, juridiques et de sécurité de cette nouvelle forme d'occupation des foyers.

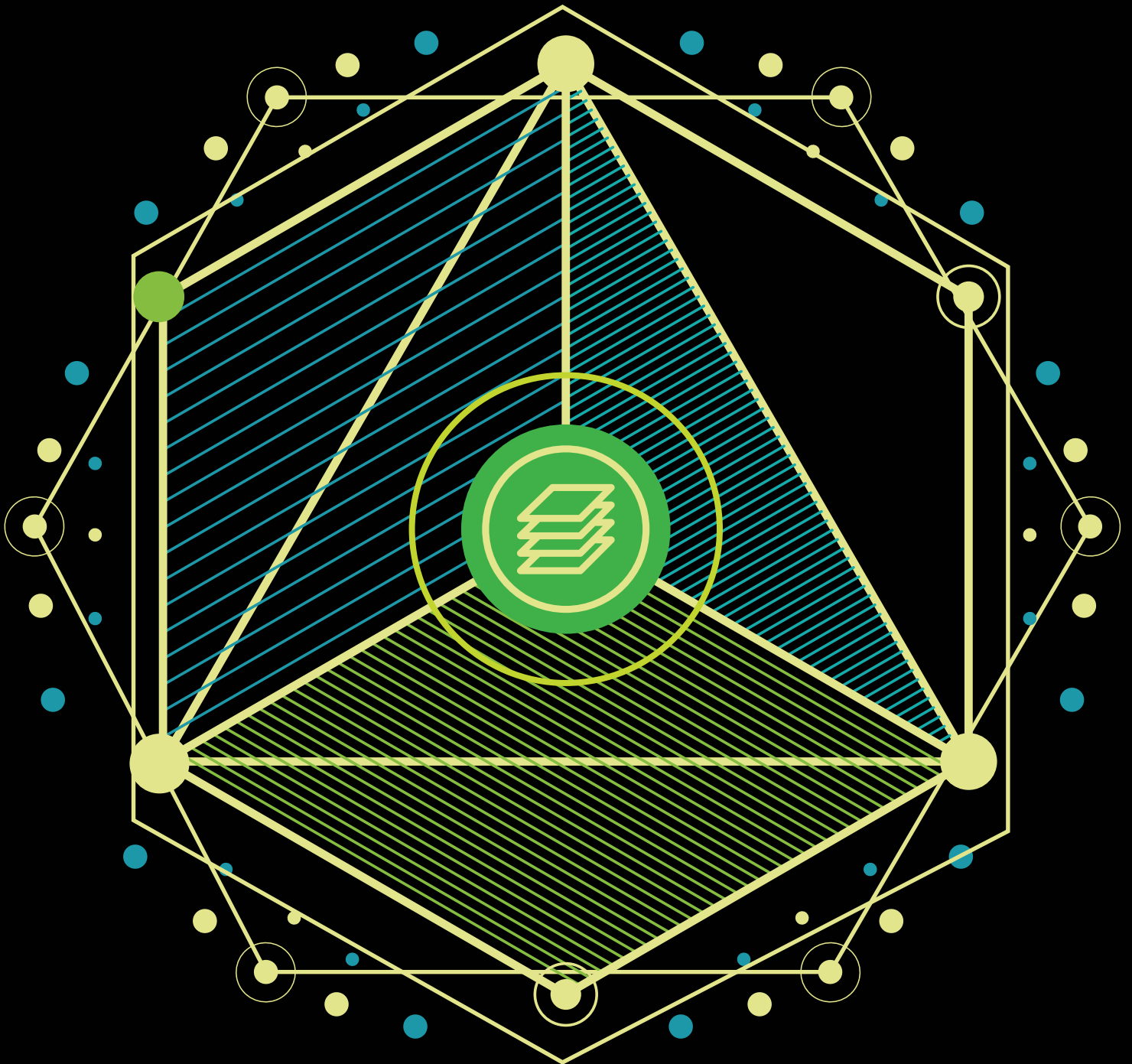
Voitures autonomes

Dans le secteur automobile, les approches réglementaires portent depuis longtemps sur la sécurité des automobilistes. Cependant, depuis que les constructeurs automobiles ont commencé à investir dans les voitures autonomes, les approches réglementaires conventionnelles sont complètement perturbées. Les régimes réglementaires d'assurance s'appuient sur la notion de responsabilité du conducteur; mais en l'absence d'un chauffeur, la responsabilité doit être assumée différemment.

Chaîne de blocs

Le respect des contrats et des ententes est au cœur de la veille réglementaire et juridique au sein de l'économie. La chaîne de blocs, mieux décrite comme la technologie du registre distribué, a le potentiel de modifier fondamentalement la façon dont nous faisons des affaires et dont les entreprises sont configurées. Cette technologie élimine le besoin de recourir à des intermédiaires, soit une importante source d'activités dans certains secteurs tels que les services financiers et certaines parties de la fonction publique (p. ex., l'enregistrement foncier). Toutefois, ces activités et le traitement des données connexes sont très réglementés. À défaut d'une nouvelle réglementation adaptée à cette réalité, il sera impossible d'exploiter tout le potentiel de cette technologie.

Tous ces exemples réunis illustrent le nouveau contexte au sein duquel les organismes de réglementation doivent déterminer rapidement comment protéger le mieux possible les citoyens, assurer l'équité des marchés et appliquer les règlements, tout en permettant à ces nouvelles technologies et possibilités économiques de se concrétiser.



Chevauchements et décalages des règlements entre les gouvernements

Des règlements sont appliqués à tous les paliers de gouvernement et dans l'ensemble des territoires. La Constitution accorde la compétence en matière de divers portefeuilles politiques aux différents paliers de gouvernement. Cependant, l'économie d'aujourd'hui est peu représentative de celle qui existait à l'époque de la Confédération. Cette situation peut entraîner un manque de clarté et même des chevauchements à l'égard de la responsabilité réglementaire des pouvoirs publics. Il est possible qu'une même activité d'affaires soit réglementée à la fois par une administration municipale, provinciale et fédérale. Il se peut aussi que plusieurs ministères au sein d'un gouvernement réglementent une même activité.

Les organismes de réglementation canadiens peuvent profiter de l'expérience et des apprentissages de leurs homologues internationaux lorsque l'intérêt peut être protégé de manière semblable au pays. Lorsque le Canada ne réglemente pas les activités d'affaires à l'instar de ses homologues, il rate des occasions d'harmoniser le marché canadien aux autres, et d'adapter les approches sensées et efficaces qui sont déployées avec succès ailleurs.

Voici quelques exemples de répercussions sur la compétitivité économique :

Contexte moins intéressant pour l'investissement

Les nombreux niveaux d'approbation réglementaire peuvent rapidement miner la volonté d'investir. Cette situation s'avère particulièrement difficile pour les plus petites entreprises nationales et étrangères, qui ne sont pas aussi habiles que les grandes entreprises nationales pour s'orienter dans le système réglementaire du pays.

Règlements qui ne reflètent pas les meilleures pratiques mondiales

Les organismes de réglementation canadiens n'adoptent pas les pratiques réglementaires les plus efficaces qui sont mises en place dans d'autres pays. Par conséquent, l'intérêt public est protégé à un coût plus élevé. Les écarts de réglementation peuvent limiter la capacité des entreprises canadiennes à s'arrimer

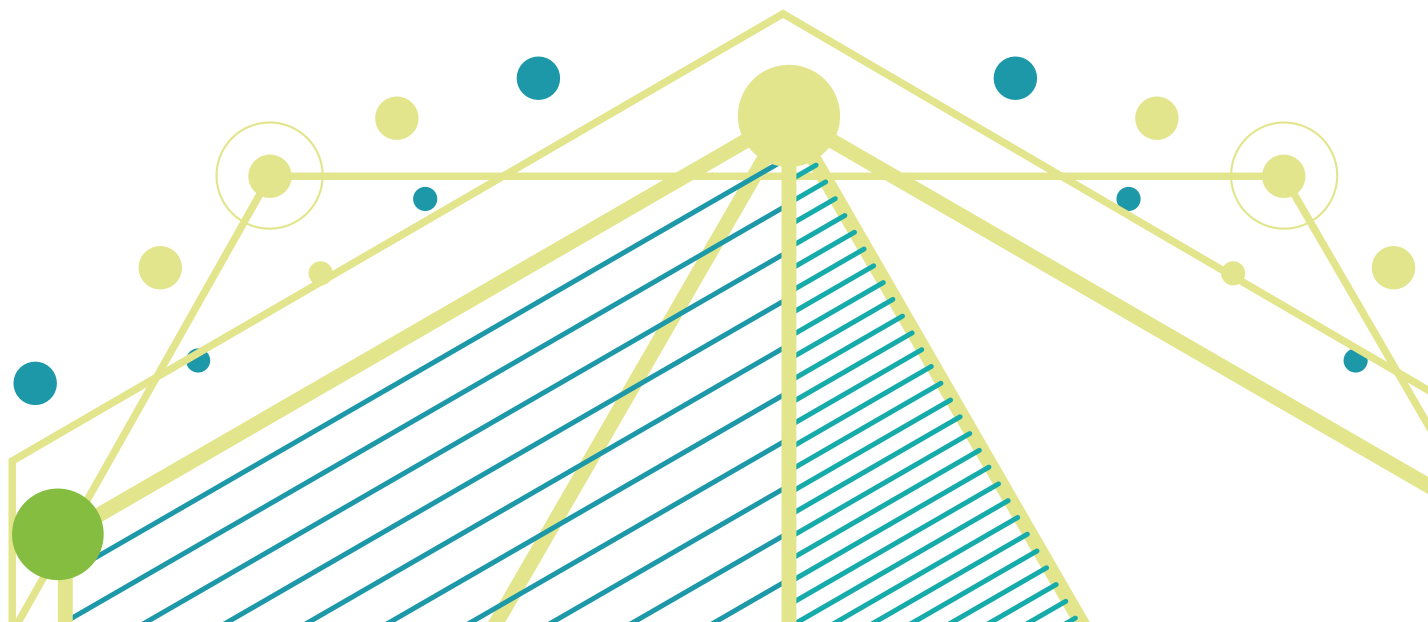
facilement aux chaînes d'approvisionnement mondiales, ce qui est essentiel au sein de l'économie mondiale intégrée d'aujourd'hui.

Coûts financiers et coûts d'opportunité accrus associés à la conformité

Lorsque plusieurs paliers de gouvernement réglementent la même activité économique, les échéanciers associés à la conformité réglementaire peuvent augmenter, entraînant des contraintes de temps et un fardeau financier aux fins de la conformité réglementaire. Il convient de souligner que, si des coûts financiers peuvent survenir, la valeur temps de l'argent signifie que des coûts d'opportunité sont également engagés; ceux-ci peuvent être particulièrement élevés dans le cas des projets d'envergure, ou constituer un lourd fardeau pour les plus petites entreprises.

Difficulté à cerner les conséquences du fardeau réglementaire

Du point de vue des politiques publiques, le chevauchement des systèmes de réglementation peut limiter la capacité des gouvernements à avoir une vision claire de l'efficacité et des conséquences des règlements. Par ailleurs, lorsque la compétence réglementaire est répartie dans différents ministères, l'évaluation des compromis et des dépendances entre les options peut être difficile à établir, ce qui vient également déjouer les efforts de réglementation de nouvelles idées et de nouveaux modèles d'affaires.



Obstacles au commerce interprovincial

Les obstacles au commerce interprovincial sont un exemple flagrant de réglementation inefficace et coûteuse. Alors que le Canada participe à de nombreux accords commerciaux multilatéraux, son propre marché intérieur est fragmenté à cause de la persistance des obstacles au commerce interprovincial.

Malgré la récente ratification de l'Accord de libre-échange canadien, un accord interprovincial signé par les premiers ministres canadiens, de nombreux obstacles au commerce interprovincial subsistent. L'accord engage les gouvernements provinciaux à éliminer les obstacles au commerce, mais il prévoit aussi 144 exemptions précises. Ces exemptions s'accompagnent d'une disposition ouverte qui permet aux provinces d'appliquer leurs propres règles au nom de l'intérêt public ainsi que d'une clause dérogoatoire.

Absence d'organisme national de réglementation des valeurs mobilières

À l'heure actuelle, Le Canada est le seul pays du G20 qui n'a pas un organisme national de réglementation des marchés des capitaux. Les marchés financiers sont plutôt régis par 13 organismes distincts de réglementation des valeurs mobilières, et par des lois et règlements différents dans chacune des provinces et chacun des territoires.

Réglementation des marchés provinciaux intérieurs – tarification du carbone, cannabis et dossiers médicaux électroniques

Au-delà du commerce interprovincial, les règlements provinciaux relatifs aux marchés peuvent créer des règles du jeu non équitables pour les entreprises. Les exemples suivants illustrent cette situation :

Tarification du carbone

Le Canada s'est doté de politiques de tarification du carbone au niveau fédéral, tout en accordant aux provinces la possibilité d'adopter leur propre approche. Pour assurer le respect de ces politiques, une série de règlements ont été mis en place pour les prix du carbone et pour orienter les efforts de réduction des émissions de carbone. Tout en étant le moyen le plus rapide de réaliser des progrès politiques dans ce dossier, cela crée des différences dans la façon dont les provinces régissent la tarification et les quotas d'émission du carbone, ce qui vient compliquer les exigences de conformité pour les entreprises qui exercent des activités dans plus d'une province.

Cannabis

Même si le gouvernement fédéral a légalisé le cannabis en 2018, les règles entourant l'utilisation, la vente et la distribution du cannabis varient selon la province. Le cannabis représente un nouveau marché important, dont les ventes canadiennes devraient dépasser 7 milliards de dollars en 2019. Quoi qu'il en soit, seulement certaines provinces ont exploité des possibilités de ventes privées : Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, n'autorise pas les ventes privées contrairement à l'Ontario. Dans l'ensemble, les différents règlements concernant le cannabis pourraient mener à des occasions sporadiques au pays et limiter la capacité des entreprises du secteur du cannabis à établir une présence sur le marché national.

Dossiers médicaux électroniques

Les différences entre les normes provinciales concernant la réglementation relative aux dossiers médicaux électroniques sont accusées de réduire la capacité des entreprises d'analytique en soins de santé de réaliser des ventes, ou de prendre de l'expansion, au Canada¹⁹. Au fil du temps, cela pourrait contribuer au ralentissement de l'adoption d'innovations dans l'ensemble des systèmes de santé canadiens, et limiter la capacité pour les provinces de « reconnaître » les dossiers et les renseignements sur les patients des autres provinces. Ces deux défis créeront des difficultés et des inefficacités dans la prestation des services de soins de santé à l'échelle nationale.

Chevauchement de la réglementation entre les différents paliers de gouvernement

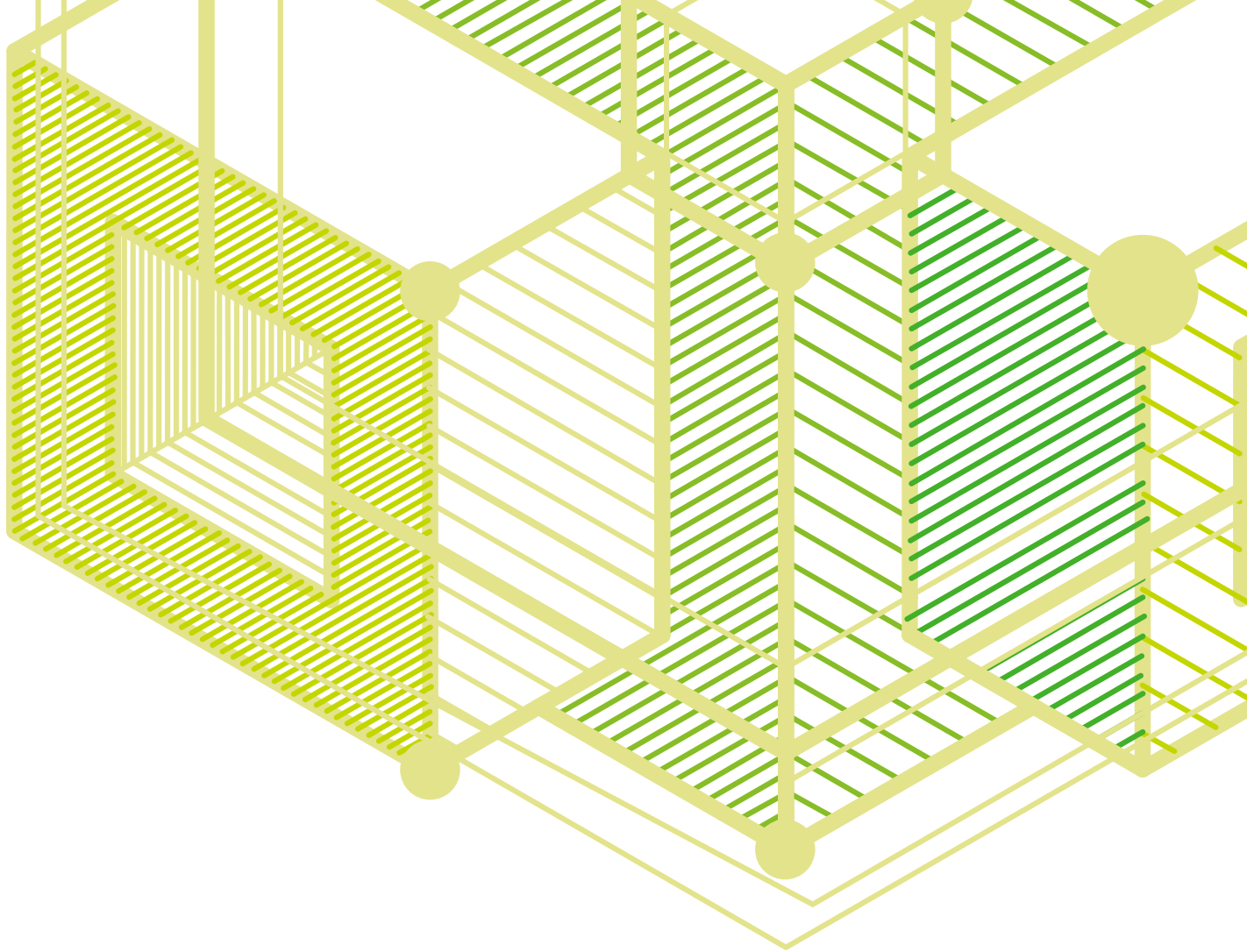
Extraction de l'uranium

en 2018, la Chambre de commerce du Canada a établi un profil de la façon dont les mines d'uranium sont simultanément réglementées par trois entités gouvernementales²⁰. Le secteur minier en général est régi par les provinces, mais l'exploitation de l'uranium constitue une exception, puisqu'elle est soumise à plusieurs règlements sur la santé et la sécurité, et homologuée à l'échelle fédérale par la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN). Parallèlement, le gouvernement de la Saskatchewan a adopté ses propres lois et règlements pour normaliser les aspects liés à la santé, à la sécurité et à l'environnement de l'extraction et de concentration de l'uranium. Enfin, les mines d'uranium sont également réglementées en vertu du Règlement sur les effluents des mines de métaux d'Environnement Canada. En effet, trois organismes de réglementation régissent l'exploitation de l'uranium, ce qui contribue sans doute à un contexte réglementaire sous-optimal au sein duquel le mines d'uranium exercent leurs activités.



Contraintes de temps et de coûts associés à la conformité

Les règlements sont appliqués au moyen de processus de production de rapports ou de documentation que les entreprises doivent réaliser. Plus les exigences de conformité sont complexes, plus les entreprises doivent leur consacrer du temps, des efforts et des ressources financières. Le coût financier lié à la conformité peut être simple à quantifier, mais les organismes de réglementation n'ont pas toujours pleinement conscience du fait que le temps, c'est de l'argent. Après avoir réuni toute la documentation nécessaire pour se conformer aux règlements, les entreprises doivent patienter tant que l'organisme gouvernemental approprié n'a pas pris sa décision.



Plusieurs coûts économiques en découlent :

Limitation de l'investissement des entreprises

Les coûts financiers liés à la conformité peuvent limiter la capacité des entreprises à investir de façon importante dans leurs talents ou leur capital physique. Lorsqu'elles s'abstiennent d'investir, les entreprises canadiennes prennent du retard dans l'adoption de nouvelles meilleures pratiques ou d'outillage qui pourraient les aider à rivaliser sur la scène mondiale.

- Le sous-investissement est un problème qui tourmente l'économie canadienne depuis bon nombre d'années. En pourcentage du PIB, le Canada investit moins dans le matériel, l'outillage et les brevets intellectuels que ses homologues de l'OCDE, et accuse un retard important par rapport aux États-Unis.
- Les conséquences sur le plan des coûts peuvent être particulièrement élevées pour les petites et moyennes entreprises, qui représentent la majorité de l'économie canadienne, et qui peuvent avoir du mal à compenser les coûts associés à la conformité ou aux services achetés pour assurer la conformité.

Moins de prévisibilité et de transparence

Les longs délais d'approbation réglementaire accentuent l'incertitude chez les investisseurs et

rendent la planification d'affaires difficile. Notamment, les temps d'attente prolongés sans qu'il y ait de dialogue entre les organismes de réglementation et les entreprises peuvent entraîner un manque de prévisibilité, alors que les entreprises ne savent pas nécessairement quels éléments réglementaires provoquent des retards dans la prise de décision.

Perte de revenus et d'occasions d'affaires

Chaque jour où les entreprises attendent l'issue des examens réglementaires représente des coûts liés à la perte d'occasions. Plus particulièrement, dans les cas où les fluctuations du marché peuvent avoir une incidence sur les perspectives de rentabilité (p. ex., les variations cycliques des prix des marchandises), les approbations tardives peuvent signifier que l'économie canadienne rate des occasions sur le marché.

Réduction du pouvoir d'attraction du Canada à l'égard de l'investissement

Les longs temps d'attente envoient le message aux investisseurs qu'il est difficile, fastidieux et coûteux de faire des affaires au Canada. Alors que les homologues du Canada font miroiter des délais d'approbation plus rapides et des approches plus simples en matière de réglementation, les investisseurs peuvent être attirés par d'autres pays.

Projets d'infrastructure canadiens

Il est de plus en plus difficile d'obtenir une approbation pour la construction de projets d'infrastructure nationaux. Les démarches et les échéanciers d'évaluation des effets économiques, sociaux et environnementaux sont de plus en plus lourds²¹.

En 2016, le Financial Post a dressé une liste de 35 grands projets, d'une valeur de 129 milliards de dollars, qui ont été reportés ou annulés²². Ceux-ci comprennent des pipelines, des barrages hydroélectriques, des mines et des éoliennes, entre autres. Mais le problème ne tient pas seulement à la difficulté de réaliser des projets d'exploitation des ressources. Il a fallu plusieurs années avant que l'Administration portuaire Vancouver-Fraser obtienne le feu vert pour le projet d'expansion du terminal Centerm, qui contribue en définitive à soutenir les exportations canadiennes et les efforts de diversification du commerce.

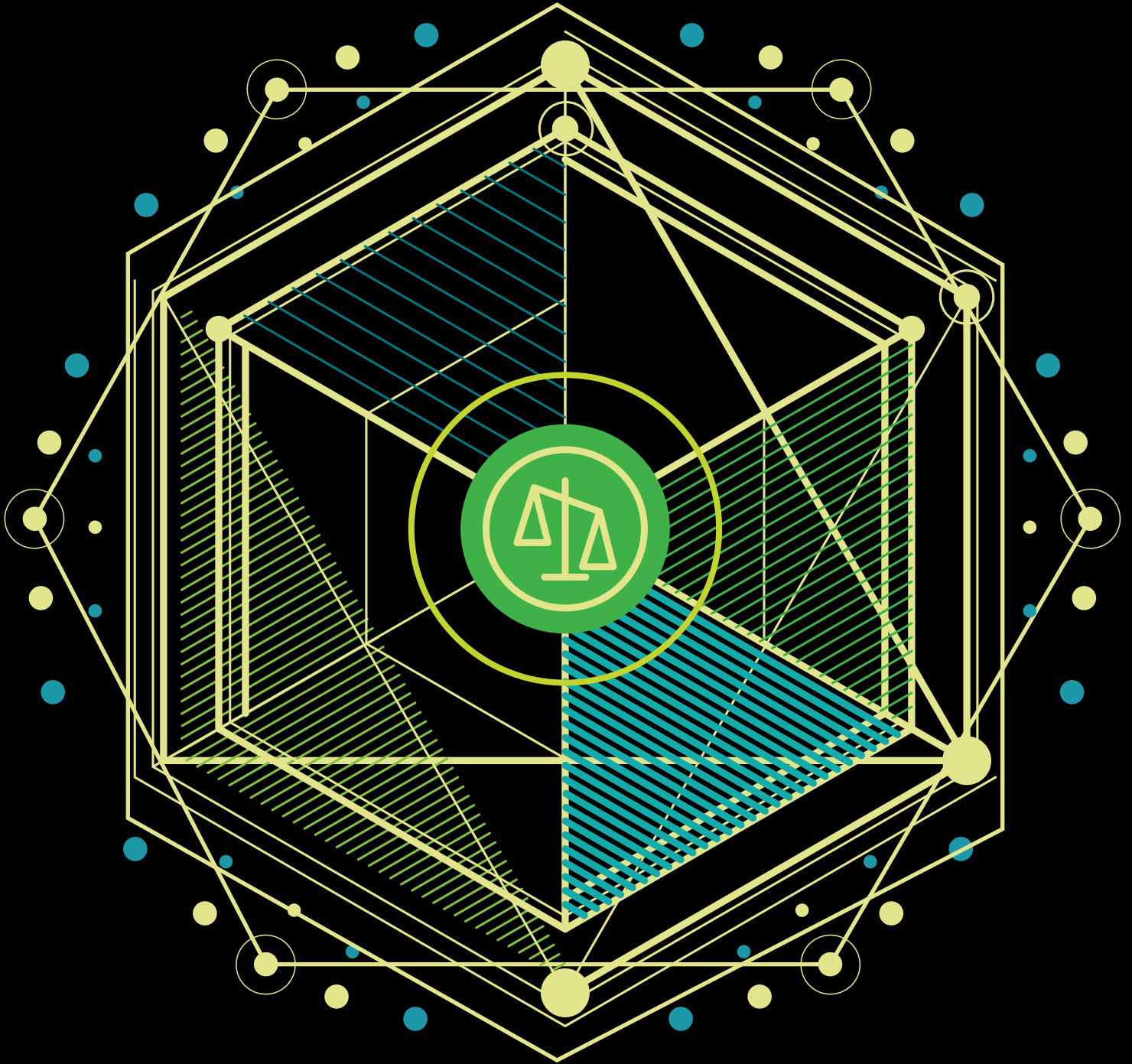
Autre exemple : l'enjeu litigieux de l'expansion de la capacité pipelinière. L'Alberta vend du pétrole à un seul client, les États-Unis, qui connaît actuellement une révolution de son approvisionnement énergétique avec l'exploitation du pétrole et des gaz de schiste. Cela a créé des conditions de ressources excédentaires en Alberta et contribué au fléchissement des prix. Étant donné la difficulté à faire construire le pipeline Keystone XL, une plus grande quantité de pétrole de l'Alberta est expédiée par chemin de fer, une solution peu intéressante par rapport aux pipelines. Qui plus est, Keystone XL ne réglera pas le problème de la clientèle unique. Alberta doit diversifier sa clientèle; elle doit acheminer du pétrole à un port en eau profonde.

L'autre solution, soit l'expansion du pipeline Trans Mountain, s'est révélée extrêmement litigieuse. En effet, au cours des dernières années, ce projet a été approuvé, puis rejeté. Les pipelines relèvent du fédéral, mais le gouvernement fédéral a dû se porter acquéreur du projet avec l'argent des contribuables pour que celui-ci puisse être réalisé. Le pipeline a aussi mené à un différend opposant deux des plus importants gouvernements provinciaux du Canada. Tout cela a eu pour effet d'augmenter le coût du pipeline et, au bout du compte, a abouti à une hausse marquée du transport ferroviaire du pétrole, en plus de donner l'impression à la communauté internationale que le Canada est un endroit où il est difficile d'investir et de faire des affaires.

En ce sens, les projets d'infrastructure nationaux nécessitent une évaluation économique, sociale et environnementale approfondie. Encore faut-il réaliser ces examens dans un délai raisonnable pour défendre l'intérêt public, sans toutefois mettre en cause la viabilité économique des projets par la simple imposition d'un fardeau réglementaire.

Délai d'obtention des permis de construction

En 2019, le rapport Doing Business de la Banque mondiale révélait que l'obtention des permis nécessaires pour construire un nouvel entrepôt au Canada nécessite 249 jours, soit 168 jours de plus qu'aux États-Unis. Le délai d'obtention de permis au Canada a augmenté depuis 2010, alors que des homologues comme l'Allemagne ont réussi à écourter ces temps d'attente. Le temps, c'est de l'argent; aussi, les retards dans l'octroi des permis ont des répercussions économiques²³.



Application inégale des règlements

Les règlements exigent des mesures d'application pour assurer la conformité. Par contre, l'application peut être inégale. Le cas échéant, cela peut entraîner plusieurs conséquences économiques négatives.

Exposition aux risques

Lorsqu'ils sont bien conçus, les règlements prémunissent les entreprises et les particuliers contre les conséquences négatives. La non-conformité peut signifier une exposition à des risques susceptibles d'être lourds de conséquences. Par exemple, le non-respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité peut provoquer des blessures. Dans le même ordre d'idées, les règlements liés à la protection du consommateur sont conçus pour veiller à ce que les clients aient accès à des renseignements et rapports appropriés afin de faire des choix éclairés, ce qui diminue la probabilité de regretter leurs achats.

Règles du jeu inéquitables

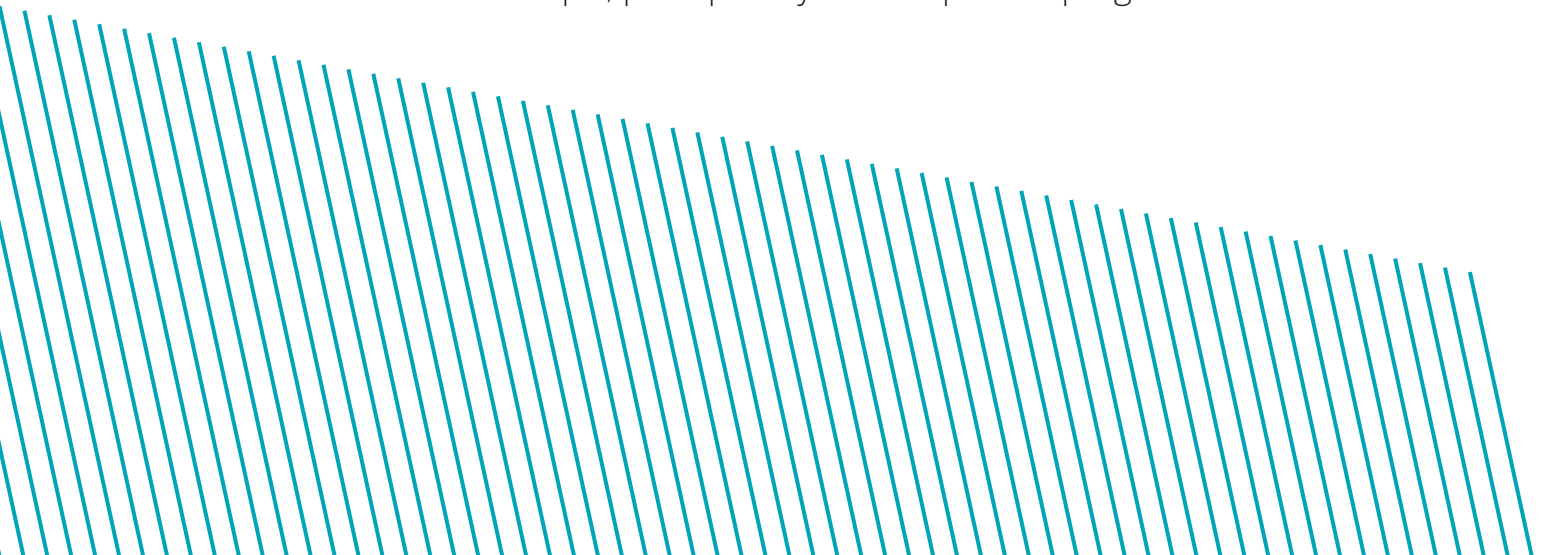
Si seulement une partie des entreprises se conforment aux règlements, certaines d'entre elles devront rivaliser avec d'autres qui n'ont pas effectué les mêmes investissements, ce qui crée un contexte commercial injuste.

Interprétation plus stricte des règlements

Lorsque les entreprises ne se conforment pas aux règlements, les organismes de réglementation sont souvent portés à resserrer les mécanismes d'application. Alors que cette approche est justifiée dans les cas de non-conformité à grande échelle, parfois elle peut freiner la collaboration entre les entreprises et les organismes de réglementation en vue de créer de nouvelles approches en matière de réglementation.

Limites des données

Les gouvernements ont pris de nombreuses initiatives au cours des dernières années pour alléger le fardeau réglementaire, qui sont trop nombreuses pour être énumérées ici. Certains de ces efforts ont eu une plus grande incidence que d'autres. Néanmoins, la tendance à la baisse du classement du Canada sur le plan de la compétitivité internationale porte à croire que les progrès accomplis sont limités. Les gouvernements canadiens ont la volonté de régler le problème, plusieurs provinces ayant mis sur pied des groupes consacrés à la réforme réglementaire. Le gouvernement du Canada a également entrepris la révision de son initiative de réduction des formalités administratives afin de recueillir des commentaires sur la mesure dans laquelle les règlements atteignent les objectifs politiques. Si les entreprises et les gouvernements s'accordent sur la nécessité d'instaurer des règlements efficaces qui servent l'intérêt public au moindre coût économique, pourquoi n'y a-t-il eu plus de progrès?



Plusieurs facteurs contribuent à ces progrès limités, notamment la complexité de l'enjeu. Mais l'un des principaux défis, c'est la rareté des données, qui crée un manque de transparence et de responsabilité gouvernementale. Le Canada ne produit pas de données pertinentes sur le fardeau réglementaire. C'est pourquoi notre analyse cite les résultats de sondages axés sur les opinions.

Contrairement à d'autres facteurs déterminants de la compétitivité économique, le fardeau réglementaire peut être difficile à mesurer correctement compte tenu des enjeux fondamentaux liés aux données. La nature même de la réglementation diffère de celle des autres indicateurs de compétitivité. Les règlements ne sont pas négociés sur les marchés publics et, par conséquent, il n'y a rien pour indiquer leur valeur ou leur coût. Il n'y a pas non plus de mesure normalisée résumant les effets des règlements sur l'économie²⁴. Il est également difficile d'isoler les règlements les plus pertinents pour la compétitivité de l'économie, car celles-ci touchent les entreprises de manière

différente selon leur taille, leur emplacement et leur secteur.

Les données existantes relevant du domaine public ne rendent pas toujours compte du fardeau réglementaire ou des principaux aspects connexes. Si le gouvernement canadien a rendu obligatoire la diffusion publique d'information sur les initiatives de gestion réglementaire, les données publiques existantes peuvent s'avérer difficiles à interpréter. Par exemple, un examen des données publiées par la *Gazette du Canada* entre 2012 et 2018 révèle qu'en moyenne, environ 100 nouveaux règlements par année ont été adoptés.

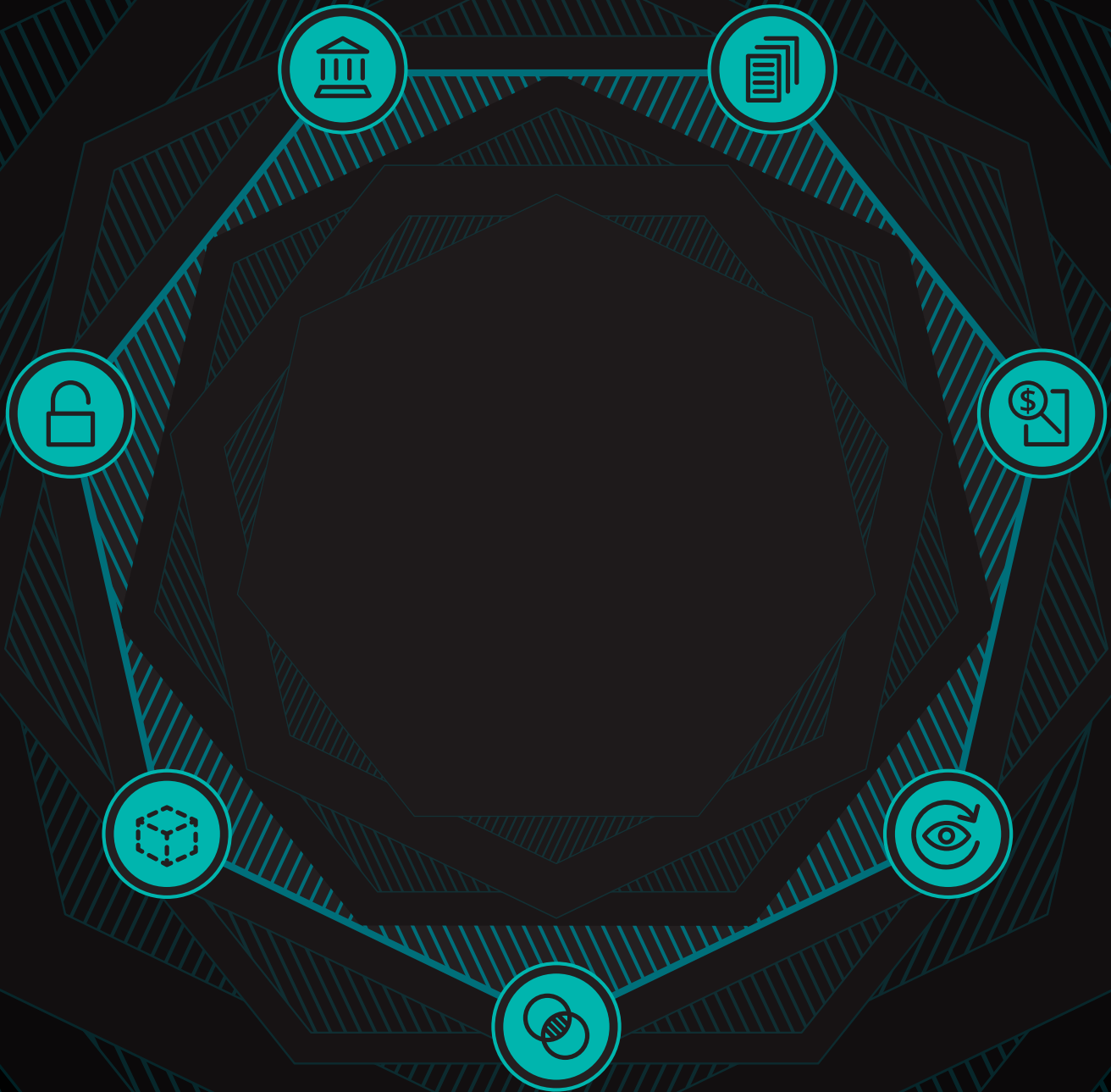
Cependant, la présentation des données concernant le nombre de règlements qui ont été abrogés au cours de la même période n'est pas toujours facile à comprendre. Il est donc difficile d'évaluer l'efficacité relative de la règle du « un pour un » du gouvernement du Canada (établie en 2012). De même, les provinces qui mesurent le nombre d'exigences réglementaires s'en tiennent souvent à un dénombrement. Par exemple, en 2012, l'Ontario déclarait avoir 380 000 exigences réglementaires,

et la Colombie-Britannique a affirmé qu'elle en comptait 166 919 en 2017²⁵. Ces chiffres peuvent être trompeurs, car ils ne correspondent pas tous aux mêmes années, ce qui rend les comparaisons difficiles. Par ailleurs, les dénombrements ne nous indiquent pas la mesure dans laquelle les règlements dont le fardeau est le plus lourd ont été rayés des livres ni s'il est plus facile ou non de faire des affaires au sein de l'économie de la Colombie-Britannique depuis la réduction du nombre de règlements.

Par ailleurs, l'évaluation de la compétitivité est une démarche intrinsèquement comparative. Dans le cas des contextes réglementaires, les comparaisons à l'échelle internationale sont difficiles à établir, car les différences entre les structures gouvernementales et économiques ne permettent pas nécessairement de comparer « des pommes avec des pommes ». Fait troublant, le Canada est exclu de certaines analyses comparatives d'ensembles de données réglementaires à l'échelle mondiale.

Le Canada brille par son absence des enquêtes World Bank Enterprise Surveys entre 1960 et 2014. Ces enquêtes effectuent un suivi de plusieurs éléments détaillés du contexte réglementaire, notamment en demandant aux répondants de préciser le pourcentage de temps que les cadres supérieurs consacrent à la gestion des exigences liées aux règlements gouvernementaux²⁶.

Dans d'autres cas, l'analyse du fardeau réglementaire est mise à jour peu fréquemment ou, souvent, de manière ponctuelle, ce qui limite la capacité d'examiner des séries chronologiques de données. Enfin, bon nombre des données associées à la compétitivité réglementaire sont axées sur l'évaluation des effets des règlements, ou leur présence, et ne mentionnent rien sur la mesure dans laquelle les règlements sont appliqués de façon efficace et cohérente dans l'ensemble de l'économie – une perspective essentielle pour permettre aux décideurs publics d'avoir une vue d'ensemble de la qualité du contexte réglementaire.



Les sept dimensions de la réforme réglementaire

Notre principale recommandation est d'encourager tous les gouvernements du Canada à s'engager envers la réforme réglementaire, en faisant de la compétitivité une dimension clé des efforts de révision et de modernisation. Le gouvernement fédéral et plusieurs provinces ont déjà pris cet engagement. Les gouvernements qui se sont déjà fixé cet objectif devraient placer la réforme réglementaire au sommet de leur liste de priorité et mobiliser des ressources qui s'engageront à assurer un réel changement.

Outre l'engagement envers la réforme réglementaire, nous recommandons d'intégrer sept grands éléments au cadre de modernisation de la réglementation. Chacun de ces principes prévoit que les gouvernements et les secteurs travaillent ensemble de manière plus efficace afin de s'assurer que les régimes réglementaires canadiens sont conçus et exécutés de façon optimale²⁷ :



1. Les gouvernements devraient tirer parti des nouvelles technologies aux fins de conception et d'examen des règlements

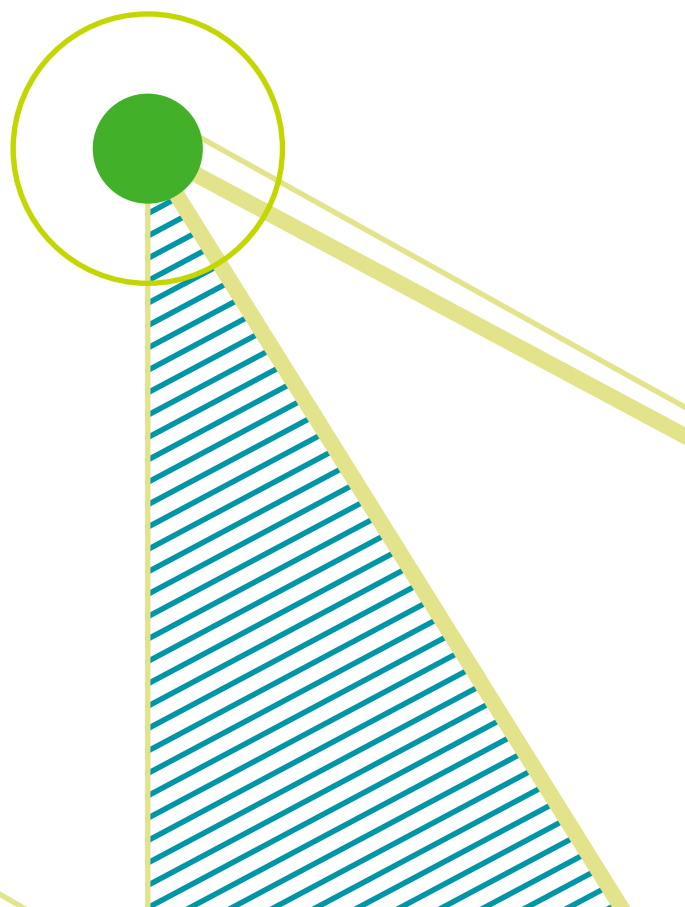
Relever les défis présentés dans ce rapport peut se révéler une tâche colossale pour les gouvernements. Cependant, contrairement à d'autres moments de l'histoire du pays, les gouvernements canadiens disposent aujourd'hui d'un nouvel ensemble d'outils capables d'automatiser plusieurs activités difficiles et fastidieuses en vue de rehausser notre compétitivité réglementaire. Les gouvernements devraient maximiser l'utilisation des nouvelles technologies de pointe pour faciliter la conception et l'examen de la réglementation, notamment l'intelligence artificielle (IA), la technologie de l'apprentissage machine et la chaîne de blocs (ou registre distribué), entre autres innovations.

Par exemple, l'IA et la technologie de l'apprentissage machine peuvent éplucher de vastes quantités de données pour repérer les règlements désuets ainsi que les chevauchements et dédoublements réglementaires. Elles peuvent aussi contribuer à la collecte d'information sur les approches réglementaires utilisées à l'étranger, ce qui permet de dégager de meilleures pratiques.

De même, les registres distribués peuvent constituer des solutions de rechange peu coûteuses aux pratiques réglementaires existantes, telles que les registres fonciers. La révolution numérique a le potentiel

d'améliorer considérablement l'efficacité de la prestation des services au public, y compris l'administration et la conception des régimes réglementaires.

Surtout, si les gouvernements utilisent des technologies comme l'IA, cela favoriserait leur adoption dans l'ensemble du secteur public et pourrait vraiment renforcer l'écosystème technologique du Canada. Pour les décideurs politiques, il pourrait s'agir d'une solution gagnante sur toute la ligne dans le cadre de la Stratégie pancanadienne en matière d'intelligence artificielle, un aspect central de l'approche actuelle du gouvernement à l'égard du développement économique²⁸.





2. Il faudrait accentuer la collecte et la publication de données sur le rendement lié à la réglementation

En ce qui a trait à l'issue de l'allègement du fardeau réglementaire, plutôt que de se contenter de dénombrer les règlements, les gouvernements devraient produire des comptes rendus plus étoffés sur la réduction des coûts réglementaires associés à chaque mesure. Cela permettrait de faire la distinction entre les abrogations de règlements désuets, par exemple, et les efforts plus soutenus de transformation des régimes réglementaires. Le manque de données

pertinentes limite la reddition de comptes et la marge d'amélioration. Le Canada doit s'assurer de fournir des données aux enquêtes internationales (OCDE, Banque mondiale, etc.). Des données fédérales, provinciales, territoriales et municipales sur le fardeau réglementaire devraient être produites. Dans la mesure du possible, l'intérêt public des règlements devrait être mentionné, et une plus grande transparence devrait être assurée en ce qui a trait aux coûts réglementaires.



3. Tous les règlements devraient être évalués à partir d'analyses coûts-avantages rigoureuses

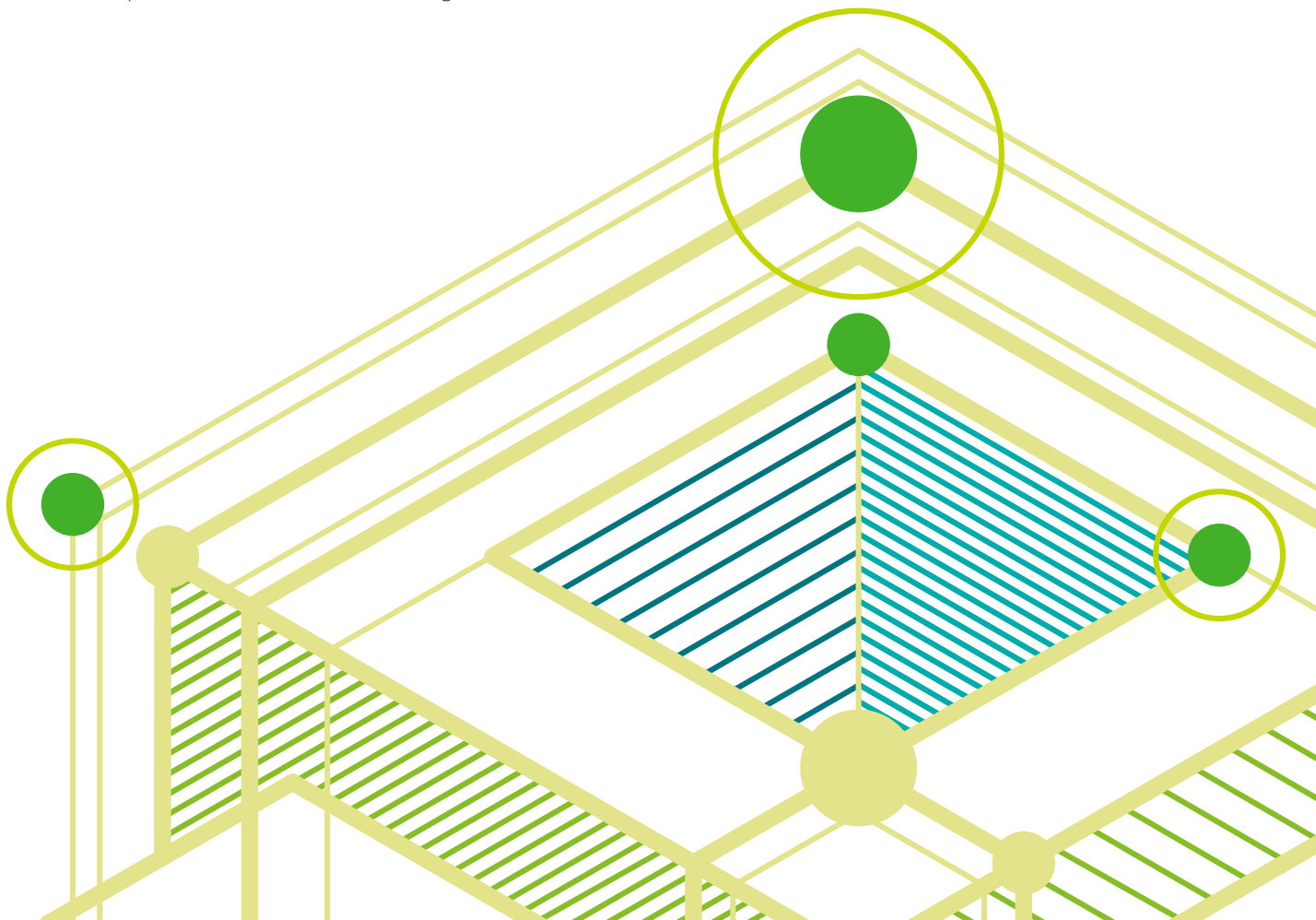
Les gouvernements évaluent le bien-fondé d'une nouvelle réglementation à plusieurs égards. En 2017-2018, le gouvernement fédéral a annoncé sa Politique sur l'analyse coûts-avantages, qui exige que les ministères analysent les coûts et les avantages des projets de règlement fédéral. Cette politique établit la portée de l'analyse des nouveaux règlements en fonction des coûts prévus du règlement. Par exemple, dans le cas des projets de règlement de plus grande envergure, une analyse coûts-avantages rigoureuse est nécessaire. Les avantages économiques sont cités à titre d'exemple de « avantage de la réglementation » qu'il est possible de mesurer. Cependant, la définition des coûts n'impose pas explicitement une évaluation des coûts et préjudices économiques associés à un règlement.

Alors que les approches d'analyse coûts-avantages peuvent comporter une évaluation des facteurs économiques, les règlements doivent aussi être envisagés dans l'optique des effets sur la compétitivité. Les dimensions des coûts et de la compétitivité devraient tenir compte des dédoublements et des décalages avec d'autres territoires. Surtout, le processus d'analyse coûts-avantages ne devrait pas être mené isolément par le gouvernement. Il faut absolument que les organismes de réglementation et les entreprises travaillent ensemble pour créer des approches réglementaires optimales.



4. Tous les règlements devraient comporter un mécanisme de révision préétabli

Tous les règlements devraient intégrer un mécanisme d'examen périodique (tel qu'une disposition de temporisation, des examens obligatoires périodiques ou des consultations officielles sur l'efficacité) visant à vérifier leur pertinence, et à dégager des occasions de les modifier ou de les améliorer. Un examen effectué plusieurs années suivant l'adoption d'un règlement permet également de déterminer toute conséquence imprévue. En créant l'attente que des examens soient réalisés périodiquement, le contexte réglementaire canadien peut gagner en souplesse, et collaborer avec les parties prenantes pour assurer que les règlements atteignent un maximum d'efficacité. Au besoin, l'examen devrait prévoir une mise à jour de l'analyse coûts-avantages afin de permettre une évaluation davantage axée sur les résultats.





5. Il devrait y avoir une plus grande harmonisation et davantage de cocréation des règlements

La fédération canadienne et nos liens internationaux signifient qu'il n'est pas réaliste d'aspirer à une harmonisation réglementaire totale, mais une plus grande harmonisation est possible. Les gouvernements devraient évaluer les meilleures pratiques réglementaires au Canada et à l'étranger. Par exemple, si un règlement réussit à défendre l'intérêt public dans une province, il devrait être en mesure d'atteindre le même objectif dans une autre. De même, il peut arriver que l'harmonisation internationale ne cadre pas avec l'intérêt public. Cependant, le point de départ devrait être l'harmonisation, à moins qu'un motif valable à l'égard de l'intérêt public ne justifie le contraire.

La compétitivité réglementaire devrait figurer à l'ordre du jour des rencontres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. De telles réunions sont nombreuses à l'échelle des ministères.

Les organismes de réglementation ont un rôle de premier plan à jouer dans ce cheminement. Le gouvernement devrait chercher à créer des règlements conjointement avec les organismes de réglementation et le milieu des affaires afin de s'assurer que les futurs règlements atteignent le juste équilibre entre l'intérêt public et l'avantage économique.

Cette collaboration devrait aussi prévoir une consultation accrue auprès des acteurs du marché qui ont une connaissance approfondie des éventuelles perturbations économiques ou des conséquences imprévues qui pourraient survenir.

Notre recommandation concernant une harmonisation accrue et le dédoublement des règlements, c'est de mettre sur pied un conseil sur l'harmonisation des règlements, qui réunirait des représentations de tous les paliers de gouvernement en vue de favoriser l'exploration et la collaboration entre les gouvernements et les parties prenantes.



6. Il devrait y avoir une plus grande adoption des bacs à sable réglementaires

De plus en plus, les gouvernements déploient des bacs à sable réglementaires, c'est-à-dire des assouplissements ou ajustements temporaires aux exigences réglementaires existantes, afin de fournir aux entreprises un « lieu sûr » pour mettre à l'essai de nouveaux modèles d'affaires ou activités qui sont limités par un règlement actuel ou absent. Des technologies émergentes dans des secteurs fortement réglementés, comme ceux des services financiers et des soins de santé, peuvent bénéficier de cette approche, puisqu'elle offre la possibilité d'innover librement, sans risque de pénalité. Les bacs à sable réglementaires pourraient aussi être utilisés auprès des petites et moyennes entreprises dans le cadre d'efforts visant à les aider à croître. Le Canada compte un grand nombre d'entreprises qui connaissent une forte croissance, que l'on désigne souvent de « gazelles ». Comme il se peut que les règlements freinent la croissance, un certain assouplissement des exigences réglementaires est susceptible d'aider les entreprises à prospérer sans menacer l'intérêt public.

Le bac à sable réglementaire des ACVM, une initiative des Autorités canadiennes en valeurs mobilières, est un exemple positif de cette pratique. Cette initiative s'adresse aux entreprises en démarrage et bien établies dont le modèle d'affaires est innovant du point de vue du marché canadien. L'initiative assouplit les règlements pour une période déterminée, ce qui profite aux entreprises, et permet à ces dernières et aux organismes de réglementation de mettre à l'essai des approches « qui sortent des sentiers battus » aux fins de réglementation de nouvelles activités de façon concertée.

Impak Finance, par exemple, en 2017, est devenue la première entreprise à amasser un million de dollars de manière tout à fait légale au moyen d'un financement collectif fondé sur la cryptomonnaie en Amérique. Dans le cadre du bac à sable des ACVM, elle a été dispensée de s'inscrire à titre de courtier en valeurs et de publier un prospectus. Impak est autorisée à demeurer dans le bac à sable jusqu'à la fin de 2019.

Reg X

Reg X (également connu sous les noms de Reg Xplorer et Reg Explorer) est un outil réglementaire créé par Deloitte qui utilise des technologies d'IA et d'analyse de texte pour simplifier le processus réglementaire et aider les organismes de réglementation à suivre le rythme accéléré des technologies, des percées scientifiques et des nouveaux règlements. En leur évitant des heures d'analyse ardue des données, Reg X permet aux gouvernements de rationaliser leurs règlements rapidement et efficacement. Avec le temps, des outils tels que Reg X seront en mesure d'établir des bases de données de règlements que les gouvernements pourront utiliser comme « source de référence unique ».

Récemment, Deloitte a utilisé Reg X dans le cadre d'un projet pilote auprès du gouvernement fédéral et a dégagé plusieurs perspectives pertinentes en matière de politiques publiques :

- L'âge moyen des règlements canadiens, selon l'année d'enregistrement, est de 19 ans, la plupart ayant été adoptés dans les années 90. Cependant, plus de 20 % des stocks réglementaires ont été adoptés après 2010, et 10 % des règlements n'ont pas été mis à jour depuis 1980.
- À l'aide des techniques d'IA, nous avons comparé les règlements canadiens et américains et avons généré un indice de similitude. Selon l'analyse d'un échantillon d'articles de règlements de 1 000 mots ou plus, seulement 26 étaient similaires aux articles américains analogues.
- Au fil du temps, les règlements sont devenus moins directifs. Dans les années 2010, 6 % des verbes figurant dans les règlements étaient directifs, par rapport à 9 % dans les années 50 (analyse de Deloitte).

Ces perspectives, qui ne donnent qu'un aperçu des capacités de Reg X, démontrent à quel point la technologie peut accélérer les examens à grande échelle des règlements gouvernementaux, et dégager des renseignements concrets qui peuvent motiver les gouvernements à prendre des mesures immédiates et importantes pour améliorer la qualité des régimes réglementaires.



7. Les régimes réglementaires qui libèrent le potentiel économique des nouvelles technologies devraient être une priorité

Les règlements sont des instruments de politique uniques. Lorsqu'ils sont déployés efficacement, les règlements peuvent créer et développer des marchés pour les technologies et les produits. Souvent, le marché évolue plus rapidement que les organismes de réglementation; les entreprises créent de nouveaux produits et services pour lesquels il n'existe aucun règlement, ou pour lesquels les approches réglementaires existantes ne correspondent pas aux défis sociaux ou économiques. Cette situation peut susciter de l'incertitude au sein des marchés et faire en sorte que les organismes de réglementation ont du rattrapage à faire à l'égard de nouveaux défis sociaux, commerciaux et économiques qu'ils n'avaient pas anticipés.

Nous nous attendons à ce que ce genre de scénario soit de plus en plus fréquent, à mesure que l'économie traverse la quatrième ère industrielle, alors que les technologies sont réunies d'une manière qui fait place à de nouveaux modèles d'affaires et à des solutions inédites qui peuvent être adoptées rapidement par les utilisateurs. Souvent, les structures réglementaires existantes mettent du temps à s'adapter aux changements sociétaux et économiques, et les agences de réglementation ont en général une aversion aux risques²⁹.

Les pays qui savent composer avec ce genre de situation sont en mesure d'accueillir rapidement l'entrepreneuriat et stimuler la demande de nouveaux produits et services, ce qui peut se révéler un puissant moteur de croissance économique. Aussi, une approche réglementaire qui permet de dégager, de gérer et de déployer de façon proactive des règlements qui relèvent ces défis uniques générera une nouvelle forme d'avantage concurrentiel pour l'avenir.

Le Canada devrait envisager de déployer des équipes spécialisées qui surveillent activement la gestion de ces enjeux réglementaires et établit des priorités à l'égard des règlements qui doivent être mis en place. Ces équipes devraient être suffisamment souples pour « accélérer » une intervention réglementaire face aux nouveaux enjeux de concert avec les parties prenantes touchées, et habilitées à surveiller le marché de manière proactive pour avoir une longueur d'avance sur les problèmes réglementaires. Si possible, la mesure dans laquelle de nouveaux règlements pourraient faire en sorte que le Canada tirera parti des nouvelles technologies devrait être intégrée à l'analyse des coûts-avantages et à l'établissement des priorités de déploiement des règlements.

Conclusion

Cette étude s'est révélée une mission de taille, puisqu'il existe des règlements pour chaque domaine de l'économie et un large éventail d'activité. En effet, bon nombre des exemples de défis réglementaires pourraient à eux seuls faire l'objet d'un rapport de recherche. L'objectif du présent rapport est de démontrer qu'il existe bel et bien un défi réglementaire au Canada, de souligner les nombreux coûts économiques associés à une réglementation sous-optimale, et de fournir un cadre de réflexion à propos de la réforme réglementaire.

Notre analyse a établi le lien entre les défis réglementaires et une moindre compétitivité globale. Si le Canada bénéficie d'un contexte réglementaire évolué, dont les lois et les exigences servent les intérêts de ses citoyens, des études internationales et les données disponibles donnent à penser que la compétitivité réglementaire du Canada est faible.

Surtout, l'efficacité réglementaire est une dimension qui fait partie intégrante de la compétitivité. Il est important d'agir maintenant. Étant donné le vieillissement de la population, la main-d'œuvre du Canada ralentit. Ce phénomène se traduira par une plus faible croissance économique à moins de pouvoir améliorer la productivité. Par ailleurs, on s'attend à ce que la complexité des enjeux sociétaux et économiques augmente. Alors que les décideurs politiques tentent par tous les moyens d'assurer la protection de la vie privée tout en tirant profit de la panoplie de technologies qui s'offre à la société, la calibration optimale de notre système réglementaire pourrait nous conférer un avantage concurrentiel marquant par rapport à nos homologues. Vue sous cet angle, une réforme réglementaire efficace

devrait être considérée comme un outil servant à améliorer la compétitivité du Canada, et capable de créer une économie plus dynamique, novatrice et productive.

Pour réaliser cet objectif, les gouvernements et les entreprises doivent travailler main dans la main. Le Canada aurait avantage à mettre en place des moyens de communication plus approfondis et évolués entre les organismes qui élaborent les règlements et les entités qui doivent les appliquer. Une harmonisation et une coordination accrues s'imposent dans l'ensemble des activités réglementaires. À cette fin, il est possible d'exploiter les nouvelles technologies pour faire de grands progrès vers la modernisation de la réglementation.

La bonne nouvelle, c'est que les gouvernements fédéral et provinciaux semblent être favorables à ces progrès. En 2019, le gouvernement du Canada a publié trois feuilles de route réglementaires, qui énoncent une vision pour la gestion réglementaire dans trois secteurs à forte croissance de l'économie. Ces feuilles de route ont été créées en partenariat et en consultation avec des entreprises, des

universités et d'autres parties prenantes clés³⁰. Ces progrès témoignent d'une volonté concrète et intentionnelle de créer « un régime de réglementation plus simple, plus clair et plus moderne³¹ ». Il s'agit sans contredit du bon objectif, et bon nombre de provinces visent la même situation idéale. Le défi n'est pas de discuter de réglementation ou de s'engager à améliorer la réglementation, mais plutôt de réaliser de réels progrès quantitatifs en vue de faire de la réglementation un avantage comparatif pour le Canada.



Notes de fin de document

1. Conseil canadien des affaires, *Sondage auprès des membres*, janvier 2019
2. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Directive du Cabinet sur la réglementation », <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html>
3. Il convient de préciser que certaines dimensions du classement *Ease of Doing Business* comparent le rendement de villes canadiennes précises par rapport à des villes semblables. Par conséquent, l'une des faiblesses du rapport, c'est que les résultats ne représentent pas nécessairement le rendement de l'ensemble de l'économie canadienne par rapport à ses homologues.
4. Forum économique mondial, *Indice de compétitivité mondiale*, 2018.
5. OCDE, Indicateurs de réglementation des marchés de produits – *Indicateurs à l'échelle de l'économie*, 2019.
6. Forum économique mondial, *Enquête sur l'opinion des dirigeants*, 2017.
7. *Economic Freedom of the World*, 2018.
8. Chambre de commerce du Canada, *La mort par 130 000 coupures : Améliorer la compétitivité réglementaire du Canada*, mai 2018.
9. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Baromètre des affaires*, juillet 2019.
10. Conseil canadien des affaires, *Sondage auprès des membres*, 2019.
11. Conseil canadien des affaires, *Sondage auprès des membres*, 2019.
12. Le gouvernement du Canada exige une analyse des coûts-avantages dans sa Directive du Cabinet sur la réglementation. Dans le cadre du processus réglementaire, les parties prenantes ont la possibilité de formuler des commentaires sur les estimations utilisées pour cette analyse.
13. Le groupe de pays homologue visé par l'étude comprenait le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, la Suède, les Pays-Bas, le Mexique, le Japon, l'Australie, l'Italie et l'Espagne.
14. L'indice de l'IDE de l'OCDE mesure le caractère restrictif des règles sur l'IDE des pays selon quatre principaux types de restrictions : 1) Seuils autorisés pour les participations étrangères; 2) Mécanismes de filtrage ou d'approbation discriminatoires; 3) Restrictions relatives à l'emploi d'étrangers pour des postes clés; 4) Autres restrictions opérationnelles concernant par exemple la création de succursales et le rapatriement de capitaux ou la propriété foncière par des entreprises étrangères.
15. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE de l'OCDE, 2018.
16. Institut Fraser, *Indice de liberté économique*, 2017-2018.
17. Analyse de Deloitte.
18. Analyse de Haver et Deloitte, *The Future of Regulation: Principles for Regulating Emerging Technologies*, 2018.
19. Government of Canada, *Investing in a Resilient Canadian Economy*, December 1, 2017
20. Chambre de commerce du Canada, *La mort par 130 000 coupures*, 2018.
21. Citons à titre d'exemple les préoccupations à l'égard du projet de loi C-69. Dans un rapport intitulé *A Crisis of Our Own Making: Prospects for Major Natural Resource Projects in Canada*, l'Institut C.D. Howe indique que l'investissement prévu dans le secteur des ressources a plongé de 100 millions de dollars entre 2017 et 2018, et soutient que le projet de loi C-69 risque de dissuader les investisseurs en alourdissant le processus d'évaluation à cause des préoccupations à l'égard des politiques publiques.
22. *Financial Post*, « Arrested Development: A searchable database of billions of dollars in stalled or cancelled resource projects », 15 décembre 2016.
23. Il convient de mentionner que la Banque mondiale établit ces estimations en fonction des permis municipaux émis par certaines municipalités et que, par conséquent, elles ne sont pas nécessairement entièrement représentatives. Mais l'exemple des entrepôts est souvent cité et renforce la perception que le Canada a un important défi réglementaire à relever.

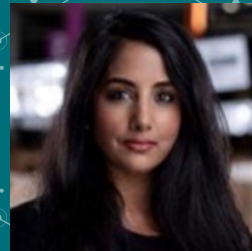
Pesonnes-ressources



Craig Alexander
Économiste en chef
Services-conseils en économie
416-354-1020
craigalexander@deloitte.ca

Une voix influente en matière d'économie dans le milieu des affaires canadien

Craig compte plus de 20 ans d'expérience dans le secteur privé en tant que haut dirigeant et économiste en chef au Canada. Il a occupé notamment les postes d'économiste en chef du Groupe Financier Banque TD et du Conference Board du Canada. Dans le cadre de son poste chez Deloitte, Craig supervise et renforce davantage les capacités de recherche et de prévisions macroéconomiques.



Aisha Ansari
Directrice
Conseils financiers
416-202-2876
aisansari@deloitte.ca

Aisha Ansari fait partie de l'équipe des Services-conseils en économie de Deloitte. Elle a travaillé sur la gestion d'enjeux économiques complexes auprès de gouvernements et d'entreprises au Canada. Avant de se joindre à Deloitte, elle a travaillé au gouvernement de l'Ontario, où elle se concentrait sur l'évaluation des investissements et de la politique de développement économique.

24. John Dawson et John Seater, *Federal Regulation and Aggregate Economic Growth*, janvier 2013.
25. Gouvernement de la Colombie-Britannique, *Regulatory and Service Improvements for British Columbians, rapport annuel, 2017-2018*; *gouvernement de l'Ontario, Ouvert aux affaires, 2017*; et analyse de Deloitte.
26. Au moment de la publication, un « sondage était en cours » au Canada.
27. Analyse de Haver et Deloitte, *The Future of Regulation: Principles for Regulating Emerging Technologies*, 2018.
28. Gouvernement du Canada, *Stratégie pancanadienne en matière d'intelligence artificielle*, 2019.
29. Analyse de Haver et Deloitte, *The Future of Regulation: Principles for Regulating Emerging Technologies*, 2018.
30. Gouvernement du Canada, *Examen réglementaire ciblé : La Feuille de route pour l'examen réglementaire dans le secteur de l'agroalimentaire et l'aquaculture*, 2019.
31. Gouvernement du Canada, *Énoncé économique de l'automne 2017, Chapitre 3 : Confiance dans l'avenir économique du Canada*, 2018.

CANADA À 175

Le **Canada à 175** ans constitue la vision de l'avenir qu'a Deloitte à l'égard de la prospérité de notre pays au 1^{er} juillet 2042. Il est maintenant temps pour le Canada de redéfinir sa notion de leader mondial.

Notre ambition en tant que nation doit être plus audacieuse — non seulement nous devons viser la prospérité économique, mais nous devons aussi rehausser la qualité de vie de notre population vaste et diversifiée.

La vision de Deloitte consiste à faire en sorte que dans les années menant à notre 175^e anniversaire, le Canada demeurera dans une classe à part — non pas un parmi les meilleurs, mais le meilleur endroit au monde où vivre et travailler. Pour ce faire, nous devons faire preuve d'un engagement indéfectible envers des leaders courageux qui incarnent l'inclusion.

Communiquez avec nous à canada175@deloitte.ca

Deloitte.

www.canada175.ca

Deloitte offre des services dans les domaines de l'audit, de la certification, de la consultation, des conseils financiers, des conseils en gestion des risques et de la fiscalité, et des services connexes, à de nombreuses entreprises du secteur privé et public. Deloitte sert quatre entreprises sur cinq du palmarès Fortune Global 500® par l'intermédiaire de son réseau mondial de cabinets membres dans plus de 150 pays et territoires, qui offre les compétences, le savoir et les services de renommée mondiale dont les clients ont besoin pour surmonter les défis d'entreprise les plus complexes. Pour en apprendre davantage sur la façon dont les quelque 264 000 professionnels de Deloitte, dont 9 400 au Canada, ont une influence marquante, veuillez nous suivre sur [LinkedIn](#), [Twitter](#) ou [Facebook](#).

Deloitte désigne une ou plusieurs entités parmi Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société fermée à responsabilité limitée par garanties du Royaume-Uni, ainsi que son réseau de cabinets membres dont chacun constitue une entité juridique distincte et indépendante. Pour obtenir une description détaillée de la structure juridique de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses sociétés membres, voir www.deloitte.com/ca/apropos.

© Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l. et ses sociétés affiliées.

Conçu et produit par le Service de conception graphique de Deloitte, Canada. 19-6405M