



RAPPORT
DU GROUPE CONSEIL
SUR
L'ALLÈGEMENT
RÉGLEMENTAIRE
AU
PREMIER MINISTRE
DU QUÉBEC

RAPPORT
DU GROUPE CONSEIL
SUR
L'ALLÈGEMENT
RÉGLEMENTAIRE
AU
PREMIER MINISTRE
DU QUÉBEC

LE 29 MAI 1998

Dépôt légal 1998
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-33119-2
© Gouvernement du Québec

Aucune reproduction de ce document ne peut être effectuée,
en tout ou en partie, sans en mentionner la source.

Montréal, le 29 mai 1998

Monsieur Lucien Bouchard
Premier ministre du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)
G1A 1A2

Monsieur le Premier Ministre,

Il me fait plaisir, au nom de tous mes collègues, de vous transmettre le rapport du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, tel que prévu dans le mandat qui lui a été confié par le décret 1167-97 du gouvernement du Québec.

Ce rapport est issu d'un long travail d'analyse et de réflexion, s'appuyant d'abord sur l'expérience et les vastes connaissances des membres du Groupe conseil mais également sur de nombreux échanges avec les milieux d'affaires, d'autres partenaires socio-économiques ainsi qu'avec les dirigeants et dirigeantes de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux.

Les recommandations qui en découlent veulent répondre aux préoccupations le plus souvent exprimées par les milieux d'affaires à l'égard du cadre réglementaire québécois. Elles veulent surtout permettre d'améliorer la compétitivité de l'économie, de stimuler l'entrepreneuriat et d'accroître l'investissement, dans le but d'accélérer la création d'emplois et d'accroître le mieux-être de la collectivité.

Les membres du Groupe conseil sont conscients que plusieurs des recommandations du rapport poseront au gouvernement des défis importants. Ils croient toutefois que des choix clairs s'imposent d'emblée afin d'envoyer à la communauté d'affaires un signal non équivoque quant à la volonté gouvernementale de relancer l'investissement et l'emploi au Québec.

Le Groupe conseil est aussi conscient qu'il reste encore beaucoup à accomplir pour alléger le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. C'est pourquoi il suggère de reconduire le mandat du Groupe pour une période additionnelle de deux ans, afin d'examiner d'autres dimensions importantes de la réglementation québécoise.

Je tiens enfin à souligner que le Groupe conseil a exercé son mandat avec le souci constant de maintenir dans la réglementation les éléments fondamentaux des filets de protection sociale mis en place depuis plusieurs années au Québec. Il est à espérer que tous ceux et celles qui prendront connaissance du rapport lui reconnaîtront objectivement ce mérite.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Premier Ministre, mes salutations les plus distinguées.

Le président du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire,



Bernard Lemaire

LES MEMBRES DU GROUPE CONSEIL SUR L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Monsieur Bernard Lemaire
Président du conseil
Cascades inc.

Monsieur Jean-Paul Barré
Président et chef de la direction
Industries Lasonde inc.

Madame Suzanne Bernard Leclair
Présidente et directrice générale
Les Fourgons Transit inc.

Monsieur Pierre Comtois
Directeur général des services juridiques et des affaires publiques
GM du Canada

Madame Martine Corriveau-Gougeon
Première vice-présidente
Service à la clientèle
Bell Canada

Monsieur Raymond Ouellette
Président
Les Produits verriers Novatech inc.

Monsieur Claude Rioux*
Coordonnateur des services
Fédération des travailleurs du papier et de la forêt (CSN)

Monsieur Jean-Marie Sala
Directeur des affaires environnementales
Société d'électrolyse et de chimie Alcan ltée

Monsieur Marcel Samson
Président
Gestion Méca inc.

Monsieur Émile Vallée*
Conseiller politique
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Me Michel Yergeau
Avocat
Lavery de Billy

* Ces membres se sont retirés du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire le 3 avril 1998.

TABLE DES MATIÈRES

LES MEMBRES DU GROUPE CONSEIL	I
AVANT-PROPOS	1
LA PROBLÉMATIQUE RÉGLEMENTAIRE QUÉBÉCOISE	3
DYNAMISER L'ÉCONOMIE PROBLÉMATIQUE RÉGLEMENTAIRE QUÉBÉCOISE	4
LES PROBLÈMES LES PLUS FRÉQUENTS	5
LES INTÉRÊTS CORPORATISTES	5
LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES	5
LES IMPACTS SUR LES PME	5
DES NORMES PARFOIS PLUS EXIGEANTES QU'AILLEURS	6
L'ACCENT MIS SUR LES MOYENS PLUTÔT QUE SUR LES OBJECTIFS	6
DES IMPACTS MAL ÉVALUÉS	7
LA SENSIBILISATION DES MINISTÈRES ET ORGANISMES	7
LES RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES EN COURS AILLEURS	7
LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE EN ONTARIO	8
LES RÉFORMES DANS CERTAINS ÉTATS AMÉRICAINS	8
LES ÉTAPES DÉJÀ FRANCHIES AU QUÉBEC	8
LA NÉCESSITÉ D'ALLER PLUS LOIN	8
LES PRINCIPALES RÉGLEMENTATIONS EXAMINÉES PAR LE GROUPE CONSEIL	10
LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL	10
LES CONTRAINTES DE LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL	10
LES RÉGLEMENTATIONS EXAMINÉES	11
L'article 45 du <i>Code du travail</i>	11
Le régime de santé et sécurité du travail	13
L'industrie de la construction	15
Les décrets de convention collective	17
La <i>Loi sur l'équité salariale</i>	19
L'application de la <i>Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre</i>	20
Les stages en entreprise	21
CONCLUSION — VOLET TRAVAIL	22
LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE	23
APERÇU GLOBAL DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ENVIRONNEMENTAL	23
LES RÉGLEMENTATIONS EXAMINÉES	25
La révision du système d'autorisation du MEF	25
La réforme du régime d'évaluation environnementale	27
L'APPLICATION DES RÈGLES FISCALES	28
UN GROUPE DE TRAVAIL EN 1994	29
LE RAPPORT ANNUEL À L'INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES	30
LE DÉMARRAGE D'ENTREPRISES	30
LES PROBLÈMES ÉPROUVÉS AU DÉMARRAGE	31
Les démarches auprès du ministère du Revenu	31
L'inscription chez l'Inspecteur général des institutions financières	31
Les exigences administratives, les délais et les coûts liés aux permis et autorisations	31
Les coûts imprévus associés à certaines exigences réglementaires	31
La multiplicité des démarches à faire et d'intervenants à contacter	32

TABLE DES MATIÈRES (SUITE)

Les réglementations municipales	32
LES MESURES PROPOSÉES	32
Le développement de guichets uniques	32
Mise en place, au MRQ, d'une équipe d'aide aux entreprises en démarrage	33
LES PERMIS, LICENCES ET AUTORISATIONS	33
L'UTILITÉ DES PERMIS	34
LES PLUS IMPORTANTS ÉMETTEURS DE PERMIS AUX ENTREPRISES	34
LES PISTES À EXPLORER	34
L'ACTION DU GROUPE CONSEIL	35
D'AUTRES RÉGLEMENTATIONS À INCIDENCE SUR L'ÉCONOMIE	36
LA RÉGLEMENTATION DU SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS	36
L'IMPORTANCE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES	36
LES FONDEMENTS DE LA RÉGLEMENTATION DES SERVICES PROFESSIONNELS	37
LES QUESTIONS QUE SOULÈVE LE SYSTÈME PROFESSIONNEL	37
Quel public doit-on protéger ?	37
D'autres moyens que la réglementation sont-ils envisageables ?	38
Quels sont les bénéfices nets de la réglementation professionnelle ?	38
Le système professionnel québécois est-il adapté au contexte économique et social ?	39
LES MESURES PROPOSÉES	39
LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	40
LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AU QUÉBEC	41
L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE ET LES ENJEUX NOUVEAUX	43
Le crédit à la consommation	43
Le voyage	44
Le marquage unitaire des prix (article 223 de la <i>Loi sur la protection du consommateur</i>)	44
LES MESURES PROPOSÉES	45
CERTAINES RÉGLEMENTATIONS SECTORIELLES	46
L'INDUSTRIE MINIÈRE	46
L'INDUSTRIE TOURISTIQUE	47
L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE	48
L'INDUSTRIE FORESTIÈRE	51
LA POURSUITE DES EFFORTS D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE AU QUÉBEC	53
SUITES ET AVENIR DU GROUPE CONSEIL	53
RAISON D'ÊTRE ET OBJECTIFS POURSUIVIS	53
LA FORMULE PRIVILÉGIÉE	54
La composition	54
Le rattachement	54
LE MANDAT ET SA DURÉE	54
DIFFUSION DES AVIS ET RAPPORTS DU GROUPE CONSEIL	55
NOUVEAUX MÉCANISMES D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE	55
UN NOUVEAU MÉCANISME D'EXAMEN PRÉALABLE	56
DES CLAUSES DE RÉVISION AUTOMATIQUE	56
UN CHAMP D'APPLICATION MIEUX DÉFINI DU DÉCRET 1362-96	57
L'APPELLATION DU SECRÉTARIAT À LA DÉRÉGLEMENTATION	58
CONCLUSION	59



DÉCRET

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

NUMÉRO 1167-97

CONCERNANT la nomination des membres du
Groupe conseil sur l'allégement réglementaire

10 SEP. 1997

---- 0000000 ----

ATTENDU QUE les participants au Sommet sur l'économie et l'emploi, qui s'est tenu à Montréal à l'automne 1996, ont fait consensus sur un certain nombre de mesures concernant la réglementation, notamment d'assujettir tout ministère ou organisme qui propose un projet de loi ou un projet de règlement ayant une incidence sur l'entreprise à l'obligation de produire une étude d'impact de ce projet sur les entreprises, et de créer un groupe autonome de personnes chargées d'identifier et de réviser la réglementation qui affecte les entreprises et la création d'emploi ;

ATTENDU QUE le gouvernement du Québec a accentué ses efforts au cours des derniers mois en matière d'allégement réglementaire, en particulier par l'adoption du décret 1362-96 du 6 novembre 1996 qui définit les règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire qui prévoient notamment la réalisation de plans annuels de révision réglementaire et d'études d'impact ;

ATTENDU QUE malgré les progrès substantiels qui ont été accomplis en matière d'allégement réglementaire, une approche permettant de mieux cibler les efforts du gouvernement du Québec pour réduire le fardeau législatif et réglementaire qui affecte les entreprises et la création d'emploi apparaît appropriée ;

ATTENDU QU'IL y a lieu, à cet égard, de mettre sur pied un groupe conseil sur l'allégement réglementaire et de nommer les membres de ce groupe ;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du premier ministre :

QUE soit constitué un groupe conseil sur l'allégement réglementaire dont le mandat consiste à :

- identifier les problématiques et besoins qui, parce qu'ils sont liés au développement et à la compétitivité des entreprises, méritent l'attention particulière des ministères et des organismes, et du gouvernement, lorsqu'ils interviennent en matière législative ou réglementaire ;
- suggérer au gouvernement des champs de réglementation à traiter en priorité (approche ciblée) ;

- analyser et fournir des avis sur les plans de révision réglementaire mis de l'avant par les ministères et organismes dans le cadre de leur planification stratégique ;
- analyser et fournir à l'occasion des avis sur les orientations et mesures de réglementation proposées par les ministères et organismes dans les domaines qui affectent les entreprises, l'emploi et le développement économique et suggérer, le cas échéant, des approches non réglementaires ;
- analyser et fournir des avis sur le plan de travail du Secrétariat à la déréglementation ;
- conseiller le gouvernement, et plus particulièrement le premier ministre, sur tout sujet concernant l'allègement réglementaire interpellant les entreprises ;

QUE les personnes suivantes soient nommées membres du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire, pour un mandat d'un an à compter des présentes :

- monsieur Bernard Lemaire, président du conseil d'administration, Cascades inc. ;
- madame Suzanne Bernard Leclair, présidente et directrice générale, Les Fourgons Transit inc. ;
- monsieur Pierre Comtois, directeur général des services juridiques et des affaires publiques, GM du Canada ;
- madame Martine Corriveau-Gougeon, première vice-présidente, service à la clientèle, Bell Canada ;
- monsieur Raymond Ouellette, président, Produits verriers Novatech inc. ;
- monsieur Claude Rioux, coordonnateur des services, Fédération des travailleurs du papier et de la forêt (CSN) ;
- monsieur Jean-Marie Sala, directeur des affaires environnementales, Société d'électrolyse et de chimie Alcan ltée ;
- monsieur Marcel Samson, conseiller pour diverses entreprises ;
- monsieur Émile Vallée, conseiller politique, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ;
- monsieur Michel Yergeau, avocat, Lavery de Billy ;

QUE monsieur Bernard Lemaire soit désigné président de ce Groupe conseil, pour la durée de son mandat comme membre de ce Groupe conseil ;

QUE le secrétaire général associé au ministère du Conseil exécutif, chargé du Secrétariat à la déréglementation, agisse comme secrétaire de ce Groupe conseil ;

QUE le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire fournisse un rapport d'étape de ses activités au premier ministre au plus tard le 29 mai 1998 ;

QUE les personnes nommées membres du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire soient remboursées pour les frais de voyage et de séjour occasionnés par l'exercice de leurs fonctions conformément aux règles applicables aux membres d'organismes et arrêtées par le gouvernement par le décret 2500-83 du 30 novembre 1983 et ses modifications subséquentes.

**Le Greffier du Conseil exécutif
par intérim**





DÉCRET

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

NUMÉRO 1301-97

CONCERNANT la nomination d'un membre
du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire

8 OCT. 1997

-----0000000-----

ATTENDU QUE le gouvernement du Québec a constitué le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire et nommé les membres de ce Groupe par le décret 1167-97 du 10 septembre 1997 ;

ATTENDU QU'il y a lieu de nommer un autre membre de ce Groupe conseil ;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du premier ministre :

QUE monsieur Jean-Paul Barré, président et chef de la direction de Industries Lassonde inc., soit nommé membre du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, pour un mandat prenant fin le 9 septembre 1998 ;

QUE monsieur Barré soit remboursé pour les frais de voyage et de séjour occasionnés par l'exercice de ses fonctions conformément aux règles applicables aux membres d'organismes et arrêtées par le gouvernement par le décret 2500-83 du 30 novembre 1983 et ses modifications subséquentes.

**Le Greffier du Conseil exécutif
par intérim**

Richard Nadeau

Conscients des répercussions que peuvent avoir certaines réglementations sur la croissance économique et la création d'emplois, la plupart des pays industrialisés sont aujourd'hui engagés dans des réformes réglementaires majeures. Les études réalisées à cet égard par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par des pays membres tendent en effet toutes à démontrer l'importance d'une réglementation bien conçue et soucieuse des effets qu'elle comporte sur l'économie et l'emploi. Une réglementation désuète ou mal calibrée peut jouer contre la productivité des entreprises, décourager l'investissement privé, retarder l'innovation technologique et nuire au développement et à la croissance des petites entreprises, sources premières de la création d'emplois.

Reconnaissant ces réalités, le gouvernement du Québec a convenu avec ses partenaires socio-économiques, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne de 1996, de mettre en place un groupe conseil sur l'allègement réglementaire chargé de conseiller le gouvernement sur les orientations et moyens concrets permettant d'alléger le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. Cette décision témoigne de la reconnaissance par le gouvernement et ses partenaires de la problématique réglementaire et, surtout, de leur volonté commune de moderniser la réglementation pour qu'elle ne soit pas un frein au développement économique et à la création d'emplois.

Plusieurs options s'offraient au Groupe conseil pour la réalisation de ce mandat, notamment celle de procéder d'abord à un examen d'ensemble du cadre réglementaire québécois. Voulant aller rapidement aux faits, le Groupe a plutôt choisi d'asseoir sa réflexion et ses interventions sur les nombreux mémoires et avis transmis ces dernières années au gouvernement en rapport avec des problématiques réglementaires particulières, de retenir celles qui comportent les plus grands enjeux au regard de la création d'emplois et de travailler à identifier des solutions. Le Groupe a donc choisi de cibler son action autour des réglementations qui ont la plus forte incidence sur l'économie et l'emploi.

Se voulant sensible aux préoccupations exprimées par les partenaires socio-économiques, notamment les milieux d'affaires, le Groupe

conseil a accueilli, dans l'exercice de son mandat, les groupes qui ont demandé à être entendus. Il a aussi convoqué les dirigeants et dirigeantes de plusieurs ministères et organismes pour valider certaines problématiques et dégager des avenues de solutions. Le Groupe conseil a aussi décidé de former des groupes de travail pour examiner certaines réglementations, en s'appuyant d'abord sur l'expérience et les connaissances de ses membres mais en n'hésitant pas à consulter des ressources compétentes externes pour valider ses premières appréciations et dégager les solutions les plus appropriées.

Le mandat du Groupe conseil le conviait à travailler surtout sur la réglementation existante, ce qui était tout à fait indiqué puisque la nouvelle réglementation est maintenant conçue suivant des pratiques et des règles (ex. : évaluation des impacts, analyse comparative) qui devraient permettre pour l'avenir une réglementation de meilleure qualité, sensible aux effets qu'elle génère sur les citoyens et les entreprises.

C'est le souci constant d'améliorer les conditions générales d'affaires et de création d'emplois au Québec qui a guidé le Groupe conseil tout au long de ses travaux. L'allègement réglementaire n'est pas une fin en soi. S'il faut consentir à modifier le cadre réglementaire actuel et déplacer l'équilibre fragile sur lequel reposent parfois certaines réglementations, c'est uniquement pour ouvrir des possibilités de développement et d'emplois dont pourrait profiter à terme l'ensemble de la collectivité. Le Groupe conseil convient également de la nécessité de préserver les acquis sociaux entourant la santé et la sécurité des citoyens et des travailleurs ainsi que la protection de l'environnement. Une réglementation sociale bien conçue peut d'ailleurs contribuer efficacement à l'atteinte de ces objectifs, tout en préservant la compétitivité de l'économie. Les recommandations du Groupe conseil en ce sens visent surtout à soustraire des réglementations actuelles les formalités administratives indues, celles qui sont sources de paperasse, de délais et de coûts inutiles, et qui ont pour effet de décourager l'entrepreneuriat et la création d'emplois, avec les conséquences économiques et sociales qui s'ensuivent.



DÉFINITIONS

RÉGLEMENTATION

Selon l'OCDE, le terme « réglementation » désigne toute la panoplie d'instruments par lesquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et personnes physiques. La réglementation recouvre les lois, les décrets, les arrêtés et les règlements formels et informels émanant de tous les niveaux d'administration ainsi que les règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou des organismes habilités à s'autoréglementer auxquels l'État a délégué ses pouvoirs réglementaires.

RÉFORME RÉGLEMENTAIRE

L'expression « réforme réglementaire » désigne les modifications tendant à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire à améliorer les résultats des réglementations et des formalités administratives connexes ou leur efficacité-coût. La réforme peut impliquer la révision d'une seule réglementation, le démantèlement et la reconstruction d'un régime réglementaire tout entier et de ses institutions, ou l'amélioration des procédures d'élaboration des réglementations et de gestion de la réforme. La « déréglementation », qui consiste à supprimer complètement ou partiellement la réglementation d'un secteur donné, est un élément de la réforme réglementaire.

Le Groupe conseil sur l'allègement réglementaire fait siennes ces définitions de l'OCDE et, à l'instar de la majorité des pays engagés dans des réformes réglementaires, son intervention est davantage axée sur l'amélioration de la qualité de la réglementation plutôt que sur la déréglementation.



Les nombreuses analyses réalisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et certains pays membres indiquent que les coûts directs d'application liés au respect de la réglementation peuvent représenter, pour les entreprises et les citoyens, jusqu'à 10 % du produit intérieur brut (PIB) de ces pays. Cette seule donnée, qui ne comprend pas les coûts associés à l'administration de cette réglementation par les gouvernements et les coûts économiques rattachés entre autres aux effets de la limitation de la concurrence sur les prix et l'innovation, met en relief le rôle important que joue la réglementation dans le fonctionnement des sociétés et les incidences qu'elle peut avoir sur la performance des entreprises et, partant, sur la création d'emplois.

Ces mêmes analyses démontrent en effet que la réglementation, lorsque désuète et mal calibrée, peut avoir des effets néfastes sur la compétitivité des entreprises, en leur imposant des coûts qui accaparent des ressources financières et humaines importantes qui, autrement, pourraient être consacrées à des activités de développement susceptibles de créer des emplois. Une réglementation mal conçue peut ainsi retarder la croissance des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME) qui sont relativement plus touchées que les grandes par les exigences administratives et les coûts qui en découlent.

La réglementation peut aussi freiner l'investissement, notamment l'investissement étranger, lorsque les normes sont substantiellement plus exigeantes qu'ailleurs. La réglementation peut aussi imposer des barrières à l'entrée et décourager le démarrage de petites entreprises, ce qui n'est pas sans conséquences lorsque l'on sait le rôle prépondérant qu'elles jouent dans la création d'emplois. Une réglementation qui se fait trop insistante sur les moyens peut aussi retarder l'innovation si elle exige l'application de normes et de technologies devenues désuètes.

En bref, les analyses insistent toutes sur l'importance, pour une réglementation, de chercher à minimiser les effets qu'elle peut avoir sur la vie des entreprises et des citoyens, sans renoncer pour autant aux objectifs sociaux légitimes qu'une société bien organisée peut chercher à se donner.

Bien au fait de ces réalités, le Groupe conseil sur l'allègement réglementaire ne peut que faire siennes ces analyses qui ont conduit la plupart des pays industrialisés à entreprendre des réformes réglementaires d'envergure, qui produisent d'ailleurs déjà de bons résultats. Ces réformes ont en effet, dans plusieurs cas, conduit à des gains de productivité importants pour les entreprises, lesquels se sont souvent traduits par des hausses de revenu pour les salariés. Elles ont mené, dans d'autres cas, à des baisses importantes de prix pour les consommateurs, suscité l'innovation, stimulé l'entrepreneuriat et la création de nouveaux emplois. La déréglementation des transports aériens aux États-Unis s'est soldée par une augmentation nette de près de 80 % du nombre d'emplois dans ce secteur de 1985 à 1996, tout en diminuant de 75 % le nombre d'accidents mortels. La déréglementation du marché de l'électricité en Norvège a, de son côté, entraîné une réduction des prix du marché de quelque 20 % dans ce pays. La réforme réglementaire en cours en Australie doit, pour sa part, générer des gains annuels équivalents à 5,5 % du PIB réel jusqu'en 2000. Ces quelques exemples tendent donc à démontrer qu'une réforme réglementaire bien menée peut engendrer des bénéfices dont les retombées profiteront à toute la collectivité.

Si le Québec, qui est en concurrence étroite avec ces pays, veut maintenir sa position concurrentielle et créer de l'emploi, il n'a pas d'autre choix que de s'engager lui-même dans une révision réglementaire en profondeur. Si la réglementation québécoise peut être comparée à celle



en vigueur dans les économies concurrentes, on peut raisonnablement penser qu'elle impose à la collectivité des coûts d'application qui se situeraient entre 15 et 20 milliards de dollars. Comme on le verra plus loin, la réglementation québécoise comporte des contraintes qui, selon les gens d'affaires, ont des effets nocifs sur la compétitivité des entreprises, l'investissement privé et la création d'emplois. Ces contraintes ont été abondamment décrites dans des rapports déposés par des associations de gens d'affaires et ceux produits à la demande du gouvernement, tels que celui du Groupe de travail sur la réglementation (1986). Certaines de ces contraintes ont été atténuées depuis, mais d'autres continuent d'avoir des conséquences nuisibles sur la bonne marche de l'économie.

DYNAMISER L'ÉCONOMIE

La plupart des analystes qui ont examiné de près l'économie québécoise conviennent que celle-ci ne tourne pas à la mesure de son plein potentiel. Malgré de meilleures performances récentes, le taux de chômage et de sans-emploi demeure au Québec à un niveau que le gouvernement considère « dramatiquement élevé ». Les dernières données rendues publiques par le Secrétariat du Sommet sur l'économie et l'emploi indiquent à ce titre que la croissance annuelle moyenne de l'emploi de 1980 à 1996 n'a été que de 1 % au Québec contre 1,42 % au Canada.

Suivant la même source, les investissements privés non résidentiels, qui fournissent une bonne indication du climat général des affaires et du dynamisme économique, se situaient en moyenne, de 1980 à 1996, à 7,6 % du PIB au Québec comparativement à 9,9 % au Canada. Les plus récentes données du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST)

indiquent que les investissements privés au Québec représentent globalement moins de 50 % de ceux de l'Ontario. Pour le secteur manufacturier, ils se situent à peine à 40 % du niveau ontarien. Le gouvernement reconnaît ces réalités dans sa stratégie de développement économique puisqu'il propose un plan d'action visant à améliorer la performance du Québec à ce titre.

Le taux de création d'entreprises, qui témoigne du dynamisme de l'entrepreneurship et qui explique dans une bonne mesure nos performances de création d'emplois, a également chuté dramatiquement ces dernières années. L'écart entre la création et la disparition d'entreprises était de l'ordre de 4 % à 4,5 % au début des années 1980, alors qu'il est descendu à environ 2 % autour de 1990 pour s'annuler complètement en 1993. Selon ces données, il s'est ainsi créé au Québec en 1993 quelque 10 000 entreprises de moins qu'en 1987.

Même si les raisons pouvant expliquer ces mauvaises performances peuvent être nombreuses, le Groupe conseil croit qu'un allègement du fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises pourrait contribuer efficacement à relancer l'investissement et l'emploi, de même qu'à favoriser le démarrage de nouvelles entreprises. Le Groupe estime que le gouvernement doit mettre l'allègement réglementaire au cœur de sa stratégie de développement économique et ne pas hésiter à questionner en profondeur des réglementations qui constituent des entraves inutiles à la bonne marche de l'économie. Si le gouvernement veut, comme il le dit dans son dernier Discours sur le budget, « procurer un environnement d'affaires plus favorable aux entreprises », il ne doit pas hésiter à poser les gestes qui s'imposent.



LES PROBLÈMES LES PLUS FRÉQUENTS

Le cadre réglementaire québécois comporte, selon les gens d'affaires, de nombreuses dispositions qui ont des effets nuisibles sur la bonne marche de l'économie. Ces dispositions, se retrouvent toutefois dans une faible proportion des quelque 450 lois et 2 500 règlements qui constituent le cadre réglementaire actuel. Le Groupe conseil mettra l'accent, dans le présent rapport, sur certaines de ces dispositions, mais il croit utile de formuler d'abord quelques observations d'ordre plus général sur la réglementation québécoise.

LES INTÉRÊTS CORPORATISTES

Le Groupe conseil est d'accord avec la réglementation lorsqu'elle veut corriger des problèmes d'intérêt collectif et qu'elle s'appuie sur de larges consensus. La réglementation est toutefois trop fréquemment le fruit de pressions exercées sur l'appareil étatique par des groupes qui, tout en voulant protéger les intérêts légitimes de leurs membres, peuvent contribuer à mettre en place des politiques qui se concilient mal avec l'intérêt collectif. La réglementation qui en est issue profite alors à certains segments de la population, mais il peut aussi en résulter des effets néfastes notamment sur la compétitivité des entreprises, le démarrage d'entreprises et l'emploi. Les gens d'affaires eux-mêmes sont parfois favorables à une réglementation qui rend plus difficile l'arrivée de nouveaux concurrents et ce, même si elle leur impose ailleurs des obligations qu'ils dénoncent vivement. Le Groupe conseil croit qu'il faudra être capable, lors de la révision réglementaire en cours, de placer l'intérêt collectif au-dessus des intérêts personnels et corporatistes et prendre les décisions qui s'imposent.

LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES

Se basant sur les préoccupations exprimées par les milieux d'affaires ces dernières années ainsi que sur les réglementations qu'il a examinées, le Groupe conseil constate aussi que, souvent, ce ne sont pas les normes elles-mêmes qui font problème mais les modalités administratives qui les accompagnent. Les gens d'affaires sont généralement d'accord avec les objectifs qui sous-tendent la réglementation, mais ils dénoncent vivement les exigences administratives, les contrôles tatillonnés et les délais qui découlent trop souvent de l'application de nos lois et règlements.

Les milieux d'affaires partagent pleinement, à titre d'exemple, les objectifs gouvernementaux de protection de l'environnement, mais considèrent inacceptables certains délais d'autorisation qui ont pour effet de retarder indûment sinon de décourager la réalisation de projets, avec les conséquences que cela comporte sur l'économie et l'emploi. Ils dénoncent aussi fermement la multiplicité de permis et autorisations à obtenir, ainsi que la redondance d'informations à fournir à des organisations qui, de toute apparence, communiquent peu entre elles. Les données gouvernementales font état de quelque 2 000 000 de permis, licences et autorisations émis annuellement aux entreprises. Par exemple, un simple dépanneur peut devoir obtenir jusqu'à sept permis de différents ministères et organismes, sans compter ceux émis par les municipalités. Il y a sûrement à cet égard possibilité d'alléger ces procédures sans que les fonctions de connaissance et de contrôle de l'État en soient pénalisées.

LES IMPACTS SUR LES PME

Le Groupe conseil remarque également que ce sont surtout les petites et moyennes entreprises (PME) qui font



les frais de la réglementation lorsque celle-ci se révèle désuète ou inadaptée. Toutes les analyses confirment cette réalité, tant au Québec qu'ailleurs. Selon une étude réalisée pour le compte du gouvernement fédéral, les PME doivent consacrer jusqu'à 8 % de leur revenu annuel pour répondre aux seules demandes d'information fédérales liées principalement à l'application des lois fiscales, contre 2 % pour les grandes entreprises. Cette donnée témoigne de l'importance de bien mesurer les effets potentiels des projets de réglementation sur les PME avant de les mettre en vigueur.

Plus de 96 % des entreprises québécoises ont moins de 50 employés (92 % en ont moins de 20) et ne disposent souvent pas des ressources humaines et financières pour répondre aux multiples exigences administratives qui découlent de la réglementation. Suivant les statistiques, les entreprises en phase de démarrage et les PME contribuent pour la majorité des emplois créés au Québec. Or, si l'on ne veut pas tarir cette source première de création d'emplois, il est impératif que l'on prenne davantage en considération leurs capacités réelles à assumer de nouvelles charges administratives et réglementaires que l'on devra par ailleurs chercher à minimiser.

DES NORMES PARFOIS PLUS EXIGEANTES QU'AILLEURS

Les nombreux avis transmis ces dernières années par les milieux d'affaires au gouvernement du Québec tendent à indiquer qu'à plusieurs chapitres, la réglementation québécoise est plus exigeante que celle en vigueur dans les provinces et États avec lesquels l'économie québécoise est en concurrence. Des études ou analyses sérieuses sont venues appuyer ce constat. Une étude réalisée par la firme Simons pour le compte des ministères de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie ainsi que des Ressources naturelles tend, par exemple, à démontrer que le régime québécois

d'évaluation et d'autorisation environnementales est relativement plus exigeant que ceux en vigueur ailleurs au Canada et aux États-Unis, notamment à l'égard des projets privés. La nouvelle *Loi sur l'équité salariale* comporte également des exigences qui, selon plusieurs, excèdent largement celles adoptées dans les autres sociétés modernes. Plusieurs autres exemples de cette nature ont été portés à la connaissance du Groupe conseil.

Tous peuvent admettre que, devant certaines problématiques propres à notre société, l'État québécois puisse vouloir se donner des règles qui dépassent celles en vigueur ailleurs. Cette situation ne peut toutefois se reproduire à trop grande échelle, sans quoi la compétitivité des entreprises québécoises et l'investissement en seront d'autant atteints. Le Groupe conseil note que le gouvernement a, dans sa politique réglementaire et dans les règles de rédaction des mémoires au Conseil des ministres, introduit l'exigence de comparer les projets de réglementation avec celles qui existent ailleurs. Il s'agit là, pour le Groupe, d'une décision heureuse qui, si elle est appliquée avec rigueur, devrait contribuer à préserver ou à améliorer la capacité concurrentielle de l'économie québécoise.

L'ACCENT MIS SUR LES MOYENS PLUTÔT QUE SUR LES OBJECTIFS

Les milieux d'affaires reprochent également au cadre réglementaire québécois d'insister beaucoup plus sur les moyens à mettre en place que sur les objectifs à atteindre. Bien qu'elle se compare sans doute avec ce que l'on observe dans les juridictions limitrophes, la réglementation québécoise foisonne en effet d'exigences d'équipements, de façons de faire et de prescriptions techniques que les entreprises sont tenues de respecter alors que des moyens nouveaux, faisant appel à des technologies plus modernes, permettraient d'atteindre les objectifs fixés et même de les dépasser, et ce, à de meilleurs coûts pour les



entreprises. Le processus d'adoption de la réglementation étant relativement long, il y a risque alors de retarder indûment certaines innovations technologiques et même certains progrès sociaux. Le Groupe conseil demande donc au gouvernement de centrer davantage à l'avenir sa réglementation sur l'énoncé d'objectifs et de laisser le plus possible aux entreprises le choix des moyens.

DES IMPACTS MAL ÉVALUÉS

Le Groupe conseil a également constaté, en examinant certains dossiers, l'importance de bien évaluer les impacts des projets de réglementation avant leur adoption. L'impression qui se dégage est malheureusement que ces impacts ont souvent été mal évalués. Si tel est le cas, il est dangereux d'imposer aux entreprises, en particulier aux PME, des coûts qui nuisent directement à leur compétitivité et, le cas échéant, à la création d'emplois.

Le Groupe conseil note que le gouvernement du Québec a adopté un décret pour inciter les ministères et organismes à bien mesurer les impacts de leurs projets de loi et règlement avant leur dépôt au Conseil des ministres. À ce propos, il demande au gouvernement de s'assurer de l'application de ce décret de façon à ce que ses décisions s'appuient sur une bonne connaissance des coûts susceptibles d'être ainsi transférés aux entreprises et des effets défavorables qui pourraient alors en résulter sur l'économie et l'emploi. Le Groupe souhaiterait aussi que cette exigence gouvernementale soit élargie aux décrets du gouvernement.

LA SENSIBILISATION DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Le Groupe conseil se doit, enfin, de souligner ce qu'on entend fréquemment dans les milieux d'affaires, à savoir l'apparente incompréhension que l'on a dans certains ministères et organismes à l'égard de la réalité de l'entreprise, et en particulier de la PME. Cette incompréhension

se manifeste souvent lors de demandes d'information, de vérifications et d'inspections dans les entreprises et, bien sûr, au moment de concevoir les formalités administratives devant accompagner la réglementation.

Le Groupe conseil suggère que des activités de sensibilisation soient organisées dans les ministères et organismes pour atténuer ce problème de communication. Cette suggestion rejoint d'ailleurs certains des objectifs de la réforme administrative en cours au gouvernement, qui vise entre autres à rapprocher les secteurs public et privé et à mieux informer les employés du secteur public sur les réalités vécues par les gens d'affaires.

LES RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES EN COURS AILLEURS

Comme on l'a souligné plus tôt, la plupart des pays industrialisés ont entrepris des réformes réglementaires majeures. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Australie et le Canada (le gouvernement fédéral et les provinces) figurent à cet égard parmi les pays les plus actifs. Un rapport récent de l'OCDE signalait, entre autres, que dix-huit pays membres exigent présentement des analyses d'impact sur la réglementation. Sur ces dix-huit pays, quatorze ont aussi créé, au sein de leur administration centrale, des unités chargées de promouvoir et de coordonner leur réforme réglementaire. Les programmes de réforme mis de l'avant aux États-Unis et en Australie auraient déjà conduit à une réduction de 20 % à 35 % du rythme de progression des nouvelles réglementations.

Plus près de nous, il faut surtout signaler les réformes en cours en Ontario ainsi que dans les États de New York et du Michigan, des juridictions dont l'économie est en concurrence directe avec celle du Québec.



LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE EN ONTARIO

Le gouvernement de l'Ontario créait en décembre 1995 la Commission de révision des formalités administratives, dont le mandat a conduit à recommander l'abrogation de 45 lois périmées ou inutilisées ainsi que la modification de 181 autres lois dans le but d'éliminer des règles, règlements et procédés inutiles. Il est prévu que ces mesures législatives élimineront 1 500 règlements, dont un grand nombre désuets et inappliqués. En juin 1997, le gouvernement ontarien créait une nouvelle commission chargée de donner suite au rapport de la commission précédente et, si possible, d'aller plus loin.

LES RÉFORMES DANS CERTAINS ÉTATS AMÉRICAINS

En novembre 1995, le gouverneur de l'État de New York implantait le « Governor's Office of Regulatory Reform ». Un décret était également adopté pour préciser le cadre et les critères devant guider le processus réglementaire. L'Office recourt depuis lors aux analyses coûts-bénéfices et à l'évaluation de risques.

De son côté, le gouverneur de l'État du Michigan donnait naissance en mars 1995 à l'Office of Regulatory Reform. L'État exige maintenant que les projets de règlement soient précédés d'une demande à l'Office (Request for rulemaking). Chaque ministère doit aussi soumettre un plan annuel de la réglementation qui comprend en outre un programme de révision annuel de la réglementation existante. La nouvelle procédure prévoit aussi la réalisation d'études coûts-bénéfices de la réglementation.

La plupart des provinces et États voisins du Québec sont ainsi engagés dans la voie de l'allègement réglementaire de façon à améliorer la position concurrentielle de leurs entreprises et ainsi générer des retombées favorables sur l'emploi. Exposé plus que jamais à la concurrence

extérieure, le Québec n'a donc pas le choix de s'engager lui-même dans la même voie.

LES ÉTAPES DÉJÀ FRANCHIES AU QUÉBEC

Le Groupe conseil note que le gouvernement du Québec a franchi des pas importants en matière d'allègement réglementaire depuis 1994. Le Secrétariat à la déréglementation a été mis en place, un décret fut adopté pour mieux encadrer le processus réglementaire, des études d'impact sont maintenant exigées pour les projets de réglementation dont l'incidence sur les entreprises est estimée à plus de 10 millions de dollars, et des plans de révision réglementaire sont dorénavant demandés aux ministères et organismes.

Le Groupe conseil a constaté que les mécanismes mis en place donnaient déjà de bons résultats. Plusieurs analyses d'impact (ex. : projet de loi sur le tabac) ont été réalisées et ont permis de mesurer des répercussions qu'on n'avait pas soupçonnées au départ. Les plans de révision réglementaire ont amené des dizaines de mesures d'allègement réglementaire et administratif, dont plusieurs importantes pour la relance de l'économie et de l'emploi. Les données disponibles indiquent, en bref, que le gouvernement réglemente généralement moins et mieux.

LA NÉCESSITÉ D'ALLER PLUS LOIN

Le Groupe conseil applaudit à ces premiers gestes gouvernementaux, mais souligne l'importance d'aller plus loin si l'on veut améliorer le climat général des affaires au Québec et produire les effets escomptés sur l'investissement et l'emploi. Ce nouvel effort s'impose d'autant plus que de nouvelles réglementations, lourdes pour l'économie, sont apparues ces derniers mois : mentionnons la



Loi sur l'équité salariale et la réglementation sur la fixation du prix de l'essence. Il importe non seulement de minimiser ces nouvelles exigences réglementaires et administratives, mais aussi d'examiner, avec le maximum de recul et d'objectivité, certaines des réglementations existantes que les milieux d'affaires estiment être des contraintes majeures au développement économique et à la création d'emplois.

Le Groupe conseil s'est penché sur certaines de ces contraintes pour lesquelles il formule ici des recommandations. Il sait que l'adoption de ces recommandations nécessitera beaucoup de détermination de la part des ministères et organismes et la collaboration des acteurs concernés. C'est toutefois à ce seul prix que l'on pourra relancer l'économie et l'emploi au Québec.



LES PRINCIPALES RÉGLEMENTATIONS EXAMINÉES PAR LE GROUPE CONSEIL

LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL

Il est de plus en plus reconnu dans les sociétés du monde industrialisé qu'une réglementation du travail allégée et souple est nécessaire afin d'assurer la compétitivité de l'entreprise et faciliter son développement et, partant, de contribuer à la création d'emplois.

Il importe de souligner d'entrée de jeu que les relations du travail se sont beaucoup améliorées au Québec par rapport à ce qu'elles étaient il y a à peine une quinzaine d'années. On constate aujourd'hui moins de jours de travail perdus à la suite de grèves, moins de conflits aigus, en bref moins d'affrontements. On observe en même temps une plus grande faculté d'adaptation du milieu aux nouvelles réalités économiques. Songeons seulement aux conventions collectives de longue durée qui sont apparues récemment, avant même que le *Code du travail* ne le prévoie. Plus globalement, il y a lieu de noter l'émergence graduelle d'une solide culture de dialogue et de partenariat. Celle-ci constitue et constituera un atout majeur pour l'économie du Québec.

Au sein du Groupe conseil, le ton des discussions sur la réglementation dans le domaine du travail a confirmé cette nouvelle culture, malgré les divergences de vues qui ont pu être exprimées notamment entre des membres issus du monde des affaires et ceux du monde syndical.

De l'avis du Groupe conseil, la révision de la réglementation du travail devrait être réalisée, comme pour toute autre réglementation, en fonction d'un impératif qui intéresse indistinctement tous les citoyens : la création d'emplois. En même temps, cette révision devrait se faire dans le respect des droits et des filets de sécurité sociale mis en place au cours des ans.

LES CONTRAINTES DE LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL

Cela dit, le Groupe conseil a constaté que l'encadrement législatif et réglementaire du domaine du travail est particulièrement imposant et contraignant. La réglementation actuelle en ce domaine correspond au moins à une douzaine de lois et à plus de 200 règlements afférents, en incluant les décrets de convention collective. Selon le Groupe conseil, il y a ici nécessité d'une démarche concrète d'allègement réglementaire afin de s'assurer que les règles présentes ou à venir ne soient pas indûment contraignantes, surtout lorsqu'elles sont comparées à celles applicables aux entreprises de juridictions limitrophes.

Certains aspects de la réglementation du travail au Québec sont en effet considérés par les entreprises comme des contraintes au développement. Les consultations menées dans le cadre du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996 n'ont fait que confirmer cette réalité. La réglementation accapare non seulement les ressources financières et humaines de l'entreprise (voir notamment les études de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec, du Conseil du patronat du Québec, de la Chambre de commerce du Québec et de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante), mais elle couvre des aspects de la relation employeur-employé qui ne sont pas réglementés dans les juridictions limitrophes. À cet égard, on peut mentionner, par exemple, les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (pour les renseignements personnels du salarié) ; celles de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* qui oblige les entreprises à un niveau de dépenses de formation et à tenir une comptabilité particulière à cette fin ; la protection offerte au personnel non syndiqué par la *Loi sur les normes du travail*, incluant le financement par les employeurs des recours intentés par un salarié en matière



de congédiement ; et les décrets de condition de travail pour des secteurs entiers d'activité économique.

La législation québécoise dans les domaines plus habituels de la réglementation du travail (*Code du travail*, normes minimales du travail, réglementation de l'industrie de la construction, santé et sécurité au travail) est par ailleurs souvent plus contraignante que celle des juridictions voisines. À titre d'exemple, on peut mentionner les contraintes au sujet de la sous-traitance dans le *Code du travail*. Il faut aussi souligner, en matière de santé et sécurité au travail et d'indemnisation des lésions professionnelles, la lourdeur des comités de santé et de sécurité au travail, le cumul de présomptions favorables au réclamant et la surindemnisation reconnue de certains travailleurs.

Outre cet encadrement réglementaire déjà relativement lourd, le gouvernement a adopté d'autres mesures qui viendront bientôt accroître les obligations des entreprises dans le domaine du travail. Les entreprises de dix employés et plus devront s'engager dans des mesures d'équité salariale en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*, une loi quasi unique au monde (il y a certes la loi ontarienne, mais sa portée est beaucoup moins grande). Il est aussi anticipé que le ministère du Travail actualisera et renforcera les dispositions de la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre* en matière de licenciement collectif et introduira d'autres mesures qui toucheront le milieu du travail. Il est question, enfin, de la possibilité de bonifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

Les initiatives adoptées en matière d'allègement réglementaire dans le domaine du travail (abolition de règlements vétustes et non appliqués, introduction de nouvelles méthodes de communication avec les entreprises

(notamment à la CSST), abolition de deux décrets de conditions de travail dans deux secteurs manufacturiers, etc.) ont évidemment été bien reçues dans les milieux d'affaires. Ces mesures sont toutefois loin de compenser l'accroissement récent du fardeau réglementaire des entreprises et encore moins d'entraîner un allègement significatif de celui-ci.

En fait, pour l'année en cours et pour les deux ou trois années à venir, il faut prévoir que, si rien n'est fait, les entreprises vont objectivement sentir et subir un accroissement significatif du fardeau réglementaire qui leur est imposé, compte tenu des mesures législatives et réglementaires adoptées récemment, surtout au titre de la formation professionnelle (pour les PME principalement) et de l'équité salariale. Cela sera assurément nuisible au développement économique et à l'emploi.

Pour ces motifs, le Groupe conseil estime qu'il faut, de toute nécessité, renverser sinon enrayer cette tendance à l'accroissement rapide du fardeau réglementaire des entreprises dans le domaine des relations du travail. Il faut à cet effet agir sur un certain nombre de questions importantes.

Les pistes d'action suggérées à cet égard peuvent comporter, pour le gouvernement, des difficultés de mise en œuvre. Aussi plusieurs pistes d'action ont-elles été considérées pour rendre possibles un certain nombre de choix. De l'avis du Groupe conseil, il faudra toutefois mettre en œuvre une masse critique de ces mesures si l'on veut engendrer un effet favorable sur l'économie.

LES RÉGLEMENTATIONS EXAMINÉES

L'article 45 du Code du travail

L'article 45 du *Code du travail* du Québec a pour objet de protéger l'accréditation syndicale et la continuité de la



convention collective lorsqu'il y a aliénation totale ou partielle d'une entreprise comme c'est le cas, entre autres, lors d'une vente. Au cours des années, la jurisprudence a donné une portée plus large à cette disposition en imposant ce même transfert dans des cas de sous-traitance. En réponse à de nombreuses demandes des milieux patronaux et municipaux, le ministère du Travail a donné mandat à un groupe d'experts de formuler des recommandations sur ce sujet. Après dépôts de mémoires et auditions de toutes les parties concernées, un rapport a été remis au ministre du Travail en janvier 1997 (rapport Mireault).

Reconnaissant que les contraintes imposées par l'interprétation donnée à l'article 45 du *Code du travail* au cours des années dépassaient la volonté du législateur et allaient même à l'encontre d'assurances données par le ministre de l'époque, le rapport conclut à la nécessité de modifier l'article 45 afin d'exclure clairement la « simple concession de fonctions de travail ».

Par ailleurs, et afin de favoriser un meilleur équilibre quant à la portée générale des dispositions du *Code du travail* dans les situations de concession d'entreprises, le rapport Mireault suggère d'éliminer l'exemption actuelle du Code lorsqu'il y a vente en justice d'une entreprise (et, donc, de reconnaître le transfert de l'accréditation et de la convention collective dans ces cas) et d'introduire un nouveau recours afin d'obtenir une déclaration pour que deux employeurs puissent être considérés comme un employeur unique à des fins de négociation d'une convention collective, notamment en raison du haut degré d'interdépendance de ces employeurs. Le rapport souligne que ces mesures sont présentes dans les autres juridictions étudiées par le comité.

Lors d'une rencontre avec le Groupe conseil, le président du groupe d'experts a confirmé que l'interprétation

actuelle de cet article impose des contraintes qui ne se retrouvent pas dans les autres juridictions canadiennes ou américaines. Il a également noté que des négociations se faisaient entre les parties afin de contourner l'application de l'article 45 et que la prohibition actuelle était parfois utilisée comme instrument afin d'obtenir des concessions patronales.

À la suite de la publication du rapport Mireault, la partie patronale s'est déclarée satisfaite de l'allègement proposé au chapitre de la concession de fonctions, mais a rejeté les autres modifications proposées dans le rapport. Dans le sens inverse, la position des centrales syndicales favorisait l'incorporation des ajouts et le respect des dispositions actuelles de l'article 45 ou même un resserrement des dispositions actuelles de cet article.

Le Groupe conseil considère qu'il serait parfaitement inutile de reprendre tout un processus de consultation à ce sujet. Le rapport Mireault a bien résumé la situation. La position des parties est bien connue et on ne perçoit pas qu'elle puisse être modifiée dans un avenir rapproché.

Par ailleurs, la sous-traitance est une approche très utilisée par les entreprises, tant en Amérique qu'en Europe. Selon l'expérience des gens d'affaires membres du Groupe conseil, il ne fait aucun doute que les contraintes actuelles sont plus exigeantes que celles en vigueur dans les juridictions limitrophes et incitent à faire cette concession de fonctions à l'extérieur du Québec afin de pouvoir opérer sur la même base que leurs principaux concurrents lorsque ceci est possible. Ces contraintes sont également considérées par une entreprise dans le cadre de la prise de décisions pour déterminer la localisation d'un nouvel investissement, car il s'agit d'une contrainte importante et inhabituelle dans la gestion du développement d'une entreprise.

Le Groupe conseil considère en outre que, même si le Code était modifié afin de ramener l'article 45 à sa portée initiale, les syndicats auront toujours la possibilité de négocier des restrictions particulières dans le cadre de leur convention collective s'ils le jugent approprié ; c'est d'ailleurs ce que l'on observe dans les autres juridictions.

Malgré le fait que ce dossier est complet et mûr pour une action d'allégement réglementaire, le sous-ministre du Travail a indiqué qu'il n'y avait pas de projet à court terme à cet effet. Le Groupe conseil a lui-même noté que cette question n'était pas abordée dans le plan d'allégement réglementaire du ministère.

Après réflexion et malgré les difficultés inhérentes à toute modification du *Code du travail*, le Groupe conseil recommande :

- **de procéder à une modification de l'article 45 du *Code du travail* afin d'éliminer la contrainte actuelle à la sous-traitance et de ne pas assimiler les contrats de fourniture de services ou de biens à une aliénation ou concession partielle de l'entreprise.**

Le régime de santé et sécurité du travail

Les milieux d'affaires considèrent que certains aspects du régime de santé et de sécurité du travail constituent des contraintes au développement économique.

D'entrée de jeu, il faut cependant mentionner que la CSST, responsable de la gestion du régime, a entrepris de moderniser sa réglementation, comme en fait foi d'ailleurs son plan d'allégement réglementaire. Celui-ci comporte plusieurs volets intéressants, dont des fusions, simplifications et abrogations de règlements, une tarification axée sur une plus grande responsabilisation des entreprises et une simplification administrative importante axée notamment sur la communication

électronique. De plus, la CSST a adopté une grille d'élaboration de sa réglementation qui devrait permettre de mieux réglementer à l'avenir. Un comité du conseil d'administration fait également un suivi périodique de l'implantation du plan d'allégement de la CSST.

Les états financiers de cet organisme dénotent par ailleurs une amélioration constante quant à son équilibre financier et à sa capitalisation. Le Groupe conseil a cependant noté, dans ces états financiers, une mise en garde répétée visant la précarité ou la fragilité de cette situation. Cette fragilité résulte essentiellement de l'étendue de la couverture offerte par la loi au chapitre de la réparation des lésions professionnelles et de l'interprétation évolutive faite par les différentes instances de révision ou d'appel. À titre d'exemple, l'indemnisation de certaines maladies comme le stress pourrait, à brève échéance, avoir des conséquences défavorables sur la situation financière de l'organisme. Les rapports des actuaires de la CSST réitèrent depuis 1995 que « cette fragilité concerne de façon plus spécifique les programmes de réadaptation et de post-réadaptation. Elle est d'autant plus grande, et à un certain degré préoccupante, qu'elle découle parfois d'éléments qui sont dans une large mesure hors du contrôle et du pouvoir de la Commission. Par exemple, les réductions dans les prestations de certains de nos programmes sociaux et l'évolution vers un environnement plus difficile du marché du travail sont des éléments qui ont contribué à créer de fortes pressions sur les coûts du régime au cours des dernières années, et ces pressions ne sont pas appelées à s'atténuer dans un proche avenir ».

Cette précarité est préoccupante car une détérioration rapide pourrait à nouveau retarder la réduction à peine amorcée et tant attendue des charges imposées aux entreprises pour assurer le financement du régime.



Par ailleurs, le Groupe conseil constate l'absence de mesures visant à donner suite au dépôt du rapport du comité Boudreau chargé par le ministre du Travail au printemps de 1996 de faire le point sur des situations de surindemnisation des travailleurs et travailleuses engendrée par la loi. Pour l'essentiel, le rapport confirme qu'il y a effectivement surindemnisation dans trois circonstances : 1) les travailleurs dont l'absence au travail est inférieure à un an, qui reçoivent une indemnité de remplacement du revenu supérieure à 90 % du revenu net prévu par la loi en raison de facteurs fiscaux ; 2) les travailleurs de la construction indemnisés sur la base du salaire maximum annuel assurable (48 500 \$ en 1996), soit deux fois plus que le salaire moyen dans le secteur de la construction ; et 3) les travailleurs dont le contrat est d'une durée déterminée, leur indemnité étant calculée comme s'ils travaillaient douze mois par année alors qu'ils ne travaillent souvent que quelques mois par année.

Le rapport Boudreau a confirmé le fait que le taux d'indemnisation actuel de 90 % du revenu net entraîne une surindemnisation lorsque l'absence est inférieure à douze mois au cours d'une année civile. Dans le cas d'un travailleur indemnisé pendant six mois, le rapport souligne que « le revenu annuel du travailleur indemnisé est non seulement supérieur au revenu net annuel attendu, mais qu'il dépasse aussi le revenu net que le travailleur aurait reçu s'il était resté au travail ». La solution proposée par le rapport est de favoriser la considération par la CSST et le ministère du Revenu de l'effet fiscal afin d'atténuer la surindemnisation au cours des six premiers mois d'absence. Une telle approche est généralement perçue comme difficile d'application dans les milieux concernés. Les associations syndicales recommandent le maintien du *statu quo* alors que les associations patronales favorisent une réduction à 80 % du revenu net.

Le Groupe conseil a observé une certaine évolution quant à la couverture offerte par des organismes équivalents dans des juridictions canadiennes limitrophes. Que ce soit de façon préventive ou encore afin d'enrayer une situation financière critique, la couverture générale jugée appropriée se situe à 85 % du revenu net et certains risques sont spécifiquement exclus de la couverture offerte comme c'est le cas dans de nombreuses assurances collectives.

Il faut rappeler que certaines obligations paraissent très lourdes aux entreprises, compte tenu qu'elles n'ont pas d'équivalent dans les régions limitrophes. À ce sujet, la CSST a unanimement remis en cause sa responsabilité pour les indemnisations en cas de maternité.

Prenant en considération ces faits, le Groupe conseil recommande que le gouvernement prenne des mesures afin d'alléger les charges sociales qui résultent du régime tout en maintenant un juste niveau d'indemnisation des travailleurs et travailleuses et une couverture qui ne serait pas inférieure à celle offerte aux travailleurs et travailleuses des États limitrophes. Il appartient au gouvernement d'instaurer ces mesures car elles ne sont d'aucune façon la responsabilité du conseil d'administration de la CSST.

Le Groupe conseil recommande donc :

- **la normalisation du niveau général d'indemnisation à 85 % du revenu net, comme c'est le cas dans les provinces limitrophes, afin de régler le problème de surindemnisation des travailleurs lié à une absence au travail inférieure à un an, quitte à maintenir le niveau actuel pour les absences de durée supérieure s'il est démontré qu'une sous-indemnisation généralisée pourrait autrement être engendrée ;**
- **l'implantation de mesures correctrices afin d'éliminer ou réduire les autres cas spécifiques de**



surindemnisation identifiés dans le rapport Boudreau, notamment celui du travailleur de la construction indemnisé sur la base du salaire maximum assurable (48 500 \$ en 1996), soit deux fois plus que le salaire moyen dans ce secteur ;

- **la réévaluation de l'étendue de la couverture qui est offerte par le régime en ce qui a trait à des maladies particulières afin de préserver une couverture générale acceptable, comme ce fut le cas récemment au Nouveau-Brunswick et en Ontario ;**
- **de revoir les mesures déjà adoptées qui n'ont pas d'équivalent dans les régions limitrophes ;**
- **d'éviter toute nouvelle mesure qui n'aurait pas d'équivalent dans les régions voisines et, s'il y a lieu, de favoriser des interventions de type non réglementaire (information, assistance, directives ou guide administratif).**

Le Groupe conseil croit que de telles mesures peuvent permettre de réaliser les objectifs sociaux du régime sans diminuer indûment les capacités de développement des entreprises. La simple harmonisation du taux général d'indemnisation à 85 % procurerait au régime une marge de manœuvre de 50 millions de dollars. Tout en maintenant un système particulièrement généreux, l'encadrement législatif et réglementaire du régime québécois se comparerait alors à ceux des autres juridictions et ne jouerait pas négativement sur les projets d'investissements au Québec.

Par ailleurs, le système de cotisation de la CSST fait souvent l'objet de critiques de la part des entreprises, plus particulièrement des petites et moyennes entreprises. Conformément à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, les entreprises sont cotisées en début d'année, sur la base des montants estimés de leur masse salariale. De

nombreuses entreprises soutiennent que cette méthode leur cause des problèmes de fonds de roulement importants à cette période de l'année et conduit à des erreurs d'estimation qui sont préjudiciables à une bonne planification financière.

Étant donné que la CSST travaille présentement à la révision de la réglementation concernant son système de cotisation à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* en décembre 1996, le Groupe conseil tient à sensibiliser les autorités compétentes à cette question. Ainsi, la gestion des entreprises serait grandement facilitée si l'on adoptait des mesures permettant des déclarations de masses salariales fondées sur la réalité, et non sur une estimation, et le versement de la cotisation sur une base mensuelle.

L'industrie de la construction

Le régime de relations du travail dans l'industrie de la construction a été élaboré il y a maintenant 30 ans sur la base d'un système d'exception prévoyant ou garantissant aux travailleurs et aux entreprises de cette industrie une exclusivité quant au droit d'effectuer certains travaux de construction. Au fil des ans, une réglementation très élaborée s'est développée autour de ce régime. Cette industrie cherche notamment à élargir son champ d'application exclusif en incluant le plus grand nombre de travaux possible. Un tel élargissement, il va de soi, se fait nécessairement au détriment d'autres entreprises et travailleurs qui évoluent actuellement à l'intérieur des lois générales du travail et du marché. Que ce soit par réglementation ou encore par la décision d'un commissaire de la construction, ces « tiers » se retrouvent ainsi assujettis à ce régime d'exception particulièrement lourd du point de vue réglementaire.



Le Groupe conseil a noté qu'en vertu de nouvelles dispositions applicables à cette industrie, des ententes peuvent être négociées entre l'industrie et un investisseur ou donneur d'ouvrage afin de permettre d'écarter certaines des règles régissant l'industrie et ainsi faciliter la réalisation d'un très grand projet. Cette négociation permet donc de suspendre l'application de certaines règles pour la durée du chantier et ainsi de mieux répondre aux exigences du projet en matière de coût, d'efficacité et de délais. Cette mesure a été récemment utilisée dans un projet de construction d'une nouvelle aluminerie. L'entente intervenue dans ce cas assure entre autres au donneur d'ouvrage une paix industrielle pendant la durée du projet et une plus grande souplesse quant aux horaires de travail et aux vacances. En l'occurrence, certains avantages ont été concédés par le donneur d'ouvrage à l'industrie de la construction.

Cette souplesse reconnue récemment dans la législation applicable est fort louable et doit être encouragée. Toutefois, la portée de cette mesure est quand même limitée. En effet, seule la très grande entreprise peut s'en prévaloir dans un chantier de grande envergure. Les petites, moyennes ou grandes entreprises ayant des projets de moindre dimension ne peuvent se prévaloir de cette mesure et ne pourraient négocier de telles ententes en raison du déséquilibre entre les parties à une telle négociation. En conséquence, toutes les contraintes prévues par ce régime d'exception s'appliquent donc intégralement à ces entreprises.

Compte tenu des rigidités évidentes du régime actuel, le Groupe conseil recommande de ne pas élargir le champ d'application exclusif de l'industrie de la construction. Le Groupe a apprécié le fait que le gouvernement a reconnu la nécessité de ne pas accroître ce régime d'exception en refusant d'assujettir spécifiquement les travaux liés à la

machinerie de production, tel que le demandaient les représentants de l'industrie de la construction. Toutefois, la position du gouvernement est encore source de difficultés puisque les dispositions législatives et réglementaires en cause, dans leur état actuel, incitent les représentants à revenir constamment à la charge et à faire toutes sortes de pressions pour obtenir l'élargissement recherché. Il en résulte une grande incertitude pour les milieux d'affaires. Il apparaît essentiel au Groupe conseil que le gouvernement donne suite rapidement à cette décision en abrogeant ces dispositions.

Ce geste est d'autant plus nécessaire que l'industrie doit également faire face à d'autres risques d'extension du champ d'application exclusif de l'industrie de la construction, que ce soit dans le domaine de l'installation de systèmes de communication et de transmission de données, l'installation et le raccordement des appareils informatiques, de robotique incluant la domotique (maison résidentielle et immeuble commercial ou industriel), la pose de clôture, les travaux liés à la fibre optique, l'installation et la réparation de systèmes de sécurité et la fabrication de poutres de béton précontraint. À défaut d'actions concrètes de la part du législateur afin de préciser sa volonté de ne pas permettre un alourdissement majeur de la réglementation applicable à ces activités commerciales et un assujettissement graduel à un régime qui est pourtant un régime d'exception, il est à craindre que les décisions administratives ponctuelles du commissaire de la construction et autres tentatives d'assujettissement nuiront au développement de ces activités commerciales. Il appartient au gouvernement de donner un signal clair et non équivoque dans ce domaine afin de concrétiser sa volonté d'allègement réglementaire. Il est bien sûr admis que les entreprises de la construction peuvent à tout événement exécuter ces travaux



lorsqu'elles obtiennent ces contrats selon les règles habituelles du marché.

En conséquence, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **de ne pas élargir le champ d'application exclusif de l'industrie de la construction ;**
- **de confirmer sa décision formelle de ne pas assujettir les travaux liés à la machinerie de production par une modification spécifique à la loi (R-20) qui en exclurait la possibilité ;**
- **d'exclure également de façon expresse du champ d'application de cette loi les travaux suivants :**
 - **l'installation de systèmes de communication et de transmission des données ;**
 - **les travaux d'installation et de raccordement des appareils informatiques ainsi que des installations de robotique, de domotique et d'immatique ;**
 - **les travaux relatifs aux fibres optiques ;**
 - **les travaux d'entretien et de réparation de systèmes de sécurité ;**
 - **la fabrication de poutres de béton précontraint à être incorporées dans la construction des ponts ;**
 - **la pose de clôture.**

Les décrets de convention collective

Selon les milieux d'affaires, le régime des décrets de convention collective impose également aux entreprises des contraintes qui nuisent au développement économique et à la création d'emplois.

Le régime des décrets de convention collective remonte à 1934, bien avant l'établissement du *Code du travail* et de

la *Loi sur les normes du travail* avec lesquels il fait désormais plus ou moins double emploi comme mécanisme de protection des travailleurs. On peut penser que, si ce régime était abrogé, une bonne proportion des employés en cause relèverait du *Code du travail*, c'est-à-dire d'un cadre de relations du travail très évolué sur le plan social. Rappelons aussi qu'au Québec, la *Loi sur les normes du travail* a été beaucoup développée au cours des ans. Les milieux d'affaires estimerait normal que les entreprises en cause soient assujetties à ces régimes généraux différents du régime des décrets, maintenant dépassé. Ils croient qu'un tel changement serait bénéfique pour l'investissement et l'emploi au Québec. À l'ère de la mondialisation des marchés et de la nécessaire flexibilité qu'elle impose, l'approche réglementaire uniformisante de la *Loi sur les décrets* est en effet jugée de plus en plus dysfonctionnelle, sauf pour certaines des parties prenantes les plus immédiatement intéressées. Ce régime est également jugé coûteux du point de vue des ressources qu'il sollicite pour en assurer la surveillance et le fonctionnement, en particulier les ressources des comités paritaires dont le financement est partagé également entre les employeurs et les salariés et qui nécessite des prélèvements s'élevant à 1 % de la masse salariale pour plus de la moitié des décrets.

Reconnaissant ces réalités, le gouvernement a décidé d'abroger les décrets du verre plat et du bois ouvré. Il s'est également engagé, lors du Discours sur le budget du 25 mars 1997, à réviser les décrets du vêtement, du meuble et des services automobiles avant juin 1997.

Jusqu'à maintenant, dans le cadre de son plan d'allègement réglementaire, l'attention du ministère du Travail s'est concentrée sur la révision et éventuellement l'abolition des décrets de convention collective dans les différents secteurs de l'industrie du vêtement (dame, homme,



chemise, gant de cuir) et dans le domaine des services automobiles. Le Ministère tente de favoriser un consensus autour de modifications à venir qui ne visent pas nécessairement l'abolition des décrets. Aucune mesure n'est prévue à moyen terme en ce qui a trait aux autres décrets comme ceux visant les secteurs du meuble ou du carton ondulé.

En ce qui concerne le vêtement proprement dit, le dernier Discours sur le budget indique des orientations spécifiques qui ne paraissent pas améliorer les choses. En effet, le Discours prévoit d'abord la fusion des quatre décrets en cause, ce qui, malgré les objectifs bien affirmés de simplification et de compétitivité pour l'industrie qui accompagnent cette idée de fusion, apparaît vouloir consacrer la consolidation du système. Les discussions qui se tiendront éventuellement dans le cadre de ces orientations risquent en effet de glisser vers une dynamique de comparaisons et de hausses des conditions de travail des salariés concernés, et vers l'organisation de rapports de négociation centralisés dans le secteur du vêtement, un peu comme il en existait encore tout récemment dans l'industrie de la construction. Dans ce contexte, le « nouveau cadre réglementaire » des conditions de travail prévu pour 1999, dont parle le Discours sur le budget, est de nature à susciter de nombreuses interrogations.

Le Groupe conseil a plus particulièrement examiné la problématique actuelle de l'industrie du vêtement, telle qu'elle est résumée dans un document préparé par des représentants de cette industrie et intitulé *Horizon 2000*. L'industrie s'engage dans ce document, dans l'éventualité de l'abrogation des décrets, à créer 8 000 emplois (niveau de 1996) d'ici l'an 2000 et à investir au moins 160 millions de dollars. Le Groupe conseil retient que cette industrie demeure importante au Québec (36 000 emplois) et que 61 % de l'industrie canadienne se trouve encore au

Québec. Celle-ci fait toutefois face à une concurrence de plus en plus intense non seulement de l'extérieur du Canada, comme nous pouvions le pressentir, mais également des entreprises situées en Ontario et en Colombie-Britannique. Afin de pouvoir maintenir cette masse critique d'activités manufacturières au Québec, ces représentants de l'industrie soulignent l'urgence d'agir. De toute évidence, la structure des décrets ne répond plus aux besoins de cette industrie en imposant des conditions de travail différentes non seulement pour des employés d'une même entreprise effectuant des tâches légèrement différentes, mais également à une même personne qui remplit des tâches différentes durant la même journée de travail.

Le réexamen des décrets du vêtement comporte des enjeux importants pour toutes les parties concernées : préservations des acquis pour les travailleurs et travailleuses assujettis aux différents décrets, préservations des acquis pour les structures des comités paritaires quant au « contrôle » d'un important facteur de concurrence entre les entreprises, soit le coût de la main-d'œuvre, rejet de toute forme de négociation sectorielle pour l'ensemble de l'industrie, etc. Le Groupe conseil estime qu'il y a urgence d'agir ici afin de permettre à l'industrie québécoise de se positionner favorablement au sein de l'industrie canadienne et, par le fait même, d'accroître sa capacité concurrentielle à l'échelle canadienne et mondiale.

Dans un tel contexte, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **d'annoncer sa ferme intention d'abolir les décrets de convention collective du secteur du vêtement à l'intérieur d'un échéancier spécifique qui l'engage ;**
- **afin de protéger certains avantages des travailleurs et travailleuses de cette industrie qui seraient supérieurs**



à ceux prévus par la *Loi sur les normes du travail*, d'annoncer que des normes minimales de travail particulières seront adoptées pour maintenir ces avantages pour une période à être déterminée ;

- **de demander au ministre du Travail de lui soumettre un projet de modification à la *Loi sur les normes du travail* pour les employés actuellement couverts par ces décrets ;**
- **de prévoir la mise en place, au sein de la Commission des normes du travail, d'un mécanisme de consultation engageant les représentants des parties touchées par cette transition, afin de prêter assistance à la Commission et possiblement régler des conflits ou soumettre des recommandations à cette fin.**

Outre les décrets du vêtement (21 000 salariés en 1996), le Discours sur le budget du 25 mars 1997 a privilégié le décret du meuble (13 000 salariés), ce qui laissait de côté quelques autres secteurs d'activités relevant du domaine manufacturier proprement dit : boîte de carton, carton ondulé, fabrication de cercueils, etc. (6 000 salariés au total). Tous ces secteurs sont soumis à une concurrence extérieure de plus en plus vive. À long terme, les décrets qui s'appliquent au domaine manufacturier favorisent l'« exportation » d'emplois à l'extérieur du Québec.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

- **en ce qui a trait aux autres décrets du domaine manufacturier (meubles, carton, etc.), de s'engager graduellement dans un processus visant leur abolition et se rapprochant de celui proposé pour le secteur du vêtement.**

Dans le secteur du vêtement, l'objectif important pour le Groupe conseil est d'assurer la mise en place d'une démarche spécifique qui permettra de mettre un terme à

la surréglementation dans cette industrie, tout en permettant la préservation de certains avantages fondamentaux des employés durant la période de transition. À cet égard, le Groupe est d'opinion qu'un appui formel et soutenu de la part du gouvernement est nécessaire si l'on veut faire progresser à un rythme satisfaisant les nécessaires discussions des parties sur les conditions d'abolition des décrets qui sont appelées à devenir des normes du travail. Une telle démarche est également nécessaire pour permettre l'abolition des autres décrets du domaine manufacturier.

C'est pourquoi le Groupe conseil recommande aussi au gouvernement :

- **de désigner au bureau du premier ministre un responsable du dossier des décrets de convention collective du domaine manufacturier, qui appuierait le ministre du Travail dans ses efforts pour mettre en œuvre les recommandations précédentes.**

Dans le domaine des services, des décrets peuvent aussi causer des problèmes sérieux, notamment quant à l'organisation du travail. Songeons aussi aux garages dont les décrets entravent la disponibilité des services à la population le soir et la fin de semaine. Pour ces décrets, le gouvernement a déjà annoncé en mars 1997 une révision échéant en juin de la même année, révision qui n'est pas encore parachevée.

Aussi, le Groupe conseil recommande-t-il au gouvernement :

- **de poursuivre avec rigueur les efforts de révision des décrets dans le domaine des services automobiles.**

La ***Loi sur l'équité salariale***

Il a également été porté à la connaissance du Groupe conseil que la *Loi sur l'équité salariale* aurait, dans les



mois et années à venir, des effets considérables sur la vie des entreprises. Le Groupe conseil a donc décidé de rencontrer la présidente de la Commission de l'équité salariale pour lui faire part des préoccupations des gens d'affaires quant à la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation.

Cette législation a été largement commentée par les associations de gens d'affaires. Le Groupe conseil ne veut pas rappeler ici ces positions mais tient d'abord à souligner qu'il existe encore chez les gens d'affaires une grande confusion autour du principe qui sous-tend cette loi, à savoir « à travail équivalent, salaire égal ». Ces derniers croient toujours que c'est le principe « à travail égal, salaire égal » qui s'appliquera. La distinction entre ces deux principes n'est évidemment pas que sémantique. La Loi viendra en réalité obliger les entreprises à examiner la situation femme/homme en comparant des tâches différentes (ex. : la caissière du garage avec le mécanicien). L'application de cette loi signifiera des coûts considérables pour les entreprises, que des analyses sommaires ont chiffrés globalement à quelque 2,5 milliards de dollars. Cette loi, qui apparaît la plus contraignante en Amérique du Nord et peut-être dans le monde occidental, soulève la perspective d'effets administratifs énormes qu'il importe de minimiser.

C'est dans cette optique que le Groupe conseil a rencontré la présidente de la Commission de l'équité salariale. Les discussions qui ont eu lieu ont mis en relief trois préoccupations chez les gens d'affaires.

En premier lieu, plusieurs membres du Groupe conseil craignent que l'implantation de mécanismes d'équité salariale des entreprises entraîne une baisse ou une « exportation » d'emplois dans les cas, malheureusement bien réels, de certaines catégories d'emplois à prédomi-

nance féminine pour lesquelles la rémunération au Québec est déjà au-dessus du marché.

En deuxième lieu, les exigences de reconnaissance d'un exercice d'équité salariale déjà complété pourraient être plus simples que celles qui sont proposées. Avant l'adoption du règlement sur le sujet, les entreprises devraient être attentivement consultées.

Troisièmement, la notion d'entreprise n'est pas définie dans la *Loi sur l'équité salariale*, ce qui soulève beaucoup d'incertitude. Par exemple, s'il est décidé que plusieurs installations dispersées sur le territoire québécois constituent une seule entreprise, il y a risque d'entraîner des ajustements salariaux sans tenir compte suffisamment de la réalité du milieu de l'employé. La définition d'entreprise serait également trop globale si elle faisait abstraction du fait qu'une industrie peut comporter plusieurs processus d'opération très distincts et/ou plusieurs secteurs, par exemple l'industrie des pâtes et papiers.

Ces préoccupations ont été transmises formellement à la Commission de l'équité salariale. Le Groupe conseil souhaite d'abord que ces préoccupations soient prises en compte dans la mise en œuvre de la Loi, mais il recommande également au gouvernement :

- **de chercher à minimiser les charges administratives auxquelles la *Loi sur l'équité salariale* pourrait facilement donner lieu.**

L'application de la ***Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*** La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* a suscité, à l'étape précédant son adoption par l'Assemblée nationale et lors de l'adoption de la réglementation qui en découlait, de nombreux mécontentements dans les milieux d'affaires. On reprochait

notamment à cette loi d'accroître encore davantage les taxes sur la masse salariale et d'ajouter au fardeau administratif très lourd déjà imposé aux entreprises. On mentionnait entre autres que, pour les entreprises affectant déjà plus de 1 % de leur masse salariale en dépenses de formation, le seul résultat de la Loi était d'ajouter une charge administrative indue pour démontrer que ce niveau de dépenses était atteint. Les milieux d'affaires, représentés au conseil d'administration de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (maintenant la Commission des partenaires du marché du travail), ont cherché et réussi à plusieurs égards à minimiser les effets administratifs pouvant découler de cette réglementation, mais les attentes des gens d'affaires demeurent encore importantes à ce titre.

À l'automne de 1997, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité a transmis au Conseil des ministres une proposition de la SQDM visant à exempter de certaines exigences administratives de la Loi l'entreprise ayant réalisé, au cours des trois années précédant sa demande, des dépenses de formation équivalant à au moins 2 % de sa masse salariale. La proposition était assortie de conditions, notamment que l'entreprise soit dotée d'un plan global de formation, qu'une entente soit conclue avec les représentants du personnel de l'entreprise et que celle-ci dispose d'un service de formation agréé en vertu du *Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation*. Le projet de règlement d'exemption a été publié à la *Gazette officielle du Québec* du 22 octobre 1997 et fait l'objet de quelques commentaires qui ont incité la Commission des partenaires du marché du travail et Emploi-Québec à reprendre quelques aspects du projet.

Sachant l'importance d'alléger cette réglementation, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **de donner un mandat formel à Emploi-Québec et à la Commission des partenaires du marché du travail de lui formuler, d'ici le 1^{er} décembre 1998, des propositions concrètes d'allègement administratif entourant l'application de cette loi, propositions qui pourraient profiter tant aux PME qu'aux grandes entreprises et qui ne créeraient pas de nouvelles exigences administratives.**

Les stages en entreprise

Beaucoup d'efforts ont été consentis au cours des dernières années pour favoriser un rapprochement entre l'école et l'entreprise et mieux adapter la formation des futurs travailleurs aux besoins de l'entreprise, donc du marché du travail.

Parce que les stages en milieu de travail et les régimes d'apprentissage et de qualification apparaissent comme des moyens intéressants pour atteindre cet objectif, le gouvernement a mis en place différentes mesures, telles que des crédits d'impôt offerts aux entreprises engageant des stagiaires ou des apprentis. Des programmes de subventions aux entreprises ont également été adoptés pour favoriser l'embauche de jeunes diplômés ou d'étudiants en cours de formation, donnant ainsi la chance à une main-d'œuvre inexpérimentée de parfaire sa formation par des stages pratiques en milieu de travail. D'autres programmes de subventions, prévoyant des stages en entreprises, sont également apparus pour favoriser l'insertion sociale des jeunes, des femmes ou des communautés culturelles. Plus récemment, un nouveau régime d'apprentissage était établi dans le cadre de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. Enfin, dans la foulée de la réforme de l'éducation, l'établissement collégial pourra établir différentes formules de stages, notamment pour tenir compte des réalités des entreprises de sa région. De nombreuses



autres initiatives telles que le Centre de liaison entreprises-éducation créé conjointement par le Conseil du patronat et la Fédération des cégeps, visent aussi à promouvoir les stages en entreprises.

Cependant, malgré l'apparition de mesures incitatives, les réformes gouvernementales et les efforts déployés par l'entreprise privée pour ouvrir ses portes aux stagiaires, il semble qu'à l'heure actuelle, les résultats sont peu concluants. Le nombre d'inscriptions dans les programmes d'alternance travail-études en formation professionnelle et technique n'a pas augmenté selon les chiffres annoncés au Sommet sur l'économie et l'emploi ; l'implantation du régime d'apprentissage se fait aussi beaucoup plus lentement que l'avaient souhaité les participants au Sommet.

Alors que certaines grandes entreprises (par exemple, Bombardier Aéronautique) accueillent de très nombreux stagiaires, la situation est différente au sein des PME. Un sondage effectué en mai 1997 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) auprès de 350 propriétaires-dirigeants démontrait notamment que les PME ont une mauvaise connaissance des stages et n'ont pas le personnel requis pour en assurer la supervision. En bref, les PME n'ont généralement pas les ressources humaines requises pour gérer toutes les formalités nécessaires à l'embauche de stagiaires. De plus, la majorité des propriétaires interrogés (56,9 %) ignoraient l'existence du crédit d'impôt remboursable pour la formation et 54,3 % ne savaient pas que les dépenses engendrées pour un stagiaire étaient considérées comme une dépense admissible dans l'application de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. Les stagiaires accueillis à ce jour par les membres de la FCEI l'auraient été essentiellement aux frais des PME, ce qui est différent dans les grandes entreprises ou pour les

entreprises utilisant le réseau de l'éducation pour embaucher un stagiaire.

Le gouvernement a annoncé, dans son dernier Discours sur le budget, qu'il consacrerait 43 millions de dollars pour accroître l'offre de stages en milieu de travail aux jeunes en formation, et ce, sans oublier les autres mesures afférentes (crédit d'impôt et autres). Compte tenu de la volonté gouvernementale d'encourager les stages en milieu de travail, le Groupe conseil croit important de mieux informer les entreprises sur ces programmes et d'en simplifier les modalités administratives.

Le Groupe conseil est intervenu à cet égard auprès des ministres responsables pour suggérer que les charges administratives découlant des programmes de stages soient réduites le plus possible.

Le Groupe conseil réitère ici cette demande et recommande plus particulièrement :

- **que le gouvernement prenne tous les moyens nécessaires pour faire connaître les différents « produits » (formules de stages, programmes de subventions et crédits d'impôts) aux entreprises, aux établissements scolaires et aux étudiants ;**
- **qu'un exercice d'allégement réglementaire et d'harmonisation rigoureux des différentes formules de stages soit réalisé pour s'assurer que le fardeau administratif des entreprises soit minimisé et qu'elles puissent aussi utiliser toutes les ressources gouvernementales mises à leur disposition.**

CONCLUSION — VOLET TRAVAIL

Le Groupe conseil est conscient des changements importants suggérés ici et ne sous-estime pas les difficultés réelles tant d'ordre réglementaire que politique



qu'entraînera la mise en place, en tout ou en partie, de ces mesures.

Il est à noter que les membres du Groupe conseil provenant des milieux syndicaux ne partageaient pas les mêmes vues que les membres issus du monde des affaires quant aux effets de la réglementation québécoise sur l'économie et, dès lors, ne pouvaient proposer au gouvernement de suivre les recommandations du Groupe. À titre d'exemple, ces membres croient qu'il n'y a pas lieu de modifier l'article 45 du *Code du travail* tel qu'il est proposé. De façon générale, ils croient qu'une telle modification ne peut être étudiée que dans le cadre d'une refonte plus globale du *Code du travail*. Ils font également référence aux positions des centrales syndicales rejetant les recommandations faites dans le rapport Boudreau sur la surindemnisation du régime de santé et de sécurité du travail ; ils croient que ces mesures seraient notamment sources d'iniquité. Ils sont d'avis par ailleurs que le gouvernement a déjà réalisé une réforme majeure dans l'industrie de la construction en imposant la négociation de conventions collectives sectorielles ; il n'y a pas lieu, selon eux, d'affaiblir davantage cette industrie. Finalement, ils croient que le ministère du Travail doit poursuivre sa démarche de concertation auprès des parties afin de permettre une modernisation des décrets de convention collective ou même une abolition s'il y a un consensus à cet effet.

Il semble donc assez évident *a priori* que les consensus seront ici difficiles à obtenir. Il appartient donc au gouvernement de statuer sur ces questions à la lumière de sa volonté d'allègement réglementaire et de relance économique au Québec.

LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE

La réglementation environnementale pose également aux entreprises des exigences qui peuvent avoir des effets non négligeables sur leur compétitivité et sur la création d'emplois. Les études de l'OCDE indiquent qu'au cours de la dernière décennie, les pays membres ont investi entre 1,5 % et 2,5 % de leur PIB dans la gestion de l'environnement. Aux États-Unis, ces investissements ont représenté 1,75 % du PIB. La réglementation environnementale doit donc être élaborée avec le souci d'en minimiser les répercussions indues.

APERÇU GLOBAL DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ENVIRONNEMENTAL

Depuis une vingtaine d'années, le gouvernement du Québec s'est donné un cadre réglementaire relativement imposant en matière environnementale. Le secteur environnement du ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) administre à lui seul 13 lois, dont la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui est la pierre angulaire de la réglementation environnementale et à la base de 34 règlements d'application. Plusieurs de ces règlements ont des effets importants sur la vie des entreprises et l'investissement : le *Règlement d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, le *Règlement sur les matières dangereuses*, le *Règlement sur les déchets solides*, le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* ainsi que des règlements plus sectoriels tels que le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* et le *Règlement sur la prévention de la pollution d'origine agricole*.

D'autres ministères ont également incorporé dans leurs réglementations des dispositions qui visent à prévenir la pollution. Qu'il suffise de mentionner ici la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* et la *Loi sur les mines* en ce qui a trait à la restauration des sites miniers, deux lois



administrées par le ministère des Ressources naturelles, ainsi que le *Règlement sur le transport des matières dangereuses* du ministère des Transports.

Plusieurs des réglementations mentionnées ci-dessus ont été rédigées de concert avec l'industrie et répondent à plusieurs égards aux attentes de celle-ci. La réglementation environnementale a aussi contribué à réduire de façon appréciable la pollution dans certains secteurs (ex. : pâtes et papiers), à protéger l'accès à certains marchés exigeant de leurs fournisseurs des pratiques saines sur le plan environnemental et à développer au Québec un secteur d'activité économique et des emplois centrés sur l'environnement. Un récent document du MEF indiquait à ce titre que l'industrie québécoise de l'environnement compte aujourd'hui quelque 850 entreprises, représentant environ 15 000 emplois et un chiffre d'affaires de près de 2 milliards de dollars.

La réglementation environnementale comporte toutefois un certain nombre d'irritants qui, régulièrement, font l'objet de critiques dans les milieux d'affaires. Une étude réalisée en 1994 pour le Centre patronal de l'environnement du Québec résume assez bien les critiques les plus souvent entendues. Celles-ci portent notamment sur :

- la longueur des délais et l'incertitude entourant les processus d'autorisation du MEF, qui peuvent parfois amener les entreprises à abandonner leurs projets. De simples demandes de modifications font aussi parfois l'objet de délais jugés excessifs ;
- le fait que la réglementation contrôle souvent les techniques et procédés plutôt que la performance environnementale (« ce qui sort au bout du tuyau ») ;
- la duplication et le manque d'harmonisation fréquents entre les gouvernements fédéral et du Québec ;

- le manque de souplesse du système et les coûts élevés qu'il génère pour les petites entreprises qui sont généralement soumises aux mêmes exigences que les grandes.

Comme on peut le constater, plusieurs des critiques visant la réglementation environnementale portent sur des modalités administratives découlant de celle-ci plutôt que sur le fond. Peu de ces critiques remettent en cause les objectifs gouvernementaux de protection de l'environnement. Un effort doit donc être fait, au MEF surtout, pour simplifier les procédures et minimiser les charges administratives des entreprises, en particulier des PME.

Comme l'indiquent les analyses de l'OCDE, la réglementation environnementale est aussi en pleine évolution. Sachant l'importance de bonnes pratiques environnementales, de nombreux secteurs industriels ont maintenant recours à l'autoréglementation (ex. : ISO 14000). La réglementation est aussi souvent remplacée par des mécanismes de type marché (taxes ou redevances sur les émissions, permis d'émissions négociables, etc.). En 1987, l'OCDE recensait déjà 150 cas d'utilisation d'instruments économiques dans les pays membres. De 1987 à 1993, leur nombre se serait accru de 25 % à 50 % selon les pays. Le Québec pourrait examiner, à la lumière du contexte qui lui est propre, la possibilité de recourir à l'avenir à ces solutions de rechange à la réglementation qui, très souvent, peuvent s'avérer plus efficaces pour protéger l'environnement que la réglementation traditionnelle.

C'est un peu en réponse aux observations des divers groupes concernés que le MEF a décidé de revoir et de moderniser plusieurs de ses réglementations. Ainsi, le *Règlement sur les déchets dangereux* (maintenant le *Règlement sur les matières dangereuses*) a été revu et plusieurs

des exigences administratives tatillonnes qui s'y trouvaient ont été retranchées. Des exercices analogues sont attendus à l'égard des réglementations de la qualité de l'atmosphère et des déchets solides. Dans ce dernier cas, la situation actuelle crée un climat d'incertitude, susceptible de freiner les investissements et l'innovation dans ce secteur.

Le Groupe conseil examine ici deux des projets les plus importants du MEF, soit la révision des systèmes d'autorisation du ministère et la réforme du régime d'évaluation environnementale.

LES RÉGLEMENTATIONS EXAMINÉES

La révision du système d'autorisation du MEF
Étant donné les exigences administratives, les délais et les coûts qu'elle génère pour les entreprises, la réglementation entourant le système d'autorisation du ministère de l'Environnement et de la Faune suscite plusieurs préoccupations dans les milieux d'affaires. La démarche du Groupe conseil à cet égard a été quelque peu différente de celles d'autres dossiers puisque le ministère s'apprêtait, dans ce cas, à transmettre des propositions d'orientations au gouvernement.

Le Groupe conseil a en effet été saisi du projet de révision du système d'autorisation du ministère de l'Environnement et de la Faune qui, selon ce dernier, constitue la pièce maîtresse de son projet de modernisation des outils de protection de l'environnement. Mais comme ce projet n'a pas encore été rendu public, le Groupe conseil limitera ses commentaires aux aspects du projet déjà connus des groupes concernés.

Le projet du ministère consiste pour l'essentiel à modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin d'établir un nouveau système d'autorisation, se voulant plus simple

pour les clientèles visées et centré sur les activités ayant un impact significatif sur l'environnement. Le projet consiste notamment à remplacer l'actuel article 22, qui assujettit toute activité « susceptible » d'impacts sur l'environnement, par un nouvel article 22 intégrant plusieurs autorisations prévues dans la Loi (articles 22, 32, 45.4, 48, etc.) et prévoyant une liste inclusive (plutôt qu'exclusive) de projets assujettis à une autorisation du ministre.

Le projet consiste aussi à permettre que soient fixées unilatéralement dans le certificat d'autorisation des conditions pour assurer la protection de l'environnement, des conditions qui pourraient parfois être plus contraignantes que celles prévues dans la réglementation. Il veut aussi revoir plusieurs dispositions actuelles de la Loi (attestations d'assainissement, attestations de conformité, etc.). Il veut, enfin, alléger certaines modalités administratives (examen des plans et devis, émission d'autorisations générales, etc.) afin notamment de réduire les délais.

Le Groupe conseil a examiné avec intérêt ce projet du ministère qui, selon ce dernier, aurait pour effet de diminuer de quelque 30 % à 40 % le nombre d'autorisations émises par le ministère. Après réflexion, le Groupe conseil a recommandé au gouvernement, et notamment au ministre de l'Environnement et de la Faune, de modifier son projet. La position du Groupe conseil s'appuyait alors sur les considérations suivantes :

- le projet, tel qu'il est conçu, entraînerait un bouleversement en profondeur de la Loi et de son économie générale, sans pour autant avoir de retombée favorable à court terme ni sur la compétitivité de l'économie et la création d'emplois, ni sur la protection de l'environnement ;

- il faudrait prévoir un long délai pour passer d'une liste exclusive de projets à une liste inclusive ;
- le nouveau pouvoir qu'aurait le ministre de fixer des conditions dans le certificat d'autorisation risquerait de couper court aux nécessaires discussions avec les promoteurs pour leur imposer des conditions qui pourraient devenir par la suite irrecevables pour eux ;
- il serait possible, sans bouleversement majeur et sans susciter de débat de société, d'améliorer plusieurs des difficultés d'application de la Loi en revoyant certaines façons de faire au ministère.

Il est vrai que certains des objectifs à la base du projet du ministère répondent à des préoccupations maintes fois répétées par le monde des affaires. C'est le cas, par exemple, de l'obligation de déposer les plans et devis de réalisation, de la fixation de délais précis dans le *Règlement d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* et de l'accent mis sur les objectifs plus que sur les moyens. Le Groupe conseil, dans son avis, a d'ailleurs recommandé de maintenir les orientations exprimées par le ministère à ce propos.

Toutefois, le Groupe conseil est porté à croire que le projet du ministère, dans sa forme actuelle, aurait pour effet principal de transférer aux entreprises certaines des responsabilités présentement assumées par le gouvernement, augmentant d'autant la charge de ces dernières et les possibilités de conflit. On imagine entre autres les difficultés que pourrait causer la liste inclusive de projets sur l'application des articles 19.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. À ce sujet, le Groupe conseil rappelle que le processus actuel d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* existe depuis 1972 et que des pratiques et façons de faire se sont développées au cours des ans qu'il faut prendre garde de bouleverser radicalement.

De l'avis du Groupe conseil, il serait possible d'atteindre une grande partie des objectifs d'allègement réglementaire que s'est fixés le MEF par des modifications d'ordre administratif qui pourraient répondre aux attentes de l'industrie sans pour autant déstabiliser la structure mise en place depuis plus de vingt-cinq ans.

Ainsi, rien dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'oblige le ministère à exiger le dépôt des plans et devis de réalisation avant de délivrer un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22. Le ministère pourrait très adéquatement assurer la protection de l'environnement en se contentant d'exiger uniquement les plans du projet.

Par ailleurs, le processus d'autorisation du ministère est lourdement sollicité par les projets d'aqueduc et d'égout. C'est principalement à cette fin qu'en 1982 ont été introduits dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* les articles 95.1 et 95.9 portant sur l'attestation de conformité environnementale, qui avaient justement pour but de responsabiliser les professionnels travaillant dans le domaine. Ces dispositions de la Loi, si elles étaient mises en application par l'adoption d'un règlement complémentaire, permettraient d'y assujettir certains types de projets routiniers et standardisés et d'atteindre facilement une grande partie de l'objectif de réduction du nombre de demandes d'autorisation que le ministère est appelé à traiter.

Dans le même ordre d'idée, il y aurait lieu de repenser aussi, pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le contenu respectif des certificats d'autorisation octroyés pour un même projet par le gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi et par le ministre en vertu de l'article 22. On pourrait faire en sorte que l'avis de projet donné par le promoteur pour enclencher le processus

d'évaluation environnementale tienne lieu de demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi afin que le certificat d'autorisation, qui doit être octroyé en vertu de ce dernier article, soit délivré rapidement après le décret d'autorisation du gouvernement.

Autre sujet de préoccupation pour le Groupe conseil : le gouvernement devrait être très vigilant dans l'adoption des futurs décrets assujettissant de nouveaux secteurs industriels aux dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relatives aux attestations d'assainissement. L'expérience vécue avec l'industrie des pâtes et papiers exigerait que soit réalisée et rendue publique une analyse complète de l'application de cette section de la Loi avant d'y assujettir de nouveaux secteurs ou de procéder à des modifications législatives de fond.

Par ailleurs, l'article 31.15 de la Loi permet au ministre, lorsque les normes de rejet de contaminants adoptées par le gouvernement sont jugées insuffisantes pour protéger le milieu récepteur, de fixer dans l'attestation d'assainissement d'autres normes de rejet pour chacun des établissements industriels. Le Groupe conseil suggère que ce pouvoir ne soit exercé qu'à titre vraiment exceptionnel, étant acquis qu'il revient d'abord au gouvernement de fixer de telles normes.

Enfin, au chapitre des délais d'attribution des autorisations en tout genre, des mesures administratives suffiraient à pallier certains excès sans pour autant exiger que l'Assemblée nationale procède à un bouleversement en profondeur de l'économie actuelle de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. À cet égard, une simple directive interne permettrait de rendre plus efficace et cohérente l'application de la Loi en matière d'autorisations de toutes sortes.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

- **de donner suite aux recommandations qui précèdent et qui ont pour seul objectif de contribuer à alléger le fardeau réglementaire et administratif des entreprises tout en assurant la protection de l'environnement.**

Dans la mesure où son mandat sera prolongé, le Groupe conseil pourra, si on l'y invite, se rendre disponible pour appuyer le MEF dans sa démarche.

La réforme du régime d'évaluation environnementale La procédure actuelle d'évaluation environnementale fait également l'objet de préoccupations importantes dans les milieux d'affaires. Même s'ils sont généralement en accord avec la finalité de cette procédure, soit la protection de l'environnement, ils lui reprochent notamment de retarder de façon souvent indue, sinon de décourager la réalisation de projets majeurs d'investissement susceptibles de créer de nombreux emplois au Québec.

Particulièrement sensibles à ces questions, des ministères à vocation économique (le ministère des Ressources naturelles et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie) ont confié à la firme Simons Itée le soin de réaliser une étude comparative du régime québécois d'évaluation environnementale et de ceux en vigueur dans d'autres provinces canadiennes et États américains avec lesquels l'économie québécoise est en concurrence. L'étude a examiné les régimes de deux provinces (l'Ontario et l'Alberta) et de dix États américains (dont l'Alabama, la Caroline du Sud et la Pennsylvanie). Elle conclut entre autres que l'Alberta est la seule province, avec le Québec, à avoir mis en place un processus d'évaluation environnementale qui s'adresse aux projets industriels privés et prévoit la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement. Il faut rappeler ici, ce que ne fait pas l'étude, que les grands projets industriels



étaient inscrits dès l'origine dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, même si les dispositions réglementaires à leur sujet n'ont été mises en vigueur qu'en 1995. Dans toutes les autres régions, les projets privés ne sont soumis qu'à un processus d'autorisation environnementale. L'étude conclut que, malgré les approches parfois différentes de ces régimes, « il est évident que les procédures d'évaluation et d'autorisation du Québec (section IV.I) et de l'Alberta sont plus contraignantes et plus exigeantes que les processus en vigueur dans toutes les autres régions étudiées et ce, sur tous les aspects : exigences, flexibilité, délais, participation publique, etc. »

Conscient de ces réalités, le ministère de l'Environnement et de la Faune a réalisé depuis trois ans plusieurs consultations sur son régime d'évaluation environnementale et élaboré en 1997 une proposition d'orientations. Le Groupe conseil a pu prendre connaissance brièvement de cette proposition qui consistait notamment à :

- revoir la structure administrative responsable de l'évaluation environnementale de façon, entre autres, à assurer une plus grande indépendance et une meilleure crédibilité à l'organisme gestionnaire de la procédure ;
- revoir la procédure d'évaluation environnementale de façon, notamment, à réduire les délais d'application de la procédure, à responsabiliser davantage le promoteur à l'égard de la consultation du public et à permettre le financement du régime par les promoteurs.

Le Groupe conseil n'a pas été consulté sur ce projet et n'a pu émettre d'avis comme il l'a fait sur le projet de révision du système d'autorisation du ministère.

Compte tenu toutefois des effets qu'a ce régime sur l'investissement et la création d'emplois, le Groupe

conseil recommande au gouvernement :

- **de procéder rapidement à une réforme du régime d'évaluation environnementale, de façon notamment à simplifier la procédure, à ne l'appliquer qu'aux projets d'investissement publics ou privés majeurs et à réduire de façon significative les coûts et les délais qui y sont associés pour les entreprises.**

Le Groupe conseil estime qu'une telle réforme peut être réalisée rapidement, sans qu'il ne soit nécessaire d'apporter des modifications substantielles à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ni de modifier en profondeur les structures actuelles de gestion de la procédure.

L'APPLICATION DES RÈGLES FISCALES

En inaugurant les travaux du Groupe conseil, en septembre dernier, le premier ministre avait indiqué que l'examen de la fiscalité des entreprises comme telle ne faisait pas partie de son mandat. Il avait néanmoins souhaité que le Groupe scrute les problèmes que vivent les entreprises en rapport avec l'administration des lois fiscales qui leur sont applicables et soumette, le cas échéant, des recommandations.

L'application de la réglementation fiscale et parafiscale aux entreprises est de tout temps une source de frustrations, de critiques et de revendications. En décidant d'aborder cette question, le Groupe conseil veut rappeler la nécessité de se préoccuper des coûts que représente pour les entreprises l'administration des lois fiscales et parafiscales dans un contexte de concurrence devenue mondiale. Des études indiquent que les dirigeants de PME consacrent entre 10 % et 15 % de leur temps à s'occuper de la paperasse administrative provenant des

gouvernements. Il est donc impérieux que le gouvernement mette tout en œuvre pour rendre l'administration fiscale la plus efficace possible.

UN GROUPE DE TRAVAIL EN 1994

En 1994, un groupe de travail constitué d'experts en fiscalité, de représentants du milieu des affaires et de hauts fonctionnaires du gouvernement (ministères du Revenu et des Finances) a produit un rapport qui a conservé toute son actualité. Il s'agit du *Rapport du groupe de travail sur l'amélioration des relations entre le ministère du Revenu, les contribuables et les mandataires*. Ce rapport aborde des sujets qui présentent un très grand intérêt pour les entreprises. On y traite notamment de l'organisation des services du ministère du Revenu à sa clientèle et de la complexité des lois, des politiques fiscales, des formulaires et des guides. Il y est aussi question des intérêts et des pénalités imposés aux contribuables, du traitement des oppositions et des litiges ainsi que de l'administration de la TPS et de la TVQ.

Plusieurs des 43 recommandations qu'il contient ont été ou sont en voie d'être mises en œuvre alors que certaines n'ont pu être réalisées. Celles-ci rejoignent d'ailleurs en très grande partie les propositions de simplification administrative qu'ont soumises les quatre associations patronales que le Groupe conseil a consultées dans le cadre de ses travaux.

Le Groupe conseil souligne que des améliorations sensibles ont été apportées dans l'administration des lois fiscales et parafiscales qui touche les entreprises. La mesure de simplification administrative la plus importante a sans doute été l'harmonisation de la TVQ et de la TPS et l'administration intégrée de ces deux taxes par le MRQ. Mais, comme le souligne le ministère, il reste beaucoup à faire. La mise en œuvre de certains des changements

proposés par les auteurs du rapport précité requiert non seulement des modifications à la réglementation fiscale et aux pratiques administratives, mais aussi des changements de culture dans la machine administrative, ce qui représente un travail de longue haleine.

Le Groupe conseil recommande donc :

- **d'accélérer la mise en œuvre du *Rapport du groupe de travail sur l'amélioration des relations entre le ministère du Revenu, les contribuables et les mandataires* ;**
- **de mettre un accent particulier sur les propositions du rapport qui touchent les points suivants :**
 - **une plus grande harmonisation des lois et règlements fiscaux du Québec avec ceux du Canada, principalement en ce qui a trait aux délais de remises des retenues à la source (trimestriels pour les petites entreprises), aux procédures d'opposition et d'appel et à la divulgation des calculs de l'intérêt ;**
 - **un accès plus efficace aux services du MRQ pour obtenir de l'information, effectuer des corrections et rejoindre la personne compétente sur un sujet donné ;**
 - **une meilleure formation du personnel du MRQ qui traite avec les entreprises ;**
 - **une simplification des formulaires, des dépliants et de la correspondance s'adressant aux entreprises ;**
 - **une meilleure planification et une meilleure information lors de l'introduction de nouvelles règles fiscales ;**
 - **une réduction des délais dans les transactions entre le MRQ et les entreprises ;**



- la création d'une chambre de pratique de la Cour du Québec qui se spécialiserait dans les causes liées à l'application des lois fiscales du Québec.

LE RAPPORT ANNUEL À L'INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Même si elle n'est pas de nature fiscale, une autre réglementation qui constitue un irritant pour les gens d'affaires pourrait trouver solution dans l'application des règles fiscales.

En vertu de la réglementation actuelle, les entreprises doivent être immatriculées au moment de leur constitution. Seules sont exemptées de cette obligation les entreprises non incorporées qui sont exploitées sous les noms et prénoms de leurs propriétaires. Les entreprises immatriculées doivent, par la suite, produire un rapport annuel afin de maintenir à jour les informations contenues au registre des entreprises : statut de l'entreprise, liens avec d'autres entreprises, nom et prénom des administrateurs et des principaux actionnaires ou propriétaires, champ(s) d'activités de l'entreprise, nombre d'employés, importance de son capital. Ce registre est public en vertu de la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*. Il doit donc être fiable.

Le défaut de produire le rapport annuel deux années de suite entraîne la radiation de l'entreprise. Or, la production du rapport annuel représente pour l'entreprise un fardeau administratif qui pourrait facilement être allégé.

À cet égard, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- d'intégrer le rapport annuel des entreprises aux déclarations de revenus C-17 et T1 ;
- d'ajouter, le cas échéant, à l'impôt à payer le tarif lié à la production du rapport annuel ;

- de réserver la radiation aux entreprises qui ne produisent pas de déclaration de revenus.

La mise en application de ces recommandations aurait pour effet de réduire la quantité d'informations à transmettre au gouvernement et d'éliminer les dédoublements. En effet, l'information fournie lors de l'immatriculation et mise à jour annuellement grâce au rapport annuel est transférée automatiquement à tous les ministères et organismes qui utilisent le numéro unique d'identification des entreprises. Celles-ci n'auraient plus à répéter cette information chaque fois qu'elles s'adressent à un service gouvernemental.

LE DÉMARRAGE D'ENTREPRISES

Sachant le rôle important joué par les nouvelles entreprises dans la création d'emplois et l'innovation, le Groupe conseil a décidé d'examiner la problématique particulière de la réglementation s'appliquant lors du démarrage d'entreprises.

Il faut souligner d'entrée de jeu que, dans les années 1980, le nombre d'entreprises croissait au rythme de 3 % à 4 % par année. Depuis le début de la présente décennie, on observe une stagnation du nombre d'entreprises actives au Québec. En 1992, on a même assisté à une baisse de 1,7 % de leur nombre. Ce phénomène, s'il devait se maintenir, pourrait devenir inquiétant pour l'avenir économique du Québec.

La problématique du démarrage d'entreprises est complexe. Elle déborde largement la question strictement réglementaire. Les spécialistes du démarrage d'entreprises conviennent que de très nombreux facteurs sont mis en cause : la personnalité de l'entrepreneur, sa détermination,



la disponibilité d'aide technique, d'informations stratégiques et de financement, pour ne mentionner que ceux-là. La réglementation, avec ses complexités, sa paperasse, ses délais et ses coûts, peut toutefois devenir un facteur important dans la décision de créer une entreprise.

LES PROBLÈMES ÉPROUVÉS AU DÉMARRAGE

Des consultations ont été menées au sein du gouvernement pour établir la problématique particulière des exigences réglementaires et administratives qui se posent aux entreprises en phase de démarrage. Les constats qui se sont dégagés sont les suivants.

Les démarches auprès du ministère du Revenu

La compréhension des formulaires d'inscription, des guides et des nombreux détails techniques d'ordre fiscal (retenues à la source et autres) soulève pour la majorité des nouveaux entrepreneurs de sérieuses difficultés. On reproche aussi au MRQ la multiplicité des numéros d'identification attribués aux entreprises, problème qui devrait toutefois être atténué avec l'annonce récente d'un numéro unique d'entreprise. On fait état des difficultés de rejoindre les fonctionnaires concernés par téléphone (la critique est toutefois moins forte depuis quelque temps). On mentionne également l'information souvent contradictoire obtenue d'une personne à l'autre. On se plaint de la difficulté de répondre aux exigences du MRQ sans le soutien d'un comptable ou d'un accompagnateur, ce qui représente des coûts assez élevés pour une jeune entreprise qui n'a pas encore de revenus.

L'inscription chez l'Inspecteur général des institutions financières

Plusieurs déplorent également les difficultés d'accès téléphonique aux divers services de l'IGIF. Le protecteur du citoyen, dans ses derniers rapports annuels, fait également état de ces lacunes. Un service de communications

téléphoniques raisonnablement efficace permettrait aux éventuels entrepreneurs d'obtenir les formulaires requis ainsi que les informations pertinentes sur les coûts et les délais d'une incorporation, sur la tarification relative à l'immatriculation, à la réserve de dénomination sociale, aux consultations du registre des entreprises, etc. Les PME, plus particulièrement, reprochent à l'IGIF d'exiger des déclarations annuelles et des démarches dont elles ne voient pas l'utilité. Les coûts exigés par l'IGIF pour les « services » rendus aux entreprises, notamment les entreprises en démarrage, sont aussi déraisonnables.

Les exigences administratives, les délais et les coûts liés aux permis et autorisations

Bien que variant d'un secteur à l'autre, il est presque impossible de démarrer une entreprise sans devoir préalablement obtenir un permis ou une autorisation. Certains projets d'entreprise nécessitent l'obtention de nombreux permis, souvent plusieurs d'un même ministère. Certains de ces permis et autorisations donnent lieu à de nombreuses démarches et, surtout, à des délais et à des coûts qui sont souvent difficiles à assumer en phase de démarrage.

Il y a là un travail considérable à faire pour réduire le nombre de permis et autorisations, les regrouper, diminuer les délais qu'ils entraînent et éviter la redondance d'informations à fournir aux émetteurs. Cette question sera traitée plus loin de façon plus spécifique.

Les coûts imprévus associés à certaines exigences réglementaires

On déplore souvent chez les nouveaux entrepreneurs le fait d'être obligés d'assumer des coûts imprévus et parfois importants qui découlent des réglementations gouvernementales. Les cas les plus souvent cités sont les frais de gestion et d'ouverture de dossiers (ex. : CSST), les



avances à fournir (ex. : CSST, Hydro-Québec) et les frais liés aux permis et autorisations. Pour diverses raisons, ces coûts n'ont pas toujours été prévus dans le plan d'affaires, mais ils peuvent être importants pour une entreprise qui démarre.

Les personnes ou groupes consultés ont également mentionné que les propriétaires ou dirigeants de nouvelles entreprises, voyant les coûts et la bureaucratie associés aux taxes sur la masse salariale, renoncent à embaucher du personnel. Ils exploitent leur entreprise avec des travailleurs autonomes ou à forfait. Comme les nouveaux entrepreneurs ne se paient souvent pas de salaires, ils conçoivent mal qu'ils doivent investir des montants significatifs en frais sociaux pour de nouveaux employés.

La multiplicité des démarches à faire et d'intervenants à contacter

Les jeunes entrepreneurs déplorent que l'on ne puisse obtenir sous un même toit l'information (et les formulaires requis) sur l'ensemble des exigences réglementaires. La meilleure source d'information est Communication-Québec qui dispose d'une brochure sur le démarrage d'entreprises et qui peut fournir rapidement les formulaires requis par certains autres ministères et organismes. Il faut souligner à cet égard une initiative fort intéressante de Communication-Québec qui a mis en place en mars 1997 un service d'information et de référence pour le démarrage d'entreprises (SIRDE), un service de première ligne destiné à ceux et celles qui veulent lancer une affaire. Ce service, disponible dans ses 25 points de service, aurait répondu à quelque 30 000 demandes d'information en 1997-1998 et le taux de satisfaction du service serait très élevé. Cette initiative est cependant encore trop peu connue. Un grand nombre de futurs entrepreneurs ignorent l'existence de ce service et procèdent alors à tâtons, avec les coûts, les délais et les frustrations qui en découlent.

Les réglementations municipales

Les intervenants auprès des nouveaux entrepreneurs, surtout ceux travaillant en milieu urbain, indiquent que les règlements municipaux constituent aussi un irritant important pour les personnes qui veulent s'établir à leur compte. On souligne notamment les problèmes liés aux permis et autorisations, au zonage et à l'affichage commercial. On craint qu'avec le mouvement de décentralisation envisagé, la problématique de la réglementation municipale ne s'amplifie au Québec.

On soulève ici les difficultés les plus fréquemment évoquées par ceux qui travaillent avec les personnes qui désirent lancer une affaire. D'autres points ont également été soulevés, dont l'attitude souvent peu réceptive des fonctionnaires. Toutefois, ce que les personnes ou groupes consultés déplorent le plus, c'est que le nouvel entrepreneur doive consacrer parfois jusqu'à 40 % ou 50% de son temps à des activités (paperasse, rôle de mandataire du gouvernement, etc.) qui ne lui procurent aucun revenu.

LES MESURES PROPOSÉES

Le développement de guichets uniques

Depuis longtemps, les gens d'affaires réclament avec insistance un accès plus centralisé et plus facile aux services gouvernementaux pour les entreprises grâce à un réseau de guichets uniques. Ils souhaitent un accès plus centralisé pour éviter d'avoir à transiger avec une multitude de ministères et organismes, de même qu'un accès plus facile et mieux adapté dans leur région. Plusieurs expériences ont été tentées où sont en voie de l'être. Il y a, par exemple, le guichet unique de la Commission des transports du Québec, qui fonctionne en partie depuis septembre 1996 : en une heure, le client peut régler sur place une grande partie des formalités administratives requises par divers services administratifs du gouvernement.



D'autres, comme celui de Communication-Québec, servent à des fins d'information seulement. Ce service de Communication-Québec (SIRDE) travaille activement à développer une collaboration plus étroite avec des partenaires régionaux tels que les centres locaux de développement (CLD).

Le Groupe conseil recommande donc :

- **que les éventuels entrepreneurs aient accès, dans leur région, à un guichet unique non seulement pour obtenir de l'information, mais aussi pour compléter de façon simple les démarches administratives que requiert la mise en place d'une entreprise ;**
- **d'implanter dans chacune des régions un service prenant la forme d'un « guichet unique » et permettant d'inscrire les nouvelles entreprises auprès des instances gouvernementales concernées (MRQ, CSST, CNT, etc.) et, idéalement, d'obtenir certains des permis et autorisations dont elles ont besoin.**

Dans un avis remis au premier ministre en avril dernier, le Groupe conseil recommandait la création d'un tel réseau. Poussant plus loin sa réflexion, le Groupe conseil estime que ceci pourrait se faire sans créer de nouvelles structures, notamment par le truchement d'ententes qui pourraient être conclues entre les ministères et organismes et les centres locaux de développement.

En effet, il pourrait s'avérer intéressant de profiter du déploiement du réseau de CLD dans toutes les régions du Québec pour encourager les ministères et organismes à travailler avec ces nouveaux organismes régionaux pour faciliter le démarrage de nouvelles entreprises. Ces CLD ayant déjà un mandat de soutenir l'entrepreneuriat et étant, par leur nature même, très sensibles aux particularités des communautés locales, ils sont des partenaires tout

désignés pour faciliter le démarrage de nouvelles entreprises.

Il va de soi que l'ensemble des entreprises existantes profiteraient de la plus grande accessibilité aux services gouvernementaux et de la simplification de la bureaucratie.

Mise en place, au MRQ, d'une équipe d'aide aux entreprises en démarrage

Les nouvelles entreprises se butent inéluctablement à la complexité des lois, règlements et formulaires du MRQ. L'entrepreneur débutant n'a généralement pas les moyens de payer un comptable qualifié pour mettre en place tous les systèmes requis pour répondre aux exigences du MRQ, notamment comme mandataire du gouvernement pour la perception de la TPS et la TVQ. Si le nouvel entrepreneur tente de le faire lui-même, il doit multiplier les demandes d'information auprès du ministère avec toutes les difficultés d'accès, les pertes de temps, les erreurs et les pénalités que cela comporte.

Le Groupe conseil recommande donc :

- **la mise en place, au MRQ, d'une équipe de fonctionnaires spécifiquement formés et facilement accessibles pour aider les nouvelles entreprises à implanter les systèmes de perception de taxes, de retenues à la source et d'application des diverses lois fiscales.**

LES PERMIS, LICENCES ET AUTORISATIONS

Les permis, licences et autres autorisations sont des instruments de contrôle réglementaire utilisés par à peu près tous les ministères et organismes des divers paliers de gouvernement. Pour les entreprises, en particulier pour les PME, l'obtention des permis requis pour leurs activités constitue un fardeau aussi onéreux que



fastidieux. Si le système de permis est coûteux pour les entreprises en matière de temps et d'argent, il l'est également pour les gouvernements. Un allègement du fardeau administratif lié à l'émission des permis profiterait donc aux entreprises comme au gouvernement.

L'UTILITÉ DES PERMIS

Les permis constituent une source de financement des activités et servent d'instrument de connaissance et de contrôle. Cette source de financement a pris une importance croissante au cours des dernières années. En effet, la lutte contre le déficit que mène le gouvernement l'a amené à recourir de plus en plus à l'autofinancement de diverses activités par le biais de la tarification. Les tarifs exigés pour les permis constituent donc une contribution de l'utilisateur pour couvrir en tout ou en partie les services fournis par les ministères et organismes concernés.

Les tarifs des permis tiennent toutefois rarement compte du coût des services rendus ou des coûts d'émission pour en déterminer le niveau. L'utilisateur ne connaît donc pas la part des coûts des services qu'il assume. C'est pourquoi certains permis sont perçus avec raison comme des taxes indirectes. Un exemple souvent dénoncé est celui de la tarification liée à l'immatriculation et au dépôt des rapports annuels des entreprises qui rapporte à l'État plus de cinq fois le coût des services rendus.

En plus de répondre à des objectifs de financement, les permis prennent aussi différentes formes : permis d'exploitation de ressources renouvelables, permis de qualification professionnelle, permis de pratique sécuritaire visant à assurer la protection du public, des entreprises et de l'environnement, etc.

Le permis est donc généralement un moyen de contrôle qui répond à différentes préoccupations en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et

des marchés. Les ministères et organismes émetteurs exercent, dans de nombreux cas, des contrôles sous forme d'inspection ou d'enquête.

LES PLUS IMPORTANTS ÉMETTEURS DE PERMIS AUX ENTREPRISES

Selon des données recueillies par le Secrétariat à la déréglementation, les ministères et organismes du gouvernement émettent annuellement aux entreprises environ 2 millions de permis, licences et autorisations. Ces permis, licences et autorisations émanent principalement de la Société de l'assurance automobile du Québec (52 %), du ministère du Revenu (16 %), de la Régie du bâtiment (11 %), de la Régie des alcools, des courses et des jeux (4 %), du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (4 %) et du ministère des Ressources naturelles (4 %).

L'analyse du Secrétariat à la déréglementation a établi que les entreprises de certains secteurs sont tenues d'obtenir plusieurs permis et autorisations : le propriétaire d'un hôtel peut devoir effectuer cinq démarches obligatoires, dont trois annuelles, ainsi que deux démarches facultatives, dont une annuelle ; une station piscicole peut devoir obtenir douze permis ou certificats. L'obtention de ces permis, qui suppose formulaires, délais et tarifs, signifie donc des charges administratives et financières importantes pour les entreprises.

LES PISTES À EXPLORER

Selon les travaux du Secrétariat à la déréglementation, les ministères et organismes du gouvernement émettent près de 500 catégories de permis aux entreprises. Avec un tel nombre, on peut raisonnablement penser qu'il y a place pour un regroupement de certains permis s'adressant à une même entreprise. Certains permis n'ont d'autres vertus que de générer des revenus pour l'État. Ils pourraient



être intégrés à d'autres permis ou remplacés par une taxe quelconque pour le plus grand bien des entreprises et du gouvernement.

Plusieurs pistes d'action s'offrent pour réduire la charge administrative rattachée à l'obtention de permis et autorisations : abrogation pure et simple de certains permis, fusion, extension de leur période de validité, simplification de formulaires, réduction des délais requis à leur obtention et réduction du nombre d'interlocuteurs.

L'ACTION DU GROUPE CONSEIL

Le Groupe conseil estime qu'il y a lieu d'intervenir pour alléger le fardeau administratif que représente, pour les entreprises, la multitude de permis, licences et autorisations diverses. Pour ces motifs, il s'est adressé au premier ministre en mars dernier pour lui demander de faire appel aux ministres responsables des principaux ministères et organismes émetteurs de permis et autorisations pour qu'ils soumettent au gouvernement des propositions visant à alléger le fardeau administratif découlant de ces permis et autorisations.

Le premier ministre a souscrit rapidement à cette demande et les ministres étaient tenus de déposer leurs propositions au plus tard le 30 avril 1998. Les informations obtenues du Secrétariat à la déréglementation indiquent que plusieurs ministères et organismes ont déjà répondu à la demande du premier ministre et formulé des propositions intéressantes. À titre d'exemple, la Régie des alcools, des courses et des jeux entend fusionner certains permis, autorisations et licences, en diminuant ainsi leur nombre de quelque 2 000. Elle projette aussi de créer un permis permanent, à caractère saisonnier, pour des organisations qui se réunissent à des fins sociales ou commerciales : des quelque 67 000 autorisations actuellement émises à ce titre, un grand nombre serait ainsi éliminé. La réforme

entreprise dans le domaine des appareils d'amusement permettrait de diminuer le nombre de transactions nécessaires pour le renouvellement annuel de quelque 20 000 à 8 000 en créant un nouveau permis permanent de site d'exploitation d'appareils d'amusement.

Ce seul exemple tend à indiquer que des propositions intéressantes pourraient émaner de la démarche du premier ministre et venir alléger la charge administrative d'entreprises, en particulier des PME.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

- **d'assurer le suivi de la démarche lancée par le premier ministre afin qu'elle produise dans les meilleurs délais les résultats attendus au sein des entreprises.**



Même si le Groupe conseil a mis l'accent, lors de ses travaux, sur les irritants les plus souvent mentionnés par les entreprises, il a également tenu à examiner certains autres volets de la réglementation québécoise dont les effets sont sans doute moindres sur l'économie, mais néanmoins importants.

LA RÉGLEMENTATION DU SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS

Le système professionnel québécois représente une masse de 23 lois professionnelles et de 550 règlements. Cette réglementation touche 43 professions différentes à des degrés divers.

Dans certains cas, comme la médecine ou le droit, l'exercice de la profession est réservé aux seuls membres de l'ordre professionnel concerné. Il s'agit des professions dites d'exercice exclusif. La pratique de ces professions demande une autorisation explicite sous la forme d'un permis délivré par l'ordre professionnel visé. Vingt-trois professions entrent dans cette catégorie.

Dans d'autres cas, seul l'emploi du titre professionnel fait l'objet d'une réserve. À titre d'exemple, n'importe qui peut offrir des services de physiothérapie, mais seuls les membres de l'Ordre professionnel des physiothérapeutes peuvent s'afficher et vendre leurs services en tant que physiothérapeutes. Vingt professions bénéficient d'une telle forme d'accréditation dite à titre réservé.

Le nombre d'ordres professionnels a connu une croissance importante lors de la mise en œuvre des recommandations du rapport de la commission Castonguay-Nepveu au début des années 1970. En effet, au moment même où étaient mis en place le *Code des professions*, l'Office des

professions du Québec (OPQ) et les autres composantes du système professionnel québécois actuel, le nombre d'ordres professionnels passait de 29 à 38. En outre, depuis 1973, l'OPQ a reçu 82 demandes de constitution en ordre professionnel, dont 10 sont présentement à l'étude.

Le développement des connaissances et des techniques dans une foule de domaines explique sans doute en partie ce développement accéléré du système professionnel. Mais celui-ci est sans doute attribuable également au prestige et aux avantages économiques pouvant découler de l'appartenance à un ordre professionnel.

L'IMPORTANCE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

Les professions réglementées regroupent au total plus de 250 000 personnes. Les professions les plus nombreuses sont celles des infirmiers-infirmières (plus de 60 000 membres), des ingénieurs (40 000), des infirmiers-infirmières auxiliaires (19 000), des avocats (18 000) et des médecins (17 000).

Ces chiffres illustrent bien l'importance des professions réglementées dans l'économie du Québec. Cette importance est d'autant plus grande que plusieurs de ces professions rendent des services essentiels pour la gestion des entreprises, la mise en place des processus de production et l'innovation. On pense ici notamment aux professions liées au droit, à l'administration, aux affaires, au génie et à l'aménagement.

De plus, dans le contexte actuel de grande ouverture des économies, certains de ces services peuvent apporter une contribution directe à la compétitivité de l'économie du Québec en même temps qu'offrir des emplois bien rémunérés. À cet égard, un relevé effectué par l'Organisation de coopération et de développement économiques révèle que la contribution du secteur des services professionnels

aux entreprises (génie, architecture, droit, comptabilité) au produit intérieur brut a doublé en vingt ans. À l'intérieur de la catégorie plus vaste des services professionnels aux entreprises et des services immobiliers, les pays ayant fait l'objet de l'enquête rapportaient une croissance de l'emploi de 55 % de 1980 à 1990, soit un taux six fois plus rapide que celui de l'ensemble des emplois (9 %) au cours de la même période.

Enfin, les membres de ces professions ont pour la plupart poursuivi des études postsecondaires et ils représentent un investissement majeur de la société québécoise sous l'angle du capital humain.

LES FONDEMENTS DE LA RÉGLEMENTATION DES SERVICES PROFESSIONNELS

La réglementation des domaines d'exercice professionnel a pour but formel la protection du public contre des préjudices physiologiques, psychologiques, financiers ou moraux pouvant découler d'actes incompetents ou de malversations de la part de professionnels. Elle tire sa justification du fait que le marché des services professionnels est souvent caractérisé par une très grande asymétrie entre les parties sur le plan de l'information. En d'autres termes, parce qu'il n'a pas les connaissances techniques requises, le requérant d'un service serait dans l'impossibilité de prendre des décisions éclairées sur la nature précise des services professionnels dont il aurait besoin. Il ne serait pas davantage capable d'évaluer la qualité de ces services une fois qu'ils ont été fournis. De fait, seuls les professionnels d'un domaine de spécialisation donné auraient cette capacité et celle-ci ne pourrait venir que d'une formation et d'un apprentissage appropriés.

Dans certains domaines, ce n'est pas nécessairement l'employeur ou le client immédiat du professionnel qui a le plus d'intérêt à ce qu'il effectue son travail avec compétence

et intégrité. À titre d'exemple, l'investisseur doit pouvoir fonder ses décisions d'achat ou de liquidation d'actifs sur des états comptables ou des actes notariés fiables. Dans de tels cas, l'appréciation de la qualité du travail effectué doit pouvoir être faite par une tierce partie pour garantir toute l'objectivité voulue. L'ordre professionnel est bien placé pour apporter cette objectivité sans coût direct pour les personnes qui en bénéficieraient.

Ces bénéficiaires, et bien d'autres, sont certes appréciables. Toutefois, il faut savoir à quel prix ces bénéficiaires sont obtenus. Il faut également regarder si d'autres approches ne permettraient pas éventuellement d'obtenir des résultats comparables sans les effets indésirables de l'outil réglementaire.

LES QUESTIONS QUE SOULÈVE LE SYSTÈME PROFESSIONNEL

Quel public doit-on protéger ?

Dans bien des cas, le client des professionnels correspond peu à l'image qui a inspiré la notion de protection du public, soit celle d'un individu dépourvu de connaissances et de moyens face à un fournisseur de services beaucoup mieux à même d'identifier le problème à résoudre et d'y trouver la solution appropriée.

Une bonne partie des professionnels dans différentes disciplines travaillent en effet pour le compte d'administrations publiques ou de grandes sociétés privées. Ils ont souvent le statut d'employé régulier de sorte que l'employeur a pu observer leurs réalisations professionnelles dans plusieurs dossiers étalés sur le moyen ou le long terme. On voit mal comment l'ordre professionnel dont ils sont membres peut mieux que leur employeur ou leurs collègues de travail s'assurer de la qualité du travail de ces professionnels.



De plus, le travail de certains professionnels a souvent peu ou pas d'effets directs sur la population. Dans le cas contraire, leur employeur est généralement perçu comme le principal, voire le seul responsable de la protection du public.

Dans ces conditions, est-il nécessaire de prévoir que tous ces professionnels doivent obligatoirement appartenir à un ordre professionnel pour pouvoir offrir leurs services ?

D'autres moyens que la réglementation sont-ils envisageables ?

Même dans les cas où une certaine protection du public demeure nécessaire, il n'est pas sûr que la réglementation professionnelle constitue le meilleur moyen pour assurer cette protection.

Une revue exhaustive de la réglementation professionnelle dans les pays développés révèle une grande diversité de situations : une même profession peut être réglementée dans un pays ou entièrement soumise au jeu du marché dans un autre. En comparaison, le gouvernement du Québec et, de façon générale, les autres administrations en Amérique du Nord sont parmi celles qui réglementent le plus le domaine professionnel.

Il se dégage de cette revue qu'il n'y a pas de liens nécessaires entre les bénéfices sociaux et les restrictions à la concurrence qui caractérisent la réglementation professionnelle. L'actuariat fournit un bon exemple d'une discipline dont la clientèle est bien protégée en dehors de toute loi ou réglementation particulière. Évidemment, cette profession s'est quand même donné des mécanismes pour s'assurer de la compétence de ses membres et de la qualité de leur travail.

Par ailleurs, des associations internationales jouent un rôle déterminant pour normaliser la pratique, ce qui

restreint d'autant la valeur ajoutée par un ordre professionnel national. On peut présumer que cette tendance ira en croissant avec la mondialisation de l'économie.

Selon l'OCDE, les gouvernements devraient rendre à l'industrie les lois de concurrence applicables aux services professionnels sous réserve de la protection du client. À cette fin, ils devraient enlever les exemptions aux lois de la concurrence dont bénéficient les associations professionnelles et leurs bureaux d'autorégulation. De nouvelles approches de protection du public doivent, selon elle, être explorées : assurance, cautionnement, fonds de remboursement des clients, contrôle disciplinaire, etc. Les régimes privés d'assurance constituent, à titre d'exemple, des mécanismes naturels de régulation des marchés qui pourraient sans doute être mis à contribution.

En somme, il est facile d'imaginer en matière de protection du public des solutions de rechange au système de réglementation professionnelle actuel. Il reste, bien sûr, à évaluer plus précisément les coûts et l'efficacité de ces solutions faisant appel aux mécanismes de marché.

Quels sont les bénéfices nets de la réglementation professionnelle ?

La réglementation professionnelle présente un certain nombre de bénéfices. Il faut toutefois se demander à quel prix ces bénéfices sont obtenus. En d'autres mots, quel est le bénéfice net associé à cette réglementation ?

Les diverses contraintes qui empêchent le libre exercice des professionnels peuvent déboucher sur des prix plus élevés, sur des services moins variés et moins disponibles et sur une créativité réduite dans les modes de prestation et les processus de production. Plusieurs de ces effets pervers sont évoqués fréquemment dans la documentation économique.



Ainsi, l'OCDE met en garde contre le danger des comportements de type monopolistique pouvant découler de la présence d'ordres professionnels. D'ailleurs, certains ordres professionnels ont fait l'objet de poursuites et de condamnations en vertu de la législation anti-cartel aux États-Unis. L'existence de ces cartels exerce une pression à la hausse sur le prix des services professionnels* .

Par ailleurs, la gestion du système professionnel entraîne des débours de plusieurs dizaines de millions pour le gouvernement et pour les ordres professionnels.

De son côté, l'employeur subit des contraintes au moment de requérir des services professionnels pour exécuter telle ou telle tâche. Dans certains cas, il devra recourir à des ressources plus coûteuses que ce que requerraient normalement ses méthodes de production. À cet égard, le Groupe conseil s'est opposé à l'adoption de certaines provisions d'un projet de loi sur les ingénieurs qui aurait pu avoir pour effet d'obliger les entrepreneurs à embaucher des ingénieurs pour effectuer le travail exécuté par d'autres catégories d'employés. Le Groupe conseil est en effet d'avis qu'à défaut d'une démonstration satisfaisante, voulant que la sécurité du public soit en jeu, les entrepreneurs devraient être laissés libres de poursuivre leurs pratiques de gestion actuelles.

Enfin, tel qu'il est souligné dans un rapport du Conseil économique du Canada, la hausse des prix attribuable à la réglementation pourrait amener les consommateurs à réduire leur demande pour certains services professionnels et s'en remettre plutôt à leurs propres connaissances ou recourir à des solutions de rechange bien imparfaites, au risque de compromettre leur propre sécurité.

Bref, le système professionnel crée des monopoles légaux qui, dans bien des cas, peuvent miner la compétitivité de

l'économie sans pour autant fournir en contrepartie d'assurances suffisantes quant à la qualité des services rendus et à la protection du public.

Le système professionnel québécois est-il adapté au contexte économique et social ?

Le système professionnel existe depuis déjà plusieurs décennies sans que ses mécanismes essentiels aient été réévalués quant à leur efficacité et à leurs répercussions sur les citoyens, sur les entreprises et sur l'économie.

Dans un contexte où de nouveaux champs de spécialité et de nouvelles techniques sont apparus, où la concurrence se fait au niveau international, où les modes d'organisation du travail et de prestation des services ont changé, où les valeurs sociétales ont évolué vers la responsabilisation des individus, une telle réévaluation apparaît de plus en plus nécessaire.

Il faut donc se demander si le type de réglementation professionnelle en vigueur au Québec depuis le début des années 1970 est toujours approprié et, compte tenu de son envergure et des coûts qu'il représente, bien proportionné à la gravité des préjudices dont serait menacé le public.

LES MESURES PROPOSÉES

Le gouvernement doit se donner de nouvelles balises pour guider l'évolution du système professionnel. Pour ce faire, il devrait réévaluer l'ensemble du système actuel et voir quels changements peuvent y être apportés en vue d'assurer une flexibilité maximale aux fournisseurs et aux requérants de services, tout en permettant aux personnes intéressées de se prémunir contre les pratiques répréhensibles. Pour être pleinement efficace, cet exercice devrait questionner autant la pertinence que les coûts de la réglementation professionnelle existante.

* Selon une étude canadienne, la réglementation professionnelle ferait augmenter les coûts des soins de santé de 27 % (Muzondo et Bohumir, « Occupational Licensing and Professional Incomes in Canada », Canadian Journal of Economics, nov. 1990, cité dans Sue A. Blevins, « The medical Monopoly : Protecting Consumers or Limiting Competition ? » Cato Institute, Policy Analysis, no 246, déc. 1995). Une autre étude, américaine celle-là, conclut que diverses restrictions réglementaires à la pratique de l'optométrie ont pour effet d'augmenter de 31,6 % le prix d'un examen de la vision (Deborah Haas-Wilson, The Regulation of Health Care Professionals Other than Physicians, Cato Institute, Washington).



Il faudra notamment déterminer si la réserve de titres professionnels n'est pas une mesure de protection suffisante puisqu'elle permet aux individus d'exercer leur choix entre des professionnels qui offrent certaines garanties minimales de qualité et d'intégrité et les autres fournisseurs de services.

En corollaire, le décloisonnement maximal des domaines d'exercice exclusif actuels devrait être sérieusement envisagé dans tous les champs professionnels. En outre, des approches non réglementaires (information, etc.) permettant d'atteindre les objectifs de protection du public devraient être examinées en tant que solution de rechange à la réglementation.

En juin 1997, l'Office des professions du Québec a transmis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles diverses recommandations pour améliorer le système professionnel québécois. Le Groupe conseil a pris connaissance de ce projet et a constaté que la proposition de l'Office laisse intactes la liste des ordres déjà constitués de même que la nomenclature des activités et des actes déjà réservés. De plus, elle ne fait aucune distinction entre les besoins des entreprises et ceux des individus recourant aux services des professionnels. Bref, les actions proposées par l'Office ne permettent pas, selon le Groupe conseil, d'entrevoir un allègement réglementaire substantiel. Elles pourraient même, au contraire, déboucher sur un accroissement net de la réglementation de l'activité professionnelle.

Conformément à l'avis qu'il a déjà transmis au président de l'Office des professions du Québec en rapport avec ce projet, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **de procéder dans les meilleurs délais à un examen rigoureux de l'efficacité et des répercussions du système**

professionnel québécois actuel. Cet examen devrait s'inspirer des exigences prévues au décret gouvernemental 1362-96 concernant la réalisation d'études d'impact économique et prévoir la consultation des différents publics que le système veut protéger.

Par ailleurs, au moment où le Groupe conseil a examiné le projet de modifications à la *Loi sur les ingénieurs*, les renseignements disponibles ne permettaient pas de préciser la nature et l'ampleur des problèmes de sécurité du public que pose la loi actuelle. Il n'était pas davantage possible d'apprécier les effets des changements proposés sur la charge financière des entreprises et sur les perspectives d'emploi de la main-d'œuvre technique.

Aussi, à moins que des réponses satisfaisantes ne soient apportées à ces questions et conformément à l'avis qu'il a déjà acheminé au ministre responsable de l'application des lois professionnelles, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **que soient retirées du projet de la loi sur les ingénieurs les dispositions visant à réserver aux ingénieurs les actes professionnels concernant la conception, la certification, l'inspection et la supervision d'ouvrage.**

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

L'intervention gouvernementale en matière de protection du consommateur a été amorcée au tournant des années 1970. Durant ces années, la consommation de masse était rendue possible par l'enrichissement rapide qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, par les économies associées aux productions à grande échelle et par la stimulation de la demande au moyen de la télévision et des autres médias publicitaires.

LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AU QUÉBEC

Au Québec, la protection du consommateur québécois s'appuie sur plusieurs lois et règlements dont certains touchent l'ensemble des échanges entre les commerçants et leurs clients alors que d'autres ont une portée limitée à certains produits ou services particuliers.

La *Loi sur la protection du consommateur* (P-40.1) constitue la pièce maîtresse de la réglementation québécoise concernant la protection du consommateur, puisqu'elle vise l'ensemble des contrats conclus entre un commerçant et un client. Elle comporte plus de 350 articles touchant des éléments aussi variés que :

- la forme des écrits et les mentions obligatoires dans les contrats commerciaux ;
- les règles de calcul des taux et frais de crédit ;
- la divulgation d'information par les réparateurs d'automobile ;
- la publicité concernant le crédit et le louage à long terme ;
- la publicité destinée aux enfants ;
- l'indication des prix.

Cette loi établit divers permis (commerçant itinérant, prêteur d'argent, studio de santé, commerçant de garanties supplémentaires en matière automobile) et prévoit certaines exemptions.

La *Loi sur les agents de voyage* (A-10) et son règlement d'application établissent les qualifications requises des détenteurs de permis d'agents de voyage et leur imposent certaines exigences en matière de publicité, de comptabilité, de fiducie, de remise de documents, d'avis d'annulation ainsi que de cautionnement individuel et collectif.

La *Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture* (A-23.001) et son règlement d'application précisent la forme des écrits et des mentions obligatoires ainsi que les règles à observer en ce qui a trait à la conservation des documents ainsi qu'au dépôt et au transfert des sommes reçues en fidéicommiss.

La *Loi sur le recouvrement de certaines créances* (R-2.2) et son règlement d'application comportent des dispositions sur le permis, les cautionnements et les droits de même que des obligations comme la remise de reçu, la reddition de compte, la forme des avis de réclamation, la tenue de registres et de dossiers ainsi que la nature des renseignements exigibles par le débiteur.

En marge de ces réglementations visant expressément la protection du consommateur, d'autres lois ou règlements peuvent également concourir à ce résultat par des moyens particuliers ou en introduisant des règles dans des champs précis de consommation.

Ainsi, le *Code civil* établit l'encadrement général des contrats et fournit certains outils au consommateur qui s'estime lésé dans ses droits : petites créances, recours collectifs, etc. Le *Code des professions* impose aux ordres professionnels différentes obligations destinées à protéger le public qui recourt aux services de leurs membres. Le *Code de la sécurité routière* prescrit certaines exigences destinées à minimiser la fraude en matière de commerce de véhicules automobiles. Le *Code du bâtiment* édicte les règles de construction et d'entretien des édifices et des résidences en vue, entre autres, d'assurer la sécurité des usagers. La *Loi sur la pharmacie* précise les conditions de vente des médicaments en fonction des menaces éventuelles à la santé des consommateurs.

Cette liste non exhaustive illustre le fait qu'un grand nombre de réglementations québécoises ont pour but de



protéger le public consommateur tant sur le plan financier qu'en ce qui concerne sa santé et sa sécurité.

Il faut en outre mentionner que l'intervention du gouvernement du Québec ne se fait pas seulement par l'application de lois et de règlements, mais également par des programmes d'information, d'éducation et de conseils. Le plus connu de ces moyens d'intervention à caractère autre que réglementaire est la publication de la revue *Protégez-vous* par l'Office de protection du consommateur (OPC). Ce mensuel est tiré à 180 000 exemplaires et il rejoint environ 600 000 lecteurs. L'OPC intervient également en obtenant des engagements volontaires de la part des entreprises. En vertu de telles ententes, les entreprises peuvent déposer des cautionnements qui sont utilisés pour dédommager des consommateurs en cas de préjudice.

Enfin, l'OPC et les autres organismes du gouvernement du Québec ne sont pas seuls à agir en vue de la protection du consommateur québécois.

Ainsi, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce applique certaines réglementations en matière d'étiquetage et de sécurité des produits. Il voit également au maintien d'une concurrence saine et équitable entre les producteurs de biens et de services en faisant respecter les dispositions légales à cet effet. De son côté, Transports Canada s'assure que les véhicules automobiles vendus au Canada sont construits et équipés en conformité avec certaines normes de sécurité pour les usagers.

Les ministères québécois et fédéral de l'Agriculture ainsi que les municipalités imposent et appliquent, selon le cas, des normes d'emballage et de salubrité des aliments consommés.

De même, tant le gouvernement du Québec que celui du Canada contrôlent les prix et le développement de

certain services publics, notamment dans les domaines de l'énergie et des communications.

En marge des organismes gouvernementaux, il faut également noter le travail des nombreuses associations privées qui se sont donné des mécanismes disciplinaires et des codes de déontologie ou de performance pour faire en sorte que leurs membres offrent des produits et des services de qualité et conduisent leurs activités commerciales de façon équitable, intègre et respectueuse des clients.

Les différents programmes privés de reconnaissance de la qualité (ISO, CAA, CSA, UL, etc.) s'inscrivent dans ce genre d'initiatives. Ils ont l'avantage non seulement de stimuler l'innovation et l'excellence, mais également de permettre aux consommateurs d'être mieux outillés pour faire un choix entre plusieurs fournisseurs concurrents. Ils présentent également l'avantage de reposer sur une adhésion volontaire.

Dans certains cas, ces associations privées sont formées de consommateurs : associations coopératives d'économie familiale (ACEF), Option Consommateur, Association des consommateurs du Québec (ACQ), Association pour la protection des automobilistes (APA), etc. Le mouvement coopératif et les organisations syndicales ont également été amenés à fournir des services aux consommateurs : conseils, regroupements d'acheteurs, etc.

Enfin, il faut noter la présence dans les médias d'une importante couverture des dossiers de consommation : *La facture*, *J.E.*, *ENJEUX*, *Le dépanneur*, etc. Ces émissions et les chroniques des médias écrits sont susceptibles d'éclairer les consommateurs ou de les informer des recours possibles. Ils suscitent depuis plusieurs années un grand intérêt auprès des publics visés.



L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE ET LES ENJEUX NOUVEAUX

Le contexte économique et social a certainement beaucoup changé depuis le moment où le gouvernement du Québec a commencé à s'intéresser à la protection du consommateur.

De façon générale, les consommateurs disposent maintenant d'un plus grand nombre de sources et de modes d'information et de recours plus efficaces pour faire face à des fournisseurs de biens et de services qui, eux, sont en revanche davantage exposés à la concurrence et ainsi fortement incités à offrir le meilleur rapport qualité-prix à leurs clients. C'est le cas plus particulièrement des industries qui proposent des produits de consommation et des biens courants comme les automobiles, les appareils électroménagers, les articles de sports, etc.

En outre, certains secteurs autrefois fortement réglementés, comme les télécommunications, ont été largement ouverts à la concurrence alors perçue comme propice à améliorer la qualité des services offerts aux usagers tout en maintenant une pression à la baisse sur les tarifs.

En contrepartie de ces progrès, certains enjeux et défis nouveaux sont apparus. Ainsi, dans le domaine des télécommunications, la protection de la confidentialité et la *télévente* posent des problèmes particuliers pour les usagers des réseaux de communication électronique, qu'il s'agisse de consommateurs individuels ou de clients corporatifs.

De plus, dans certains domaines, le consommateur ne dispose toujours que de trop peu d'information sur lequel appuyer ses décisions. C'est le cas de façon générale pour l'ensemble du secteur des services : ceux-ci sont difficiles à évaluer et à comparer parce que ne faisant pas l'objet d'une production standardisée à grande échelle. Ils sont

aussi souvent plus complexes : services bancaires, services financiers, assurances, thérapies nouvelles, etc. Pour de tels services, le consommateur est largement laissé à lui-même.

Enfin, au-delà de ces grands enjeux qui devraient être documentés davantage, certains problèmes particuliers commandent une intervention gouvernementale à plus ou moins brève échéance.

Le crédit à la consommation

Une consultation menée par l'OPC a révélé qu'en matière de crédit à la consommation, l'ensemble des intervenants considèrent les dispositions légales actuelles dépassées et peu efficaces, compte tenu de l'ouverture des marchés, de la concurrence accrue et du changement de l'attitude des consommateurs à l'égard du crédit.

Les aspects suivants apparaissent problématiques :

- la complexité et le manque de clarté des écrits obligatoires ;

les contrats de crédit doivent être rédigés en des termes simples et clairs, de façon à mettre en évidence les obligations des commerçants et les droits des consommateurs, notamment en ce qui a trait à la divulgation du montant du crédit et des modalités du crédit ; certaines des exigences de la loi à cet égard contribuent à alourdir la confection et l'interprétation des contrats ;

- l'iniquité de certaines contraintes légales ;

les établissements assujettis à la législation bancaire fédérale peuvent offrir aux emprunteurs des conditions de crédit différentes de celles auxquelles sont astreintes les institutions provinciales ; ces dernières ne peuvent pas exiger le paiement des intérêts à



compter du moment où la marchandise achetée à crédit a été livrée ou le capital, avancé ; la loi provinciale leur interdit de percevoir des intérêts pour une période d'au plus de 35 jours précédant le premier paiement ;

- la disparité des méthodes de calcul des frais de crédit entre le Québec et d'autres administrations ;

les lois du Québec diffèrent de celles de certaines autres administrations en ce qui a trait aux méthodes de calcul des frais de crédit ; il en résulte des coûts supplémentaires pour les entreprises offrant du crédit au Québec et ailleurs de même que des difficultés de comparaison pour les entrepreneurs ou les consommateurs désireux d'obtenir un financement ;

- la rigidité des règles relatives aux modalités de crédit et de remboursement ;

les prêts sont assujettis à des règles strictes concernant le moment à partir duquel l'intérêt peut être chargé, le début du remboursement du capital, les termes de remboursement, etc. ; cette rigidité des produits financiers pouvant être offerts empêche la concurrence et l'innovation de jouer pleinement et peut ainsi priver les entrepreneurs et les consommateurs de conditions plus avantageuses que celles présentement prévues par la loi ;

- les contraintes touchant la publicité sur le crédit ;

la publicité en matière de crédit doit satisfaire à certaines règles strictes : montant de la mensualité, nombre de mensualités, coût du crédit, obligation totale, taux de crédit, etc. ; toutes ces exigences sont difficiles d'application notamment en matière de publicité radio et télévisée, et restreignent la latitude des entreprises et des publicistes sans renoncer à

une information adéquate pour le consommateur ;
un allègement de ces règles s'impose.

Le voyage

L'industrie québécoise du voyage est constituée de 1 200 détenteurs de permis. Qu'ils agissent à titre de détaillant, de grossiste ou de transporteur, ceux-ci doivent, en vertu de la réglementation, déposer un cautionnement individuel et contribuer à un fonds collectif destiné à indemniser, au besoin, les clients n'ayant pas reçu les services pour lesquels ils avaient payé. Des sommes atteignant 1,5 milliards de dollars par année sont ainsi perçues et déposées en fiducie.

Bien que cette réglementation puisse être justifiée compte tenu de la sous-capitalisation et du morcellement de l'industrie, plusieurs des groupes visés demandent que des ajustements ou des allègements y soient apportés.

Pour sa part, l'Office de la protection du consommateur reconnaît que les commerçants sont astreints à de nombreuses obligations qui peuvent être coûteuses. Il envisage donc certaines exemptions moyennant un cautionnement approprié.

Le marquage unitaire des prix (article 223 de la ***Loi sur la protection du consommateur***)

L'obligation d'étiqueter le prix de chaque article vendu touche 400 000 commerces de détail et leur impose un coût estimé à 0,5 % du prix de détail.

En Amérique du Nord, seuls le Québec et le Michigan auraient une telle exigence pour l'ensemble des produits vendus en magasin. Ailleurs, seulement certains secteurs de consommation particuliers y sont astreints. Selon le cas, ces secteurs peuvent être les produits alimentaires, les médicaments, les articles d'hygiène personnelle ou d'utilité ménagère.

L'industrie alimentaire s'oppose à cette réglementation en alléguant que les possibilités de la technologie (codes à barres) la rendent inutile et que des situations inéquitables résultent de son application insuffisante dans l'ensemble des établissements.

En contrepartie, les associations de consommateurs craignent que les nouvelles technologies ne soient source d'erreur et souhaitent le maintien de cette réglementation.

LES MESURES PROPOSÉES

Le gouvernement du Québec intervient par diverses réglementations dont certaines sont vouées expressément à la protection du consommateur alors que d'autres se situent à l'intérieur de lois ou de règlements ayant d'autres finalités.

Une certaine assistance aux consommateurs peut aider à améliorer le fonctionnement des marchés et, donc, contribuer à rehausser la qualité et à réduire les prix des produits et des services offerts. Cette assistance ne repose pas seulement sur la réglementation, mais aussi dans une large mesure sur l'information du consommateurs et sur la prévention des litiges. En plus de l'Office de protection du consommateur dont c'est la mission, une foule d'intervenants privés ou publics offrent des services d'assistance au consommateur. Au total, les consommateurs eux-mêmes sont maintenant mieux aguerris qu'au moment de la mise en place des réglementations visant à les protéger.

D'autres défis et enjeux confrontent cependant les consommateurs, qu'ils soient des individus ou des entreprises, de sorte que les outils et les modes d'intervention en place gardent leur utilité.

Il n'apparaît donc pas justifié de remettre en cause l'ensemble de la réglementation visant la protection des consommateurs. Des ajustements devraient cependant y être apportés pour résoudre certaines lourdeurs réglementaires en matière de crédit à la consommation, de vente de voyages et d'étiquetage des articles offerts en magasin.

Le Groupe conseil recommande donc :

- **Eu égard au crédit à la consommation, de modifier la réglementation sur le crédit à la consommation en vue de :**
 - **la simplification et la transparence des documents relatifs aux contrats de crédit ;**
 - **l'harmonisation des méthodes de calcul des frais de crédit ;**
 - **la libéralisation de certaines des règles relatives aux modalités de crédit ;**
 - **la libéralisation des règles relatives à la publicité sur le crédit.**
- **Eu égard au voyage, d'alléger la *Loi sur les agents de voyage* en vue, notamment, d'une plus grande autonomie de l'industrie.**
- **Eu égard au marquage unitaire des prix, de supprimer la réglementation visant le marquage unitaire des prix.**



Le Groupe conseil a constaté lors de ses travaux que certains secteurs économiques québécois étaient encadrés par une réglementation particulièrement lourde. C'est le cas notamment de l'industrie minière, de l'industrie agroalimentaire, de l'industrie forestière et du secteur touristique. En plus d'être soumis à la réglementation d'application générale (CSST, lois fiscales, etc.), ces secteurs sont encadrés par des règles d'application particulière qui, souvent, comportent des exigences administratives et des duplications qui peuvent pénaliser le développement de secteurs singulièrement importants pour les économies régionales.

Le Groupe conseil n'a pu approfondir les problématiques réglementaires particulières de ces secteurs industriels, mais il les considère néanmoins comme autant de nouvelles pistes d'allégement réglementaire.

L'INDUSTRIE MINIÈRE

L'industrie minière québécoise demande depuis plusieurs années aux gouvernements québécois et canadien d'assouplir la réglementation encadrant ses activités. Dès 1993, un groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minière formulait une série de propositions visant à alléger le fardeau réglementaire et administratif des entreprises de ce secteur.

Le cadre réglementaire s'appliquant à cette industrie est en effet particulièrement lourd. Dans des recherches effectuées pour le Comité consultatif sur l'économie minière, le ministère des Ressources naturelles a établi que l'industrie minière était encadrée par quelque 38 lois québécoises d'application générale ou particulière. Mentionnons seulement la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de*

la faune, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur les explosifs*, la *Loi sur le régime des eaux* et, bien sûr, la *Loi sur les mines* et la *Loi concernant les droits sur les mines*. Pour la seule *Loi sur la qualité de l'environnement*, plus d'une vingtaine de règlements, directives et procédures sont susceptibles à un moment ou l'autre d'imposer à l'industrie des règles ou conditions de fonctionnement.

Cette réglementation s'accompagne d'un fardeau administratif qui a peu d'équivalent. Le ministère de l'Environnement et de la Faune prévoit à lui seul onze autorisations ou permis pour une entreprise minière voulant entrer en production. Une douzaine d'autres autorisations peuvent être exigées des différents secteurs du ministère des Ressources naturelles, sans compter celles du gouvernement canadien et des municipalités.

Un sondage effectué par le MRN auprès de l'industrie en 1997 a permis de cerner ses préoccupations à l'égard de la réglementation qui l'encadre. Celle-ci a surtout dénoncé la multitude d'autorisations à obtenir, les délais souvent très longs pour leur obtention, le dédoublement des réglementations entre les diverses juridictions, le manque de clarté de la réglementation et les changements trop fréquents qui y sont apportés.

Bien au fait de ces réalités, le ministère des Ressources naturelles s'est engagé à atténuer à ce problème réglementaire. Il a à ce titre proposé récemment au gouvernement des modifications à la *Loi sur les mines* dans le but, notamment, de simplifier les règles d'acquisition et de gestion des titres miniers. Le projet propose en outre l'abolition de plusieurs types de permis et la fusion de quelques autres.

Le ministère des Ressources naturelles entend bien sûr aller plus loin. Il a à cet effet décidé de former un groupe

de travail avec les représentants de l'industrie minière pour identifier les avenues à privilégier et trouver les solutions les plus appropriées. Le groupe de travail ayant été formé tout récemment par le ministère, il est trop tôt pour commenter les orientations qu'il est appelé à suggérer au gouvernement.

Le Groupe conseil a été informé du cheminement du ministère des Ressources naturelles dans l'allègement du fardeau réglementaire et administratif imposé à l'industrie minière.

Comme tenu de l'état d'avancement de ce projet, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **de donner formellement mandat au MRN de proposer d'ici un an au Conseil des ministres des propositions d'allègement réglementaire qui rejoignent les préoccupations énoncées par l'industrie.**

L'INDUSTRIE TOURISTIQUE

L'industrie touristique est également un secteur fortement réglementé. Outre les lois d'application générale (impôts et taxes, relations de travail, etc.), il y a aussi celles s'appliquant directement à l'industrie touristique. À cet égard, il faut mentionner au premier chef la *Loi sur les établissements touristiques*, adoptée en 1987, qui régit l'hébergement, la restauration et les bureaux d'information touristique. Sept autres lois influencent ou conditionnent l'existence et le fonctionnement des établissements touristiques. Ces lois sont :

- la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, pour les pourvoies, les réserves fauniques et les zones d'exploitation contrôlée (ZEC) ;

- la *Loi sur la sécurité dans les édifices*, pour les normes de construction, d'aménagement et de sécurité en cas d'incendie, les bains publics ;
- la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour l'eau potable et les eaux usées, la gestion des déchets, l'évaluation d'impact environnemental pour des projets touristiques majeurs, les piscines et pataugeoires publiques ;
- la *Loi sur la protection du consommateur*, pour la fraude ou la publicité trompeuse, les dépôts ou garanties de réservations ;
- la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, pour la salubrité et la qualité des aliments, et la propreté et la salubrité des lieux ;
- la *Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés*, pour l'hygiène et la salubrité ;
- la *Loi sur les permis d'alcool*, pour la vente, la promotion et la publicité de l'alcool ainsi que les heures d'exploitation.

Une vingtaine de règlements adoptés en vertu de ces législations s'appliquent à l'industrie touristique. Cette réglementation, souvent accompagnée d'exigences administratives nombreuses, rend le démarrage et l'exploitation d'un établissement touristique assez complexes. Elle comporte aussi plusieurs duplications (permis de restaurants, normes d'installations, etc.) ainsi que des normes dont l'utilité peut être questionnée (déclaration et affichage des prix dans chacune des chambres, permis pour les bureaux d'information touristique, etc.).

Conscient du poids de la réglementation visant cette industrie, Tourisme Québec a pris l'engagement de mener un exercice d'allègement réglementaire, engagement



confirmé par le Conseil des ministres en mars 1997. Le mandat confié à Tourisme Québec prévoit la présentation au Conseil des ministres de recommandations pour alléger le fardeau législatif et réglementaire régissant l'industrie du tourisme, notamment dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, et, à cette fin, il prévoit réaliser des études d'expertise et d'impact.

Tourisme Québec a accordé à l'automne de 1997 un contrat à une firme privée dont le mandat consiste à identifier les dédoublements en matière de normes réglementaires ainsi que les irritants vécus par les exploitants touristiques, et à proposer des éléments d'allègement et d'harmonisation. Le mandat consiste également à encourager l'industrie à prendre en charge une démarche de qualité, dont un des volets serait la certification de l'hébergement. Le dépôt du rapport final est attendu en juin 1998. L'étude est réalisée en y associant les intervenants concernés. Un groupe de suivi sur l'allègement législatif a été constitué à cette fin et accompagne la firme dans l'exécution de son mandat. De plus, un échantillonnage assez large d'entreprises a été invité, à partir de cas types s'appliquant à l'industrie, à identifier les irritants.

Le Groupe conseil note qu'une politique de développement touristique du Québec a été rendue publique le 5 mai dernier. Cette politique vise à mieux positionner ce secteur sur le marché mondial du tourisme et à assurer au Québec une plus grande part de ce marché à fort potentiel de création d'emplois. Parmi les axes d'intervention prioritaires et les mesures proposées, le Groupe conseil retient entre autres que la politique vise à minimiser les coûts d'exploitation des entreprises. La politique prévoit à ce titre un exercice d'allègement de la réglementation gouvernementale et municipale qui touche les entreprises touristiques. L'importance de procéder à un tel exercice d'allègement a été réaffirmée dans la stratégie de

développement économique, *Québec, objectif emploi*, rendue publique récemment.

L'initiative en cours à Tourisme Québec confirme au Groupe conseil que l'allègement réglementaire dans le secteur touristique constitue une priorité gouvernementale. Il souhaite que cet exercice produise des résultats concrets et d'application rapide pour donner toutes les marges nécessaires à cette industrie dont le potentiel de création d'emplois est significatif.

Pour ces motifs, le Groupe conseil recommande :

- **qu'à l'issue des travaux en cours pour identifier les dédoublements et les irritants et pour proposer des pistes d'allègement, le gouvernement s'assure avec Tourisme Québec que l'on procède rapidement, et en concertation avec les autres intervenants gouvernementaux concernés, à la mise en œuvre de propositions concrètes d'allègement au bénéfice du développement de l'industrie touristique ;**
- **que les propositions qui seront retenues couvrent l'ensemble des réglementations visant directement le secteur touristique et mettent l'accent à la fois sur l'élimination de permis, autorisations et normes superflus, l'instauration d'un guichet unique sectoriel et la responsabilisation des intervenants privés (ex. : programme de certification).**

L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE*

L'exercice de révision réglementaire en cours au gouvernement doit inclure le secteur agroalimentaire. Avec ses 386 000 emplois, ce secteur représente les deux tiers des emplois du secteur primaire, occupe le premier rang en tant qu'employeur manufacturier et est responsable pour

* Inclut les secteurs primaire et secondaire.

25 % des emplois du commerce de détail. C'est donc un secteur d'importance qui compte pour 10 % du produit intérieur brut et dont l'activité répartie sur l'ensemble du territoire québécois lui confère un rôle de tout premier plan, autant en milieu urbain que dans les régions rurales.

Récemment objet d'une conférence sous la présidence du premier ministre et réunissant les représentants de tous les acteurs directs de ce secteur et leurs partenaires socio-économiques, le secteur agroalimentaire en est sorti doté d'ambitieux objectifs de développement endossés par les participants.

Ainsi, d'ici l'an 2005, les emplois, tant en production primaire qu'en transformation, doivent augmenter de 15 000 ; les exportations à l'extérieur du Canada doivent doubler pour atteindre les 4 milliards de dollars (9,3 % par an) et les investissements à la ferme et à la transformation doivent totaliser 7,5 milliards. Fonds d'aide à l'exportation, politiques d'achat ici, institut de recherche en agroenvironnement, programmes gouvernementaux d'aide au financement, mais aussi systèmes de mise en marché collective incluant la gestion de l'offre et régimes d'assurances ont tous fait l'objet de résolutions consensuelles dont l'éventuelle mise en œuvre doit ouvrir la voie à un secteur agricole et agroalimentaire moderne et mieux préparé à affronter la compétition internationale.

Parmi les consensus obtenus lors de la Conférence de mars 1998, il en est qui touchent plus directement le mandat du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire. Ainsi, la reconnaissance par tous de la nécessité d'exporter pour assurer la croissance soutenue du secteur et lui permettre de continuer d'assumer pleinement son rôle exige que les paramètres requis pour demeurer compétitif soient reconnus par tous, mis en place ou

renforcés. L'allégement réglementaire constitue évidemment l'un de ces paramètres.

On trouve également au premier plan des consensus la nécessité de s'adapter aux nouvelles règles commerciales internationales. Le bien-fondé de la mise en marché collective n'a pas été remis en cause ni le principe de la gestion de l'offre, mais tous reconnaissent qu'une stratégie de développement des marchés doit être conçue et mise en œuvre rapidement pour assurer que le secteur, en particulier sa composante transformation, rejoigne la croissance moyenne du PIB québécois. Ce sont les forces du marché qui obligeront à un assouplissement des règles en vigueur. Le Groupe conseil est d'avis que l'objectif final à atteindre est la libre circulation des produits finis.

Dans la poursuite des mêmes objectifs, la situation particulière du secteur laitier a donné lieu à la mise en place d'un comité de travail présidé par le premier ministre pour établir une stratégie touchant à la fois la question des marchés et celle de l'approvisionnement assuré des usines de transformation. Les industriels auront un rôle de décideur à jouer à la table des producteurs laitiers. Il a été constaté à la conférence que la production diminuait ou, au mieux, stagnait alors que les transformateurs étaient à la recherche constante d'approvisionnement pour alimenter leurs usines, développer de nouveaux produits ou pénétrer de nouveaux marchés. La solution recherchée nécessite évidemment que tous les maillons de la chaîne de production consentent à une révision des politiques actuelles. Les producteurs et les transformateurs reconnaissent l'importance d'harmoniser les règles de mise en marché canadiennes et québécoises, ce qui va dans le sens d'une simplification du cadre réglementaire du secteur laitier. Ce sont cependant les règles canadiennes qui, dans le cadre des accords de commerce international, seront bientôt l'objet de pressions externes inévitables.



Une autre résolution du sommet vient préparer la voie à une simplification éventuelle du système actuel d'assurance et de financement des activités agricoles. Ici également, la solution idéale n'est pas identifiée, mais la volonté commune d'optimiser les ressources financières disponibles devrait permettre de trouver dans les prochains mois une nouvelle définition du régime de sécurité du revenu à la fois équitable et respectant les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'important domaine de la réglementation environnementale n'a pas été laissé pour compte et les participants ont convenu de la nécessité du respect de l'environnement et de l'« agriculture durable ». Ils ont cependant insisté sur la nécessité d'adopter une réglementation efficace, simple d'application, flexible et compétitive. Une table de concertation a été constituée pour préciser certains aspects demeurés flous dans la réglementation actuelle et rendant son application difficile. Il y a également eu accord sur la possibilité de convenir d'ententes notariées et enregistrées entre les producteurs et leurs voisins dans le cadre de l'application des normes fixant les distances séparatrices liées aux odeurs.

Le Plan triennal d'allègement réglementaire du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) comporte des orientations et des mesures allant dans le sens des orientations gouvernementales d'allègement réglementaire. Le ministère indique notamment vouloir « se doter de normes simples, harmonisées avec celles de ses partenaires commerciaux, facilement applicables, axées sur les risques pour la santé et favorisant la responsabilisation des intervenants ». Les interventions qui sont prévues au plan sont multiples, mais la principale vise à simplifier les lois actuelles en élaborant une nouvelle *Loi sur la qualité des aliments* axée sur l'innocuité et la salubrité des aliments et inspirée par le principe de la

recherche de résultats plutôt que de contrôles des moyens. Cette approche coïncide d'ailleurs avec celle retenue pour le Système canadien d'inspection des aliments (SCIA) et devrait résulter en une simplification de la réglementation. Enfin, cette orientation cadre parfaitement avec les efforts de l'industrie et les programmes fondés sur les principes d'analyse des risques et la maîtrise des points critiques (HACCP) dans les établissements de transformation agroalimentaire ; (ce programme de qualité inclut la « traçabilité » des produits).

Un autre volet sélectionné est celui des permis et des procédures administratives qui se doivent d'être allégées pour permettre une plus grande concentration des efforts et des énergies sur la recherche d'une meilleure compétitivité, seul gage de nos succès à l'exportation et, partant, de notre croissance.

Plusieurs autres volets devraient déboucher sur des allègements dans les domaines des formats, des contenants, appellations et couleurs réglementés, du contrôle des produits laitiers et leurs succédanés, des permis requis pour la mise en marché, etc. En somme, il s'agit d'adapter les aliments aux exigences des consommateurs tout en les gardant bien renseignés par le biais des étiquettes.

Les transformateurs soulignent que la réglementation sectorielle agricole pourrait avantageusement devenir plus flexible, mais que c'est tout autant l'ensemble des autres lois et règlements qui les touchent le plus. Ainsi, les réglementations dans les domaines du travail, de l'environnement, de la santé et sécurité au travail, de l'équité salariale, de la formation, etc. ont une incidence majeure sur leur compétitivité au même titre qu'elles touchent les autres secteurs industriels.

Ayant suivi de près la Conférence de mars 1998 et consulté le Plan d'allègement réglementaire du MAPAQ, le

Groupe conseil convient que le secteur agroalimentaire est maintenant engagé, bien que timidement, sur la voie de l'allégement réglementaire.

Le Groupe conseil recommande néanmoins au gouvernement :

- **de mandater formellement le MAPAQ pour qu'il identifie, avec ses partenaires du secteur, les mesures les plus susceptibles de réduire substantiellement le fardeau réglementaire et administratif qui impose des contraintes au développement du secteur. Vu la complexité et les multiples facettes du dossier, le Groupe conseil suggère que le MAPAQ se munisse d'un tableau de bord en y incorporant objectifs, indicateurs et échéanciers ;**
- **de mettre l'accent dans ce mandat sur le volet commerce international, sachant que le marché québécois est et sera de plus en plus ouvert à la concurrence extérieure ;**
- **de revoir toutes les règles encadrant la gestion de l'offre dans le cadre du présent système de mise en marché. Cette révision devrait viser à atteindre le plus haut niveau de flexibilité pour mieux jouer les règles du commerce international ;**
- **de confier aux responsables des mécanismes de suivi du Forum des décideurs sur l'agriculture et l'agroalimentaire la responsabilité de s'assurer que la priorité accordée par le gouvernement à l'allégement de la réglementation soit reflétée dans les décisions et positions qu'ils auront à prendre.**

L'INDUSTRIE FORESTIÈRE

L'industrie forestière, représentée par l'Association des manufacturiers du bois de sciage du Québec (AMBSQ) et l'Association des industries forestières du Québec (AIFQ), a porté à l'attention du président du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire quelques problèmes vécus par cette industrie en matière réglementaire.

Ces problèmes proviennent principalement de la réglementation environnementale, du cadre normatif s'appliquant à l'égard de l'exploitation forestière (en particulier du *Règlement sur les normes d'intervention forestière*), de la réglementation du travail ainsi que de celles s'appliquant à l'industrie du transport en vrac. L'industrie voudrait notamment, sur ce dernier point, que soient abolies les dispositions réglementaires qui l'empêchent de gérer efficacement le transport de ses produits et fournitures. En matière d'exploitation forestière, l'industrie déplore être quotidiennement confrontée à des situations qui l'obligent à appliquer des « normes pour la réalisation de travaux forestiers qui ne tiennent pas toujours compte de la réalité ». Elle souhaite notamment une approche gouvernementale favorisant la gestion par objectifs plutôt que par moyens.

Le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire a pris bonne note des commentaires et suggestions de cette industrie qui compte pour beaucoup dans les économies régionales. Il n'a pu toutefois travailler, avec les intervenants gouvernementaux concernés, à l'ébauche de solutions.



Le Groupe conseil recommande néanmoins au gouvernement :

- **de donner mandat au ministère des Ressources naturelles d'examiner la problématique réglementaire touchant l'industrie forestière et de formuler des propositions visant à alléger la réglementation s'appliquant à ce secteur, dans le but de stimuler l'investissement et la création d'emplois ;**
- **de demander au ministère des Transports de produire d'ici trois mois un plan et un calendrier de travail devant déboucher dans les meilleurs délais sur la mise en place de solutions aux problèmes de transport routier évoqués par l'industrie forestière.**



SUITES ET AVENIR DU GROUPE CONSEIL

RAISON D'ÊTRE ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'idée de créer un groupe tel que le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire a émergé du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu à Montréal à l'automne de 1996. Les participants ont fait consensus sur la nécessité de former un groupe autonome composé de partenaires socio-économiques afin d'identifier et de réviser la réglementation qui nuit aux entreprises et à la création d'emplois.

En créant le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire en septembre 1997, le gouvernement visait deux objectifs :

- faire participer les partenaires à l'effort d'allégement réglementaire en cours au sein du gouvernement ;
- aiguillonner le gouvernement pour qu'il procède avec diligence aux allègements législatifs et réglementaires nécessaires.

Depuis sa création en septembre dernier, le Groupe conseil a pu formuler quelques avis et effectuer un certain nombre d'interventions auxquelles fait écho le présent rapport. En raison du nombre et de l'étendue des problématiques en cause, le Groupe conseil n'a pu discuter à fond que d'un nombre limité de questions, quoiqu'elles constituaient les problèmes les plus criants identifiés par les gens d'affaires. Ces questions concernent surtout les relations du travail, l'environnement, le démarrage d'entreprises et les permis, licences et autorisations émis par les ministères et organismes.

Le Groupe conseil estime que ce travail doit continuer. Il a notamment abordé des problématiques réglementaires sectorielles qui demandent d'être approfondies, entre

autres dans les domaines minier, agroalimentaire et touristique. Il faudra sans doute par ailleurs collaborer à la mise en œuvre des recommandations du Groupe conseil, examiner de plus près les plans de révision réglementaire des ministères et organismes et, le cas échéant, identifier de nouvelles pistes de travail.

Le Groupe conseil constate donc que les raisons qui ont présidé à sa création sont toujours valables et que la tâche qu'on lui a assignée, bien qu'accomplie en peu de temps, est loin d'être terminée. Ses membres estiment également que les efforts déployés par le Secrétariat à la déréglementation, dont le mandat consiste à s'assurer que la réglementation nouvelle et existante respecte les balises définies dans la politique gouvernementale d'allégement réglementaire, doivent continuer à bénéficier de l'appui d'un groupe de travail de ce type. Le Groupe conseil est d'avis que le Secrétariat peut faire avancer l'allégement réglementaire au sein du gouvernement dans la mesure où il est soutenu dans ses efforts. Il importe notamment de continuer à identifier des problématiques moins connues du Secrétariat et qui nuisent au développement économique.

L'intérêt de maintenir en place le Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, ou son équivalent, repose en bonne partie sur la réponse qu'apportera le gouvernement aux recommandations contenues dans le présent rapport. L'intérêt et les efforts des membres d'un tel groupe, de même que l'acuité des problèmes auxquels ils s'attaqueront dépendront largement des suites que le gouvernement donnera aux avis qui lui sont transmis. En somme, le gouvernement se doit de donner un signal clair de ses intentions et de passer à l'action s'il veut non seulement créer un environnement propice au développement des affaires et à la création d'emplois, mais aussi maintenir l'intérêt de la communauté d'affaires dans

l'exercice d'allégement réglementaire en cours.

En conséquence, le Groupe conseil recommande au gouvernement :

- **de confirmer le maintien du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire ou son équivalent.**

LA FORMULE PRIVILÉGIÉE

Si le gouvernement fait sienne la recommandation de maintenir un groupe conseil, deux questions se posent, à savoir qui doit siéger sur un tel groupe et à qui ce dernier doit soumettre ses avis et rapports.

La composition

Les membres du Groupe conseil croient que la formule actuelle de membership, qui prévoit une représentation exclusivement extérieure au gouvernement et une participation largement majoritaire du milieu des affaires sur les onze sièges actuellement prévus, devrait être maintenue.

Le Groupe conseil déplore que les deux membres issus du monde syndical aient quitté avant la remise du rapport au premier ministre. Les membres considèrent toujours que la présence de personnes provenant du monde syndical est souhaitable et réitère au gouvernement les vœux exprimés par la communauté d'affaires voulant que des sièges leur soient réservés au sein du futur groupe.

Le Groupe conseil a particulièrement apprécié les rencontres qu'il a eues avec certaines associations de gens d'affaires ainsi qu'avec certains sous-ministres et dirigeants d'organismes auxquels il a pu adresser directement des questions et commentaires. La mise en place de groupes de travail a également permis de faire avancer certains dossiers nécessitant une attention particulière en raison de leur importance ou de leur complexité. Le Groupe conseil se propose, si son mandat est reconduit,

de faire appel à nouveau à de tels mécanismes. Il entend toutefois privilégier une formule utilisée avec succès à l'égard de la révision des systèmes d'autorisation au ministère de l'Environnement et de la Faune. En effet, des experts et praticiens dans le domaine environnemental ont été mis à contribution à l'occasion d'une rencontre au cours de laquelle ils ont pu spontanément réagir au projet de réglementation envisagé, tel qu'il fut présenté par des représentants du MEE. Ces experts ont permis d'enrichir les constatations déjà effectuées par le Groupe conseil.

Le Groupe conseil recommande ainsi :

- **que le nombre de membres de l'éventuel Groupe conseil sur l'allégement réglementaire soit maintenu à onze, dont une majorité de gens d'affaires ;**
- **que le milieu syndical soit invité à désigner deux représentants au sein du groupe.**

Le rattachement

Le rattachement du Groupe conseil directement au premier ministre apparaît être la meilleure formule pour s'assurer que ses avis et recommandations adressés aux ministres, ainsi qu'aux sous-ministres et présidents d'organismes, reçoivent l'attention nécessaire.

Le Groupe conseil recommande donc :

- **que le premier ministre demeure directement responsable du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire.**

LE MANDAT ET SA DURÉE

D'une durée d'un an, le mandat du Groupe conseil prendra fin le 9 septembre 1998. De l'avis des membres, ce mandat, tel qu'il est défini dans le décret l'ayant constitué, devrait être maintenu dans son intégralité, bien que des aspects plus spécifiques pourraient être ajoutés (ex. :

réglementations sectorielles). Il pourrait être renouvelé pour deux ans, offrant ainsi un délai de travail permettant aux membres une meilleure appropriation de dossiers parfois très complexes et à facettes multiples.

Le Groupe conseil recommande :

- **que le mandat du futur groupe soit maintenu dans son intégralité et soit d'une durée de deux ans.**

DIFFUSION DES AVIS ET RAPPORTS DU GROUPE CONSEIL

Le Groupe conseil suggère de doter le futur groupe de règles claires quant à la diffusion de ses avis, interventions et rapports. En effet, en plus des rapports qu'un tel groupe se doit de livrer selon une cadence dictée par le décret le constituant, la diffusion publique, *ad hoc*, de ses constats et recommandations sur des thèmes de son choix peut se révéler un puissant outil pour amener l'émergence rapide de solutions aux problèmes identifiés. Le Groupe conseil considère important que ces travaux se déroulent avec la meilleure transparence possible, tout en respectant les règles normales de confidentialité qui entourent le processus décisionnel gouvernemental.

Le Groupe conseil s'est penché sur cette question et s'est imposé des balises pour déterminer la pertinence de rendre public un avis ou un rapport et le moment de le faire, à savoir :

- tant que la décision finale sur un projet de loi ou un projet de règlement n'a pas été rendue publique, l'avis s'y rapportant est considéré comme privé ;
- si la décision finale concernant un projet de loi ou un projet de règlement est rendue publique, notamment par le dépôt de ce projet à l'Assemblée nationale ou sa publication à la *Gazette officielle du Québec*, l'avis s'y rapportant peut être diffusé dans le public, à

l'expiration d'un délai de trois semaines ; il en est de même pour l'avis portant sur un projet de loi ou un projet de règlement déjà public au moment de sa transmission au premier ministre ;

- dans le cas d'un avis portant sur une loi ou un règlement en vigueur, l'avis peut aussi être rendu public à l'expiration d'un délai de trois semaines.

Le Groupe conseil suggère que de telles règles soient convenues avec le gouvernement et puissent s'appliquer dès le lancement du nouveau mandat.

NOUVEAUX MÉCANISMES D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le Groupe conseil est d'avis que le gouvernement dispose déjà de mécanismes appropriés pour encadrer le processus réglementaire. Certains aspects du processus mériteraient toutefois d'être bonifiés. À cet effet, le Groupe conseil formule trois recommandations visant à améliorer les mécanismes actuels dans le cas des réglementations à incidence sur les entreprises, dont une qui a été abordée dans la stratégie de développement économique *Québec, objectif emploi* rendue publique récemment.

Le décret 1362-96 constitue un instrument nécessaire pour alléger la réglementation. Les règles qu'il contient invitent en effet les ministères et organismes à examiner de près les solutions non réglementaires, à comparer toute solution réglementaire envisagée avec celles en vigueur ailleurs et à mesurer les effets de cette réglementation sur les entreprises et la société. Le Groupe conseil souhaite, bien sûr, que le gouvernement soutienne constamment l'application de ces règles en s'appuyant



notamment sur le Secrétariat à la déréglementation et en faisant appel à la collaboration de la haute direction des ministères et organismes concernés ainsi qu'à celle des juristes appelés à élaborer les projets de loi et de règlement. Le Groupe conseil estime cependant qu'on pourrait faire davantage.

UN NOUVEAU MÉCANISME D'EXAMEN PRÉALABLE

Pour s'assurer que les règles du décret soient mieux prises en compte lors de l'élaboration de nouvelles contraintes réglementaires, le gouvernement pourrait d'abord introduire un mécanisme d'examen préalable des projets lorsque des effets sur des entreprises sont anticipés. S'inspirant de ce qui se fait dans l'État du Michigan (*request for rulemaking*), les ministères et organismes pourraient, dès la rédaction de leurs projets de réglementation, obtenir du Secrétariat à la déréglementation un avis administratif sur ceux-ci. Les ministères et organismes devraient alors démontrer être déjà engagés à respecter les règles prévues au décret 1362-96, en particulier quant à l'identification du problème, la recherche de solutions non réglementaires, l'évaluation des coûts et l'analyse des solutions appliquées dans les pays avec lesquels le Québec est en concurrence.

Suivant la décision prise l'an dernier par le gouvernement, les ministères et organismes sont déjà tenus d'obtenir du Secrétariat à la déréglementation un tel avis administratif, mais ce dernier n'est sollicité qu'à l'étape précédant la signature par le ministre du mémoire accompagnant le projet au Conseil des ministres. Cette intervention du Secrétariat apparaît, à l'usage, trop tardive dans le processus décisionnel gouvernemental, les projets de réglementation ayant déjà fait l'objet de consultations et d'engagements ministériels qui permettent plus difficilement un questionnement des orientations premières du projet. La nouvelle procédure se situerait

beaucoup plus en amont du processus, c'est-à-dire à l'étape précédant la rédaction du projet et la consultation. L'avis administratif pourrait alors avoir une influence beaucoup plus marquée et positive sur le projet, le Secrétariat étant alors plus en mesure de rappeler et d'expliquer aux ministères et organismes les règles relatives à l'allégement réglementaire contenues dans le décret gouvernemental.

L'application rigoureuse du décret de même que ce mécanisme nouveau d'examen des projets par le Secrétariat à la déréglementation devraient permettre à terme de réglementer mieux et, sans nul doute, de ne pas poser à l'entreprise des exigences qui les découragent à investir et à créer des emplois.

DES CLAUSES DE RÉVISION AUTOMATIQUE

Par ailleurs, les outils actuels méritent certainement d'être renforcés à l'égard de la réglementation existante.

Les besoins qui sont à la base d'une intervention réglementaire évoluent constamment et appellent régulièrement des solutions nouvelles et mieux adaptées. Or, c'est bien connu, de nombreuses réglementations encore en vigueur ne collent plus aux nouvelles réalités et devraient être mises à jour ou tout simplement abrogées.

Il importe de procéder à intervalle régulier à un questionnement systématique de la réglementation et de ses dispositions. De nombreux pays introduisent formellement des clauses à cet effet dans leurs réglementations, s'assurant ainsi de leur mise à jour régulière.

Au Québec, de telles clauses existent déjà, notamment dans la réglementation sur les institutions financières, et permettent généralement un examen tous les cinq ans de législations qui, autrement, pourraient n'être revues qu'après une période beaucoup plus longue. La clause

type prévoit qu'un rapport évaluant l'opportunité de maintenir la loi ou la modifier doit, à l'intérieur de ce délai, être déposé devant l'Assemblée nationale.

Conformément à cette pratique législative et dans le sillon de la récente stratégie économique du gouvernement annoncée récemment, qui propose d'y recourir pour la nouvelle réglementation, le Groupe conseil estime souhaitable d'insérer une telle clause dans toutes les réglementations qui ont une incidence sur l'entreprise. L'échéance visée par la clause de révision pourrait être de cinq à sept ans, sauf pour quelques réglementations nécessitant un horizon nettement plus long.

Pour les nouvelles réglementations, la clause serait insérée dès la rédaction du projet. Pour les réglementations déjà en vigueur, il n'est pas nécessaire d'étendre cette clause d'un seul coup, mais graduellement, à la faveur des modifications qui sont adoptées. Des possibilités et choix sont possibles ici. Le Groupe conseil est d'avis qu'à travers ces choix qui devraient être effectués par les ministères et organismes en collaboration avec le Secrétariat à la déréglementation, l'important est de bien couvrir les domaines qui doivent l'être.

Le Groupe conseil est aussi d'avis qu'il faut prévoir dans la clause les aspects que devrait couvrir la révision d'une réglementation ou, si l'on veut, les questions fondamentales auxquelles celle-ci devrait chercher à répondre au bénéfice des décideurs. En général, ces questions fondamentales sont les mêmes d'une réglementation à l'autre : existe-t-il encore un problème à résoudre ou à contrer ? Autrement dit, y a-t-il toujours un ou des objectifs rattachés à cette réglementation ? Dans l'affirmative, quels moyens d'intervention — incluant la réglementation dans son état actuel, une approche non réglementaire, etc. — s'avèrent *a priori* possibles pour les atteindre et quels

sont les avantages et les inconvénients (ou coûts) associés à chacun de ces moyens ? À la lumière des avantages et des inconvénients dégagés, vaut-il mieux recommander de s'abstenir d'intervenir ou privilégier à nouveau un moyen d'intervention particulier ?

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

- **dans le cas des projets de réglementation à incidence sur l'entreprise, de déplacer plus en amont du processus réglementaire, c'est-à-dire avant la rédaction technique du projet et la consultation, l'étape de l'avis administratif du Secrétariat à la déréglementation ;**
- **d'exiger du ministère ou de l'organisme qui se propose d'élaborer une réglementation à incidence sur l'entreprise ou d'apporter une modification à une telle réglementation :**
 - **d'insérer dans son projet, en collaboration avec le Secrétariat à la déréglementation, une clause de révision périodique de cette réglementation ;**
 - **de prévoir dans la clause une échéance de révision de cinq à sept ans, selon le cas, sauf pour une réglementation nécessitant un horizon plus long ;**
 - **dans le cas d'une modification à une réglementation déjà en vigueur, de prévoir si possible une échéance de révision moindre pour produire un premier rapport d'évaluation ;**
 - **de prévoir dans la clause les aspects qui doivent être couverts par la révision.**

UN CHAMP D'APPLICATION MIEUX DÉFINI DU DÉCRET 1362-96

Comme il a été mentionné plus haut, le décret 1362-96 cherche à mieux cerner les principaux effets des projets



de loi et de règlement lorsqu'on anticipe des répercussions sur l'entreprise, afin d'éclairer la prise de décision gouvernementale.

La disposition qui définit le champ d'application du décret parle de « projets de loi » ou de « projets de règlement ». Or, il peut être justifié de chercher à connaître à l'avance, dans toute la mesure du possible, les principaux avantages et inconvénients des projets de politique ou d'orientation desquels vont découler éventuellement une ou plusieurs réglementations comportant des effets importants sur des entreprises. À cet égard, le champ d'application du décret 1362-96 gagnerait à être précisé.

De plus, il peut arriver qu'une loi (ou un règlement) confère au gouvernement la faculté d'assujettir à ses dispositions des entreprises ou groupes d'entreprises donnés, moyennant l'adoption d'un décret. Même si, formellement, aucun projet de loi ou de règlement n'est adopté par une décision d'assujettissement prise en vertu d'un tel décret, il reste qu'il en résulte une extension certaine de la réglementation dans l'économie. Le champ d'application du décret 1362-96 pourrait aussi être élargi pour s'assurer qu'il couvre cette situation.

Enfin, des doutes ont été émis quant à l'applicabilité du décret à un avant-projet de loi dont on anticipe des effets sur l'entreprise. Certains ministères ou organismes pourraient même être tentés de qualifier leurs projets d'avant-projets de loi pour échapper aux dispositions du décret 1362-96. Or, il est important que ceux qui sont invités à se prononcer sur un avant-projet de loi le fassent avec le meilleur éclairage possible quant à ses principaux effets. Il y aurait donc lieu que le décret s'applique sans équivoque aux avant-projets de loi.

Le Groupe conseil recommande donc au gouvernement :

- **de modifier le décret 1362-96 relatif au fonctionnement du Conseil exécutif pour que le champ d'application des règles dites « règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire » vise également les projets suivants soumis au Conseil des ministres :**
 - **un projet de politique ou d'orientation duquel doivent découler éventuellement une ou plusieurs réglementations imposant des contraintes à l'entreprise ;**
 - **un projet de décret assujettissant une entreprise ou une catégorie d'entreprises à une réglementation existante ;**
 - **un avant-projet de loi qui prévoit imposer des contraintes à l'entreprise.**

L'APPELLATION DU SECRÉTARIAT À LA DÉRÉGLEMENTATION

Le Groupe conseil est d'avis que l'appellation Secrétariat à la déréglementation peut soulever certaines ambiguïtés quant au sens de son mandat. Le Secrétariat, faut-il le rappeler, a pour rôle principal de contribuer à éliminer les obstacles et les embûches posés par une réglementation parfois inutilement lourde et tracassière, davantage que d'inciter à la déréglementation. Un changement d'appellation devrait exprimer clairement la mission véritable du Secrétariat à la déréglementation, ce qui permettra d'éviter bien des malentendus sur le sens de son intervention.

Le Groupe conseil recommande donc :

- **que l'appellation « Secrétariat à la déréglementation » soit remplacée par « Secrétariat à l'allègement réglementaire ».**

CONCLUSION

Le Groupe conseil aborde dans le présent rapport les principales préoccupations exprimées ces dernières années à l'égard de la réglementation québécoise. Il rejoint en cela, à plusieurs chapitres, le contenu de nombreux mémoires et rapports déjà déposés par les milieux d'affaires au gouvernement du Québec. Le Groupe conseil estime avoir cherché, dans ses recommandations, à prendre en considération les représentations véhiculées par les partenaires des milieux d'affaires.

Le Groupe conseil est convaincu que, si le gouvernement mettait en œuvre en totalité ou en bonne partie les mesures proposées dans ce rapport, il bonifierait de façon appréciable les conditions générales d'affaires au Québec et générerait des projets d'investissements et de création d'emplois qui, autrement, ne se réaliseraient pas. Le Groupe est conscient que plusieurs des mesures proposées posent au gouvernement un défi politique, mais il sait en contrepartie qu'il en résultera un progrès économique dont pourra profiter l'ensemble de la collectivité.

Le Groupe conseil sait par ailleurs que, même si les mesures du présent rapport étaient retenues, il resterait encore beaucoup à faire pour ramener le fardeau réglementaire et administratif gouvernemental à un niveau qui assure vraiment la compétitivité de l'économie. Le rapport suggère à ce titre de nouvelles pistes de travail, notamment à l'égard de secteurs importants pour l'économie du Québec et de ses régions, des secteurs où la charge réglementaire et administrative est inutilement lourde et coûteuse.

Les membres du Groupe conseil ont ainsi conclu à l'unanimité en la nécessité de continuer ce travail d'allègement réglementaire et administratif. C'est pourquoi il propose la reconduction de ce mandat, au besoin en l'ajustant et en y greffant de nouvelles attentes.

Comme on l'a souligné dans le rapport, la plupart des pays industrialisés sont aujourd'hui engagés dans la voie de l'allègement réglementaire et en ont fait une priorité dans le cadre de leur stratégie de développement économique. Ces pays savent que la réglementation joue un rôle déterminant dans la compétitivité de l'économie et veulent s'assurer qu'elle servira bien leurs objectifs économiques et sociaux. Le Québec étant en concurrence ouverte avec ces pays, il n'a pas d'autre choix que de poursuivre cet effort sans relâche et ce, jusqu'à ce que ses performances économiques rejoignent celles de ses principaux concurrents.

Le Groupe conseil est convaincu qu'il est possible d'alléger, de façon significative, le fardeau réglementaire et administratif des entreprises du Québec et d'améliorer la compétitivité de son économie sans qu'il ne soit nécessaire de renoncer aux filets de protection sociale et aux mesures de protection environnementale mis en place au cours des dernières années. C'est le pari que le Groupe conseil a fait dans le cadre de ses travaux.



