

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA

**AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS GRACE
A LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© OCDE 2002. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique au Canada. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Canada* publié en octobre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été préparé par Denis Audet de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires au Canada. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	6
CHAPITRE 4: RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA: AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS PAR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION.....	8
1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION: ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE	8
2. CADRE POLITIQUE POUR L'OUVERTURE DES MARCHES: LES SIX PRINCIPES DE « RÉGLEMENTATION EFFICACE ».....	14
2.1 Transparence et ouverture des procédures de décision et de recours.....	14
2.2 Mesures destinées à garantir la non-discrimination.....	29
2.3 Éviter les restrictions commerciales inutiles.....	35
2.4 Utilisation de mesures harmonisées au niveau international	44
2.5 Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays et des résultats d'évaluations de conformité réalisées dans d'autres pays	46
2.6 Application des principes de compétitivité dans une perspective internationale.....	50
3. ÉVALUATION DES RESULTATS DANS QUELQUES SECTEURS.....	53
3.1 Services de télécommunications	53
3.2 Matériel de télécommunication.....	58
3.3 Automobiles et composants	62
4. CONCLUSIONS ET AXES D'ORIENTATION DE LA REFORME.....	65
4.1 Évaluation générale des atouts et des faiblesses actuels	65
4.2 Le point de vue dynamique : rythme et orientation du changement	69
4.3 Actions envisageables	70

SOMMAIRE

A mesure que les obstacles au commerce dressés aux frontières tombent, l'impact des réglementations nationales sur l'investissement et le commerce internationaux est de plus en plus visible. Bien que les réglementations visent l'accession à des objectifs politiques légitimes dans des domaines fondamentaux tels que la santé, la sécurité et l'environnement, elles peuvent aussi, de manière directe ou indirecte, fausser la concurrence internationale et empêcher les acteurs des marchés de profiter au maximum de marchés compétitifs. Pour qu'un système commercial international reste ouvert, il faut que les réglementations ne restreignent pas inutilement le flux des biens et services, afin de promouvoir la concurrence internationale et d'éviter les litiges commerciaux. Ce chapitre évalue dans quelle mesure les réglementations et les pratiques canadiennes adhèrent aux six principes de « réglementation efficace » identifiés par les responsables de l'élaboration des politiques commerciales comme essentiels à la mise en place d'une réglementation orientée sur le marché et facilitant le commerce et l'investissement. Il étudie également le rôle joué par les réformes de la réglementation sur l'ouverture des marchés au Canada.

Le Canada a largement bénéficié des initiatives de libéralisation du commerce et de l'investissement, ainsi que de 20 années de réformes de la réglementation marquées par la volonté d'améliorer la qualité et l'efficacité des réglementations tout en minimisant le fardeau qu'elles représentent pour le système. Preuve, s'il en faut, de ce travail de réforme, le Canada figure depuis 1997 parmi les pays les mieux classés par l'OCDE en terme de croissance économique. De plus, la qualité de la vie au Canada est régulièrement classée par les Nations Unies parmi les plus enviables au monde. Il semble donc que l'expérience canadienne puisse servir à d'autres pays de l'OCDE pour la mise en place de bonnes pratiques réglementaires.

Les principes de réglementation efficaces sont généralement appliqués au moyen de la Politique de réglementation fédérale et de son Appendice A sur les Contrats internationaux et intergouvernementaux, qui, ensemble, fournissent aux responsables de la réglementation des repères clairs sur l'orientation à prendre en matière de réglementation sur l'ouverture du marché. Néanmoins, certaines difficultés doivent être surmontées si l'on veut maximiser le potentiel de la Politique à garantir l'ouverture du marché, par exemple, le contrôle plus systématique de l'application des réglementations par les organismes concernés. Le fait d'exiger des rapports de performance annuels permettrait, par exemple, de se munir d'un point de départ pour identifier et encourager les meilleures pratiques dans une perspective d'ouverture des marchés, et d'aider les responsables de la réglementation à reconnaître et à gérer les problèmes de réglementation liés au commerce. La communauté responsable de la politique commerciale pourrait également s'impliquer davantage pour garantir ces résultats.

La longue expérience du Canada dans le domaine de l'évaluation de l'impact des réglementations a engendré des modifications systémiques étonnantes dans l'élaboration des réglementations fédérales, et illustre l'ampleur de l'expertise canadienne dans le domaine de la préparation de réglementations de qualité, basées sur des débats publics éclairés et sur des processus transparents. Depuis 1986, un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) doit accompagner toutes les réglementations soumises à l'approbation du gouvernement. Les autorités réglementaires fédérales sont obligées, dans le cadre de l'analyse globale coûts-avantages exigée par le REIR (qui est mis à la disposition de tous les intéressés afin qu'ils puissent formuler des observations), d'évaluer l'impact éventuel des réglementations sur les affaires, le commerce et la concurrence mais au stade de la mise en œuvre, la difficulté consiste toujours à faire en

sorte que les effets des propositions sur le commerce et sur l'investissement étrangers fassent l'objet d'un examen systématique et approfondi lorsqu'il y a lieu.

Bien que les régimes, processus et pratiques de réglementation provinciales n'entrent pas dans le cadre de la présente étude, il est clair que les gouvernements des provinces détiennent une des pièces manquantes du puzzle de la réforme de la réglementation au Canada. Malgré les progrès accomplis dans la voie de la mise en œuvre de l'Accord de 1995 sur le commerce interne, il faut prendre des mesures supplémentaires pour donner pleinement effet aux obligations découlant de l'Accord. La nécessité d'améliorer la coopération entre la fédération et les provinces au sujet des réglementations, et le problème plus vaste de la création d'un marché intérieur vraiment intégré, sont autant d'opportunités d'accroître encore l'ouverture des marchés.

Le gouvernement fédéral sait parfaitement que l'ouverture des marchés est le principal moteur de la croissance économique au Canada, mais la perspective de conditions économiques mondiales moins favorables et l'élargissement de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis vont demander un nouvel effort pour achever le travail commencé dans le domaine de l'ouverture des marchés. Bien que des progrès importants aient été réalisés dans le domaine de l'ouverture des marchés, la concurrence étrangère dans certains secteurs de service essentiels reste limitée (généralement freinée par des procédures de contrôle et de restriction sur les intérêts étrangers), et les obstacles réglementaires continuent à nuire à l'activité de certaines sociétés étrangères au Canada. Le Canada devrait s'efforcer d'analyser les avantages et les coûts d'une telle politique pour essayer de s'orienter vers une plus grande ouverture des marchés et vers la mise en place de marchés réellement disputables.

Le Canada est le leader mondial des bonnes pratiques de réglementation et de l'innovation dynamique dans sa réforme de la réglementation, se tournant, entre autres, vers des approches novatrices en matière de consultation du public et de nouvelles formes de coopération internationale dans le domaine de la réglementation. Dans un monde en évolution constante qui exige de plus en plus de réglementation, le Canada, grâce à son expérience passée, fait preuve d'un dynamisme permanent qui lui permet de s'assurer que les régimes, processus et pratiques de réglementation et les politiques d'ouverture des marchés forment un tout complémentaire.

CHAPITRE 4 : RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA : AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS PAR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

La mondialisation de la production et l'intégration des marchés nationaux qui en a résulté ont renforcé le lien existant entre les politiques nationales et la libéralisation du commerce. Au fur et à mesure de l'élimination des obstacles traditionnels aux échanges, l'impact des réglementations nationales sur l'investissement et le commerce internationaux est devenu de plus en plus apparent. Bien que les réglementations tendent généralement à améliorer le fonctionnement des économies de marché dans un certain nombre de domaines, tels que la concurrence, la conduite des affaires, le marché de l'emploi, la protection des consommateurs, la santé et la sécurité publiques ou l'environnement, elles peuvent également, de manière directe ou indirecte, fausser la concurrence internationale et avoir des répercussions sur l'allocation des ressources et sur la rentabilité de la production. Les réglementations doivent donc être conçues de manière à s'inscrire dans un système de libéralisme commercial et à pouvoir supporter une concurrence internationale soutenue. Ce chapitre étudie l'impact des régimes, processus et pratiques de réglementation canadiens sur l'accès aux marchés et sur la présence étrangère dans le pays. Le scénario inverse, tout aussi important, qui consisterait à étudier l'impact du commerce et de l'investissement étrangers sur la réalisation des objectifs politiques légitimes se reflétant dans la réglementation sociale, n'entre pas dans le cadre de cette étude.

Comme convenu avec le Canada, cette étude de la réforme de la réglementation ne couvre que les activités du gouvernement fédéral. Bien que les références aux provinces soient rares dans ce chapitre, les lecteurs doivent savoir que les pratiques de réglementation provinciales jouent un rôle important dans le contexte canadien. D'ailleurs, comme le remarque un commentateur dans son étude historique des changements législatifs au Canada, « la réglementation provinciale est une des faces cachées de la réglementation canadienne », et « la volonté de réduire les doubles emplois et les répétitions existant entre les provinces et le niveau fédéral dans le domaine de la réglementation a été le moteur de la réforme ».¹ Bien qu'elle ne soit pas détaillée ici, cette dimension est essentielle pour obtenir une image complète de la réglementation et de l'ouverture des marchés internationaux au Canada.

1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION : ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Le Canada a la réputation d'être l'un des marchés les plus libéraux et les plus transparents au monde, et est régulièrement classé par les Nations Unies parmi les pays auxquels on peut envier leur qualité de vie.² Le Canada a également été récemment reconnu comme l'une des économies les plus concurrentielles au monde (World Economic Forum, 2001) et d'autres commentateurs estiment que le pays sera placé en quatrième position des pays les plus accueillants dans le domaine des affaires entre 2001 et 2005 (Economic Intelligence Unit 2001). Bien que certains aspects du régime du commerce et de l'investissement canadien restent hautement restrictifs, comme, par exemple, les droits d'importation imposés à certains produits agricoles, les restrictions quantitatives appliquées aux importations de textile et de vêtements et les restrictions imposées sur les intérêts étrangers dans de nombreux secteurs de service, la conclusion générale de la récente étude de l'OMC sur la politique commerciale canadienne est largement positive (OMC, 2000). La participation du pays à des négociations successives de libéralisation multilatérale du commerce a entraîné une baisse substantielle des droits de douane et une meilleure

régulation des obstacles non tarifés au commerce. L'orientation du pays vers l'ouverture des marchés se reflète partiellement dans la réduction des droits d'importation, qui sont passés de 3,7 % en 1989 à 0,9 % en 1999, et dans l'augmentation constante de la part du commerce total de marchandises en pourcentage du PIB, qui est passée de 44,3 % en 1988 à 77,8 % en 2000 (Tableau 1).

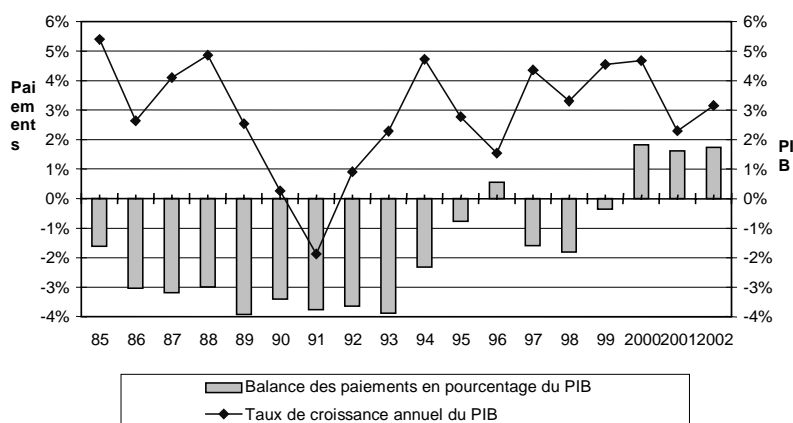
Le gouvernement sait pertinemment que le commerce est un moteur essentiel de la croissance économique. L'économie canadienne a enregistré une neuvième année consécutive de croissance en 2000, un résultat qui place régulièrement le Canada parmi les meilleurs pays au classement de l'OCDE depuis 1997. La croissance économique a été stimulée par une décade de réformes soutenues dans les domaines de la fiscalité, de la réglementation et du commerce. Après quatre années d'excédent budgétaire au niveau fédéral, la dette publique nette du Canada était estimée à 51,8 % du PIB au début de l'année 2001, alors qu'elle était de 70,7 % en 1995-96, une performance qui a permis au Canada de déclarer avoir réussi mieux que tous les autres pays du G-7 à réduire le poids de sa dette. La balance des paiements du Canada est également passé d'une position traditionnelle de déficit à un excédent de 18,9 milliards de dollars en 2000, soit 1,8 % du PIB, une tendance qui devrait se poursuivre en 2001-2001 (Graphique 1).

Tableau 1. Commerce de marchandises au Canada

Commerce en % du PIB	1988	1990	1995	2000
Exportations	22,5 %	21,2 %	31,2 %	41,7 %
Importations	21,8 %	20,4 %	28,4 %	36,1 %
Export. + Import.	44,3 %	41,6 %	59,6 %	77,8 %

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques et statistiques sur le commerce extérieur

Graphique 1. Taux de croissance réels du PIB et balance des paiements du Canada



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2001 (données estimées pour 2001 et projetées pour 2002)

L'ouverture progressive des marchés ne date pas d'hier au Canada. Sa participation aux négociations commerciales multilatérales de tous les cycles du GATT a été complétée par la libéralisation progressive du commerce au niveau bilatéral et régional (dénommée politique « à doubles volets ») qui a permis au Canada de s'engager dans un réseau toujours plus important d'accords préférentiels à travers le monde. Dans ce contexte, la relation commerciale bilatérale avec les États-Unis surpasse de beaucoup toutes les autres relations commerciales ; en 2000, 87,1 % des exportations canadiennes étaient destinées au marché U.S. et les biens des États-Unis représentaient 65 % des importations canadiennes (Tableau 2).

**Tableau 2. Répartition régionale du commerce canadien de marchandises
(millions de USD et pourcentages)**

Année	1985	1990	1995	2000
total des exportations	85 575	121 371	180 970	277 552
OCDE (30)	91,1 %	92,4 %	93,1 %	95,8 %
USA	78,1 %	74,4 %	79,1 %	87,1 %
Mexique	0,3 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %
UE (15)	6,0 %	8,7 %	6,4 %	4,6 %
Japon	4,8 %	5,8 %	4,8 %	2,2 %
Corée	0,7 %	1,1 %	1,1 %	0,5 %
Chine	1,1 %	1,2 %	1,3 %	0,9 %
MERCOSUR	0,6 %	0,4 %	0,6 %	0,3 %
Reste du monde	7,2 %	6,1 %	4,9 %	3,0 %
total des Importations	75 869	116 731	164 474	239 998
OCDE (30)	92.3%	91.0%	90.1%	88.6%
USA	70.8%	64.5%	66.8%	64.4%
Mexique	1.3%	1.3%	2.4%	3.4%
UE (15)	11.5%	12.7%	10.0%	10.3%
Japon	5.9%	7.0%	5.4%	4.7%
Corée	1.5%	1.7%	1.4%	1.4%
Chine	0.4%	1.0%	2.1%	3.2%
MERCOSUR	0.9%	0.7%	0.5%	0.6%
Reste du monde	6.5%	7.3%	7.3%	7.7%

Source : OCDE, Statistiques sur le commerce extérieur

Tableau 3. Répartition du commerce canadien de marchandises par produit

Répartition du commerce (% du Total)	Exportations		Importations	
	1988	2000	1988	2000
Agriculture et alimentaire	9.8%	6.6%	5.9%	5.3%
dont Céréales & Grain	4.4%	1.6%	0.3%	0.3%
Pétrole & produits minéraux	12.5%	14.1%	4.7%	5.9%
dont Pétrole	9.2%	13.2%	3.9%	5.2%
Produits semi-finis	29.2%	18.8%	10.2%	9.7%
dont Bois & Papier	16.7%	11.5%	2.5%	2.8%
Métaux de base	7.5%	4.4%	3.7%	3.7%
Biens finis	48.6%	60.5%	79.2%	79.2%
dont Machines	10.9%	16.2%	28.7%	32.5%
Equipement de Transport	29.1%	33.4%	33.1%	27.9%
Textiles, Vêtements & Chaussures	1.3%	1.8%	5.1%	4.1%

Source : OCDE, Statistiques sur le commerce extérieur

La dépendance écrasante du Canada vis-à-vis du marché des États-Unis est à l'origine de l'orientation de la politique commerciale canadienne : améliorer et sécuriser l'accès au sud de la frontière. L'origine de cet objectif remonte à 1854, date de la signature du premier accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Plusieurs tentatives d'expansion commerciale ont eu lieu entre les deux pays, les gouvernements estimant que cette relation commerciale particulière nécessitait davantage qu'un simple recours au GATT. La première stratégie élaborée pour renforcer le commerce sur une base sectorielle a finalement été abandonnée en faveur d'un accord plus large qui s'est concrétisé en 1989 par la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALECEU). L'Accord a été remplacé en 1994 par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui reste aujourd'hui au centre de la politique commerciale canadienne et sert souvent de modèle à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Sur ce fond d'initiatives de libéralisation du commerce, les exportations de marchandises canadiennes continuent à progresser fortement. Le commerce des produits de haute technologie a largement devancé la croissance des échanges pour d'autres catégories de marchandises, phénomène qui a entraîné une transformation fondamentale de la répartition des exportations canadiennes pour les dix dernières années, les secteurs à valeur ajoutée ayant largement devancé les produits de base (Tableau 3). Par contre, la répartition des importations est restée à peu près stable, les biens manufacturés représentant près de 80 % du total des importations. Dans le domaine du commerce des services, le Canada est depuis toujours un pays importateur net. Le commerce des services est en croissance régulière depuis 20 ans, mais il reste loin derrière les performances du commerce de marchandises.

Il convient cependant d'émettre quelques réserves de taille face aux résultats largement satisfaisants du Canada dans le domaine de l'ouverture des marchés. Certaines caractéristiques particulières de l'économie politique du Canada (un petit marché national qui a tenté par tous les moyens de défendre de fragiles économies d'échelle dans différents secteurs) sont inextricablement liées à l'orientation traditionnelle de la politique économique et de la politique de réglementation dans ce pays. La politique commerciale et économique s'arrangeait pour faire émerger des champions sectoriels, dont le succès permettait souvent de protéger les intérêts nationaux (Doern, 1996). Les restrictions imposées sur les intérêts étrangers existent toujours dans de nombreux secteurs économiquement significatifs, tels que les services de télécommunication, la pêche et (comme dans la majorité des autres pays) le transport aérien.

Le Canada a longtemps justifié l'imposition de ce genre de restrictions aux « industries culturelles » par la défense de ses valeurs culturelles et de son identité nationale. Une nouvelle structure politique est entrée en vigueur en octobre 2001 dans le secteur des services financiers, apportant des changements fondamentaux destinés à promouvoir l'efficacité et la concurrence, à protéger les consommateurs et à leur donner plus de pouvoir de décision, et à améliorer le cadre réglementaire. Un nouveau régime fédéral de propriété s'applique aussi bien aux investisseurs nationaux qu'étrangers, mais une minorité de provinces maintiennent des limites aux participations étrangères dans le capital des institutions financières constituées selon le droit provincial. Les nouvelles dispositions sont destinées à faciliter l'entrée dans le secteur bancaire et à renforcer l'initiative antérieure de gouvernement concernant les succursales de banques étrangères. Cette dernière initiative permet aux banques étrangères d'opérer au Canada par l'intermédiaire de succursales plutôt que de filiales. Toutefois, les succursales de banques étrangères ne sont pas autorisées à recevoir des dépôts d'un montant inférieur à 150 000\$ (activité de banque de détail), ce qui a pour effet de limiter leurs activités à la banque commerciale et aux opérations de prêt.

La politique d'investissement a été entièrement revue au cours des vingt dernières années et s'est traduite par l'abandon de l'examen systématique des investissements étrangers en faveur d'un régime plus libéral. La surveillance des investissements a atteint son paroxysme dans les années 70 sous le règne de l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Dans le cadre de la *Loi sur l'investissement au Canada*, le pays continue à surveiller les acquisitions étrangères significatives excédant un certain seuil, mais la politique qui sous-tend cette surveillance a évolué vers un régime qui cherche à attirer les investissements et à les mettre en concurrence. En 2000, les nouveaux investissements étrangers directs (IED) ont atteint au Canada un niveau record de 93,2 milliards de dollars canadiens, preuve de l'attrait croissant que représente le pays pour les investisseurs étrangers, et source de bénéfices substantiels pour l'économie canadienne. Les investissements étrangers directs du Canada dans d'autres pays sont également en forte croissance. Par un renversement de situation étonnant, la valeur des investissements étrangers directs du Canada dans d'autres pays excède depuis 1997 la valeur des IED au Canada, car un nombre croissant d'entreprises canadiennes profitent des opportunités professionnelles existant à l'étranger (Tableau 4).

Le commerce international est souvent décrit comme vital pour l'économie canadienne. En effet, peu de pays au monde sont aussi dépendant de l'ouverture des marchés que le Canada, puisque les exportations canadiennes représentent actuellement plus de 40 % du PIB. Les groupes de producteurs et de consommateurs montrent cependant une certaine insouciance quand il s'agit d'achever le travail mis en œuvre pour ouvrir les marchés à la concurrence étrangère. Dans le même état d'esprit, le Canada n'a apporté son soutien à un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales que dans une volonté de progresser dans le domaine agricole.

Tableau 4. Position de l'investissement canadien

Investissement de portefeuille et investissement étranger direct						
(Millions de \$CAN)	Capitaux entrants			Capitaux sortants		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
IED	130,932	168,167	291,520	98,402	161,237	301,357
Portefeuille	235,198	422,903	496,675	40,194	90,768	212,102
Investissement étranger direct, origine et destination						
EID	Capitaux entrants			Capitaux sortants		
(% de l'EID total)	1990	1995	2000	1990	1995	2000
USA	64.2%	67.2%	63.9%	61.0%	52.4%	51.1%
UE moins UK	11.0%	13.0%	20.1%	7.2%	11.2%	10.4%
UK	13.1%	8.4%	6.6%	13.7%	10.2%	8.4%
Japon	4.0%	4.2%	2.9%	0.9%	1.7%	1.8%
Autres	7.7%	7.2%	6.5%	17.2%	24.5%	28.3%

Source : Position de l'investissement international du Canada, Statistiques 2000 du Canada

Bien que le Canada reconnaisse les énormes bénéfices qu'il a tirés de la libéralisation du commerce à ce jour et qu'il se déclare ouvert à de nouvelles initiatives d'ouverture des marchés que ce soit au niveau multilatéral, au niveau régional ou au niveau bilatéral, la tendance actuelle est nettement moins proactive et la situation n'est pas, à quelques exceptions près, considérée comme très urgente. Le programme actuel de la politique commerciale semble être basé sur les problèmes et les défis posés par la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round dans le cadre des politiques nationales, comme, par exemple, l'obtention d'un consensus sur le principe de précaution ou l'exploration de nouvelles possibilités de coopération avec d'autres pays dans le domaine de la réglementation.

L'environnement de réglementation actuel du Canada est l'héritage d'une longue histoire de réformes de la réglementation, marquée par la volonté d'améliorer la qualité et l'efficacité des réglementations tout en réduisant le fardeau de ces réglementations sur le système. A la suite d'une vague de critiques des réglementations dans les années 70, réglementations qui étaient alors considérées comme la cause principale de l'inflation et des mauvaises performances économiques, le Canada s'est embarqué dans ce qui allait devenir un marathon de vingt ans de réformes de la réglementation. Parmi les principaux événements de cette longue réforme, on peut citer le Mandat sur la réglementation de 1981 (une série d'études sur la réglementation et sur son impact sur l'économie canadienne), la Commission d'étude Nielson (une enquête sur la mise en œuvre et l'efficacité de plus de 140 programmes de réglementation différents), et, en 1986, une déclaration de politique réglementaire qui est à la base de l'attitude actuelle du Canada en matière de réglementation. Ces efforts se sont caractérisés par un déclin de la dérégulation au profit d'une réforme de la réglementation et de la création de structures institutionnelles destinées à soutenir ces efforts.

Aujourd'hui, toutes les autorités réglementaires fédérales (à l'exception du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et de la Commission du droit d'auteur Canada) doivent se conformer à la *Politique de Réglementation* du gouvernement canadien, destinée à garantir que les pouvoirs de réglementation du gouvernement sont utilisés dans l'intérêt de la société canadienne. Bien que la facilitation du commerce et de l'investissement n'y soit pas expressément formulée, la politique exige des responsables de la réglementation qu'ils respectent les accords internationaux et

intergouvernementaux (fédération-province), y compris les accords commerciaux. Ces accords commerciaux ont également servi de moteur à la réforme de la réglementation du Canada, en encourageant des changements favorables à la concurrence.

Les réflexions sur la réglementation nationale et l'ouverture des marchés se trouvent aujourd'hui à un tournant important de leur évolution. Avec une politique commerciale qui s'étend au-delà des frontières, et des sociétés qui continuent à étudier les implications de cette politique sur leur souveraineté nationale, les responsables de la réglementation et les parties intéressées ont un important défi à relever : faut-il (et si oui, comment) adapter la réforme de la réglementation à l'urgence actuelle, et comment peut-on s'assurer qu'elle soit conçue et appliquée de manière à prendre en compte les objectifs politiques légitimes tout en venant soutenir l'intérêt grandissant porté par le Canada à l'ouverture des marchés.

2. CADRE POLITIQUE POUR L'OUVERTURE DES MARCHES : LES SIX PRINCIPES DE « RÉGLEMENTATION EFFICACE »

Pour s'assurer que la réglementation ne réduit pas inutilement l'ouverture des marchés, il est important d'établir les « principes de la réglementation efficace » dans le processus de réglementation nationale en matière de réglementation sociale et économique, ainsi que pour les pratiques administratives. « Ouverture des marchés » revoit ici à la possibilité offerte aux fournisseurs étrangers de rivaliser sur un marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires, trop pénibles ou restrictives. Ces principes, qui ont été décrits dans le *Rapport sur la réforme de la réglementation* publié par l'OCDE en 1997 et approfondis par le Comité des échanges, sont les suivants :

- Transparence et ouverture du processus décisionnel ;
- Non-discrimination ;
- La volonté d'éviter les restrictions qui pénalisent inutilement les échanges ;
- Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale ;
- Reconnaissance de l'équivalence des mesures de réglementation des autres pays ;
- Application des principes de la concurrence.

Les responsables de la politique commerciale les identifient comme des points capitaux au regard de la réglementation axée sur le marché, favorisant les échanges et l'investissement. Ces principes reflètent en effet les principes fondamentaux sous-jacents au système d'échanges multilatéraux à propos duquel certains pays ont contracté des obligations dans l'OMC et d'autres contextes. L'intention du bilan de la réforme de la réglementation des pays de l'OCDE n'est pas de juger dans quelle mesure un pays ou un autre peut avoir contracté et respecté des engagements internationaux touchant directement ou indirectement à ces principes, mais plutôt de savoir dans quelle mesure des dispositions, procédures et pratiques nationales permettent aux principes d'entrer en vigueur et contribuent ainsi à la réussite de l'ouverture des marchés.

2.1 Transparence et ouverture des procédures de décision et de recours

Pour assurer l'ouverture internationale des marchés, le processus de création, de mise en œuvre, de révision ou d'amendement des réglementations doit être transparent et ouvert aux négociants et aux investisseurs étrangers qui cherchent à accéder à un marché ou à étendre leurs activités existantes au sein de ce marché. Des informations détaillées sur les lois et les réglementations doivent également être disponibles en permanence afin de permettre aux entreprises de bien comprendre l'environnement dans lequel elles évoluent et de prendre des décisions de production et d'investissement basées sur une

évaluation documentée des coûts, des risques et des opportunités potentiels. La transparence contribue également à l'égalité des opportunités de concurrence, et réduit les incertitudes de tous les opérateurs économiques, ce qui favorise la sécurité et la prévisibilité du marché.

Il existe de nombreux moyens d'instaurer la transparence, par exemple, la publication systématique des propositions de règles avant leur entrée en vigueur, l'utilisation de moyens électroniques (tels qu'Internet) pour le partage des informations, le dialogue avec les parties intéressées (sans oublier la consultation publique qui permet à chacun de fournir ses commentaires en temps voulu) et l'utilisation de mécanismes rigoureux permettant de garantir que le feed-back résultant de ces différentes consultations est dûment étudié avant l'adoption de la réglementation finale. Dans le même temps, les parties qui souhaitent exprimer leurs inquiétudes au sujet de l'application des réglementations *existantes* doivent avoir accès aux procédures de recours. Ces différentes approches permettent d'examiner et de traiter les problèmes avant qu'ils ne s'enveniment, et donc d'éviter des tensions commerciales ultérieures. Cette sous-section étudie la transparence et l'ouverture du processus décisionnel et des procédures de recours telles qu'elles sont mises en pratique au Canada. Après un rapide aperçu des méthodes d'élaboration des réglementations au Canada (éléments détaillés dans le Chapitre 2) et de la transparence des réglementations existantes, l'analyse se centre sur l'élaboration des réglementations et des normes techniques ainsi que des marchés publics, deux domaines dans lesquels la transparence est essentielle pour garantir la concurrence internationale.

2.1.1 *Transparence des réglementations fédérales*

2.1.1.1 Procédures d'élaboration des règles

Le gouvernement du Canada annonce généralement ses idées de lois à l'occasion du discours du Trône, prononcé au début de chaque session parlementaire, mais il peut également les diffuser par le biais d'avant-projets de lois, de documents de travail et de communiqués de presse. Le programme législatif définitif est établi une fois que le gouvernement a approuvé les priorités ministérielles et après l'exposé budgétaire annuel. Les projets de lois émanant du gouvernement impliquent généralement la participation du Cabinet, des députés, des hauts fonctionnaires du ministère à l'origine du projet, du Bureau du Conseil privé (BCP), du ministère des finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et du ministère de la justice.

Les nouvelles propositions législatives sont élaborées dans un mémoire au Cabinet (MC) qui fournit des conseils politiques écrits au gouvernement.³ Outil essentiel du ministre pour obtenir le soutien de ses collègues du gouvernement au sujet d'une proposition de plan d'action, le MC joue un rôle central dans le processus décisionnel du gouvernement. Tous les MC sont composés d'une Recommandation ministérielle (un document dans lequel le ministre responsable présente le problème, ainsi que ses recommandations, à ses collègues du gouvernement) et d'une analyse présentant les informations existantes à ce jour et les différentes options à étudier. La préparation des MC doit respecter des directives et des procédures de contrôle qualité strictes supervisées par le BCP,⁴ et la rédaction d'un avant-projet de loi à soumettre au Parlement ne démarre qu'une fois le MC approuvé par le gouvernement. Les avant-projets sont ensuite soumis à la Chambre des communes et au Sénat pour être examinés et discutés avant d'être promulgués en tant que Lois.

L'élaboration de la législation secondaire, ou dérivée, fait l'objet de procédures séparées. Le pouvoir d'élaborer des réglementations doit être clairement délégué au moyen d'une Loi (établie aux termes de la Constitution), qui définit le cadre général du système de réglementation tout en déléguant au gouverneur en conseil (GC), à un ministre ou à un organisme administratif, l'autorité d'en exprimer les détails dans des réglementations. Les lois d'habilitation établissent également les limites du pouvoir d'élaboration des réglementations, limites qui sont généralement interprétées en pratique par le personnel

des services juridiques de chaque ministère et revues par le ministère de la justice. La *Loi sur les textes réglementaires* et le *Règlement sur les textes réglementaires*, qui définissent les exigences légales de base du processus fédéral de réglementation, complètent également ce cadre de base. La *Politique de Réglementation* du Canada, une directive gouvernementale en sept points supervisée par le BCP, offre des conseils supplémentaires permettant de garantir que les pouvoirs de réglementation du gouvernement servent au mieux la société canadienne. L'Appendice A de la Politique définit les obligations des responsables de la réglementation aux termes des accords internationaux et intergouvernementaux, et énumère les exigences spécifiques applicables à l'élaboration ou à la modification des réglementations techniques.

Les étapes spécifiques du processus de réglementation sont identifiées dans le *Guide sur le processus de réglementation : élaboration et approbation d'un projet de règlement* du gouvernement fédéral. Le *Guide* définit dix étapes distinctes pour le processus, depuis la conception et l'élaboration d'une réglementation jusqu'à son examen par le Parlement (Encadré 1). Les organismes de réglementation fédéraux doivent également souscrire aux Normes de gestion du processus de réglementation (NGPR) définies dans l'Appendice B de la Politique. Les NGPR proposent des conseils sur certains problèmes spécifiques, par exemple la conduite de l'élaboration et de l'analyse des politiques, la consultation des parties concernées, les communications avec les parties intéressées, la formation du personnel responsable de la réglementation et les exigences de documentation.

Dans le respect de ces procédures, un ministère ou un organisme parrain lance le processus de réglementation en commençant par le processus d'élaboration de la politique, lui-même soumis à des critères précis portant sur l'analyse du problème, les solutions de remplacement, les coûts et les avantages, et le fardeau de la réglementation, et en menant des consultations auprès des autres membres du gouvernement et des parties intéressées afin de rechercher un consensus. La conception et l'élaboration d'une réglementation ne peuvent débiter que quand il a été clairement déterminé que la réglementation est l'instrument politique le mieux adapté.

A ce stade, l'organisme de réglementation peut décider de demander l'avis du public en vue de préparer le terrain pour une éventuelle proposition de réglementation. Cette notification « précoce » peut se faire au travers d'un certain nombre de canaux officiels, tels que les Rapports annuels sur les plans et les priorités (RPP) (destinés au Parlement) réalisés par les ministères ou les organismes ; les Plans de réglementation du ministère (qui offrent généralement une vision plus large et sont souvent disponibles sur les différents sites Web des ministères) ; ou l'Avis d'intention publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.⁵ Les RPP en particulier, même s'ils ne rentrent pas dans les détails, sont utiles pour se faire une idée des initiatives de réglementation et de législation en préparation. Un rapport de prévisions récent d'Environnement Canada indique, par exemple, que le ministère prévoit de publier les *Réglementations sur les émissions des moteurs et des véhicules* en 2002-2003⁶. Des informations précoces relatives au calendrier de réglementation sont également disponibles dans les documents publiés (sur papier ou en ligne) par les ministères et par le biais de sources non-gouvernementales telles que les publications commerciales et professionnelles.

Cette approche décentralisée reflète la volonté du gouvernement de déléguer une partie plus importante de la planification des réglementations aux ministères, suite à des tentatives de mise en place d'un système de planification préalable centralisé (par le biais, entre autres, d'un Plan de réglementation fédéral annuel) qui se sont avérées trop rigides et ont finalement été abandonnées. La formule actuelle est toujours en cours de perfectionnement, puisqu'un nouveau système de planification préalable, mis au point par la Division des affaires réglementaires du BCP, devrait être en place d'ici à l'automne 2001. Bien que les responsables de son élaboration estiment que ce système devrait améliorer la planification interne et les consultations auprès des ministères responsables de la réglementation, les résultats de cette démarche seront exclusivement réservés au gouvernement. Il n'est donc pas possible de compter sur l'introduction

d'un tel système pour améliorer la transparence des initiatives de réglementation à venir, tant pour les entreprises nationales qu'étrangères, mais ce système pourra aider à promouvoir une plus grande cohérence entre la planification des réglementations et les moyens utilisés au niveau fédéral pour gérer les problèmes internationaux. En effet, certains observateurs persistent à penser que la délégation de la planification des réglementations tel qu'elle a été instaurée au Canada n'est pas adaptée à la gestion des problèmes internationaux, et donc des négociations commerciales.⁷

Encadré 1. Les dix étapes du Processus fédéral de réglementation pour l'élaboration de la législation secondaire

1. Conception et élaboration d'un règlement.
2. Rédaction par le ministère d'un règlement, d'un REIR et des autres documents justificatifs.
3. Examen des documents par le ministère de la justice (Section de la réglementation) et par le Bureau du Conseil Privé (Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil).
4. Approbation du ministre en vue de la publication préalable.
5. Examen de la publication préalable par le SRDC et par le Comité spécial du Conseil (CSC), un Comité du Cabinet.
6. Publication préalable dans la partie I de la *Gazette du Canada* avec période de commentaires.
7. Préparation par le ministère d'un projet de règlement pour présentation finale au CSC.
8. Examen final du SRDC et du CSC.
9. Élaboration, enregistrement et publication dans la partie II de la *Gazette du Canada*.
10. Examen parlementaire par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Source : Gouvernement du Canada, Guide sur le processus de réglementation (avril 2001)

En résumé, on peut dire que les procédures canadiennes d'élaboration des règles sont rigoureuses, transparentes et ouvertes. Les procédures et les processus canadiens qui régissent l'élaboration des lois et de la législation secondaire sont clairement articulés et sont à la disposition des acteurs concernés, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement. Ces procédures sont officiellement inscrites dans les textes juridiques et politiques (la Directive du Cabinet sur l'activité législative ; la Politique de réglementation ; et la Loi et le Règlement sur les textes réglementaires), et il existe tout un ensemble de directives supplémentaires mises à la disposition des responsables de la réglementation et conçues pour favoriser le respect de ces textes. La mise en œuvre et le suivi présentent d'autres types de problèmes, mais les procédures en place sont bien élaborées et obligent les autorités chargées de la réglementation à se maintenir à un niveau élevé.

2.1.1.2 Transparence des réglementations existantes

La transparence et l'ouverture des procédures d'élaboration des règles sont essentielles pour optimiser l'ouverture des marchés, mais la disponibilité d'informations détaillées sur les lois et les réglementations *existantes* l'est également. Les entreprises nationales tout comme les entreprises étrangères doivent être en mesure de bien comprendre le contexte réglementaire dans lequel elles évoluent, non seulement pour pouvoir se conformer aux lois applicables, mais aussi pour pouvoir prendre des décisions de gestion judicieuses en fonction de ce contexte. Le Canada peut se prévaloir d'une volonté farouche de promouvoir la transparence des lois et des réglementations fédérales, entre autres par le biais d'applications Internet à la pointe de la technologie (Encadré 2).

Certains représentants nationaux du monde des affaires estiment qu'il est possible d'améliorer encore la transparence des règles existantes, et font référence à des difficultés rencontrées dans l'identification des réglementations applicables et dans la compréhension de leur interprétation et de leur application pratique. Le double-emploi de certaines réglementations fédérales et provinciales dans des domaines particuliers (par exemple, la gestion des déchets dangereux) fait également obstacle à la transparence. Dans l'ensemble, cependant, les parties intéressées trouveront en ligne une vaste quantité d'informations actualisées et facilement accessibles au sujet des lois et de la législation secondaire, avec de nombreux liens vers des ressources complémentaires.

Encadré 2. **Transparence des lois et des réglementations existantes au Canada**

Le ministère de la justice tient à jour un inventaire en ligne consolidé de l'ensemble des lois fédérales et des réglementations associées (ainsi que des réglementations non législatives et des lois abrogées) sur le site www.laws.justice.gc.ca. De plus, les sites Web mis en place par les différents ministères et organismes présentent souvent leurs propres informations sur les lois et les réglementations applicables. Citons, par exemple, le site Web des Négociations et Accords Commerciaux du MAECI⁸ qui contient les textes des accords commerciaux. Ces informations sont généralement présentées de manière conviviale pour les clients et les services. Le site Web de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple, reprend les lois, contacts, procédures de contrôle des importations, exigences en matière d'importations, et autres ressources directement liées aux transactions et adaptées à ses visiteurs potentiels.

Tous les ministères et organismes fédéraux sont présents sur Internet, même si la présentation de leurs sites varie. Le portail central récemment mis en place par le gouvernement à l'adresse www.canada.gc.ca sert de passerelle principale à la circulation des informations et des services pour tous les ministères et organismes fédéraux. Le "Site du Canada", comme il est souvent appelé, contient des hyperliens vers les pages d'accueil de tous les sites Web des ministères et des organismes, ainsi que des liens vers les sites officiels des treize provinces et territoires du Canada. Opérant dans les deux langues officielles, le Site du Canada possède également trois sous-passerelles principales destinées aux Canadiens, aux Entreprises canadiennes et aux Non-canadiens. Les zones du site réservées aux « Non-canadiens » et aux « Entreprises canadiennes » dirigent l'utilisateur vers une mine de renseignements sur la manière de faire des affaires au Canada, avec entre autres des informations sur la fiscalité, les réglementations, le financement, les procédures d'import/export, et des liens directs vers le vaste réseau canadien des Centres de services aux entreprises du Canada.

Comme dans tous les systèmes Internet, le but de l'utilisateur est d'obtenir le plus rapidement possible les informations dont il a besoin. Et comme partout sur Internet, la « surabondance d'informations » est tout à fait possible dans le cadre du système d'e-gouvernement, Internet n'étant pas toujours le moyen le plus rapide d'obtenir une réponse. Néanmoins, les intérêts nationaux et étrangers semblent bien placés pour tirer parti de l'utilisation exemplaire que fait le Canada de la technologie d'Internet, qui profite également beaucoup au gouvernement lui-même. La *Loi sur l'accès à l'information* élargit également le cadre des lois actuelles du Canada afin d'offrir un droit à l'accès aux informations existantes sous le contrôle d'une institution gouvernementale, conformément aux principes qui stipulent que les informations gouvernementales doivent être mises à la disposition du public et que les exceptions inévitables à ce droit d'accès doivent être limitées et spécifiques.

Dans le cadre de cette étude, le terme « réglementation » englobe également les formes moins formelles de réglementation. Le Chapitre 2 (Encadré 2) identifie toute une série de textes de ce genre, entre autres les décrets, réglementations et décisions en matière de licences, qui relèvent des organismes fédéraux indépendants ; les politiques, directives, instructions et procédures destinées à compléter les normes référencées dans la réglementation ; et les réglementations administratives élaborées à des niveaux inférieurs de l'administration gouvernementale. Certains instruments tels que les directives administratives, les manuels et les documents de procédure internes peuvent également jouer le rôle de réglementation mais ne sont pas définis comme tel aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*, et échappent donc aux normes d'examen minutieux et de transparences applicables aux réglementations plus formelles. La réglementation englobe également l'auto-réglementation exercée par les associations professionnelles

canadiennes. Il n'existe pas de service d'archives central pour ces types de mesures, mais il est possible d'obtenir des informations à leur sujet au cas par cas.

2.1.1.3 Processus de consultation

La consultation des parties intéressées au sujet des propositions de réglementation est, depuis 1986, une des caractéristiques principales du processus de réglementation canadien. Avant cela, aucune obligation standard de consultation s'appliquant à l'ensemble du gouvernement n'existait, le processus de consultation s'effectuant donc par nature au cas par cas, alourdi par des formalités anciennes, ou n'avait pas lieu du tout. S'éloignant radicalement des pratiques précédentes, les réformes de 1986 ont vu l'adoption du *Code d'équité en matière de réglementation du citoyen*, un processus systématique d'avis préalables et de commentaires, appelé publication préalable, et ont instauré l'obligation de faire accompagner chaque proposition de réglementation soumise à approbation d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, qui doit obligatoirement comprendre une section retraçant le processus de consultation (voir détails au chapitre 2).

Ces dernières années ont vu l'investissement d'une quantité de ressources sans précédent dans les mécanismes de consultation non traditionnels, avec la mise en œuvre de grands programmes d'élargissement nationaux et l'instauration d'une manière d'agir plus ouverte et plus transparente. Ces changements ont conduit les ministères à adopter une démarche plus orientée sur l'information ce qui a modifié de manière fondamentale la conduite de la politique commerciale et des autres politiques. L'utilisation d'un processus de consultation à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement s'est peu à peu affirmée comme la nouvelle norme en matière de gestion des affaires publiques au Canada, et, aujourd'hui, la *Politique de Réglementation* et les conseils qui lui sont associés regorgent de références au rôle du processus de consultation dans l'élaboration des règles. Les positions « cloisonnées » du passé ont fait place à un mode de pensée horizontal, et le dialogue interministériel sur la politique commerciale et sur les autres politiques est devenu la nouvelle norme, tandis que les parties intéressées, extérieures au gouvernement, ont plus que jamais la possibilité de participer à l'élaboration des propositions de réglementation.

La principale exigence de consultation de la *Politique de Réglementation* s'applique au Canadiens et consiste à s'assurer qu'ils ont la possibilité de participer à l'élaboration et à la modification des réglementations et des programmes de réglementation. Les NGPR vont encore plus loin dans l'interprétation de cette exigence de base, en obligeant les organismes de réglementation qui souhaitent faire adopter ou modifier une réglementation à consulter sans tarder toutes les parties intéressées. Les NGPR exigent également des organismes de réglementation qu'ils définissent les processus permettant aux parties intéressées d'exprimer leurs opinions et d'apporter leur contribution ; qu'ils tiennent compte, dans la mesure du possible, des préférences des parties intéressées en ce qui concerne les mécanismes de consultation ; et qu'ils soient en mesure d'identifier et de contacter les parties intéressées. Aucune distinction n'est faite, dans les NGPR ou dans les recommandations qui leur sont associées, entre les parties nationales et étrangères, bien qu'il ne soit pas expressément demandé de solliciter une participation étrangère au processus de consultation. Les responsables fédéraux de la réglementation sont également dans l'obligation de se conformer aux « accords internationaux et intergouvernementaux » (développé dans l'Appendice A de la *Politique de Réglementation*), et ceci afin de garantir que les exigences de l'OMC et de l'ALENA en matière de transparence (comme, par exemple, la notification) sont respectées.

Le moyen officiel utilisé par le gouvernement du Canada pour communiquer au public les initiatives de réglementation prévues au niveau fédéral est la *Gazette du Canada*. La *Gazette du Canada* (archives comprises) est disponible gratuitement sur Internet⁹ et des exemplaires papier sont accessibles dans la plupart des bibliothèques canadiennes ou vendus par abonnement pour un prix modique. La

Gazette est divisée en trois parties : La Partie I (qui contient notamment les propositions de réglementation du gouvernement et du secteur privé dont la publication est obligatoire aux termes d'une loi ou d'une réglementation fédérale) ; la Partie II (qui contient les réglementations définies aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*, ainsi que d'autres catégories de textes réglementaires) ;¹⁰ et la Partie III (qui contient la plupart des Lois d'intérêt public du Parlement et les proclamations de leur entrée en vigueur après obtention de la Sanction Royale). La publication préalable et la publication définitive dans la *Gazette* de toutes les réglementations du Gouverneur en Conseil sont subordonnées à l'approbation du Comité spécial du Conseil (un comité du Cabinet). Après approbation par le Comité spécial du Conseil, les projets de réglementation et leurs REIR font l'objet d'une publication préalable dans la Partie I de la *Gazette*, en précisant clairement le délai pour la présentation de commentaires. Elles peuvent éventuellement faire l'objet d'une deuxième publication préalable dans la Partie I, en fonction de l'importance des changements apportés à la réglementation à la suite des commentaires reçus. La réglementation et le REIR révisé (expliquant la manière dont ont été pris en compte les commentaires du public et les suites qui leur ont été données), sont soumis au Comité spécial du Conseil pour examen et approbation après quoi ils sont publiés dans la Partie II de la *Gazette*. Il est à noter que les directives écrites fournies aux responsables de la réglementation stipulent que la « publication préalable ne doit pas se substituer à la consultation, et que la consultation ne doit pas se substituer à la publication préalable ». Cette réflexion part de l'idée que la consultation des parties intéressées risque d'augmenter la probabilité qu'une proposition soit acceptée comme la meilleure solution, alors que la publication préalable est conçue pour permettre aux parties concernées d'être au courant des initiatives prévues par le gouvernement et d'avoir la possibilité d'y réagir.¹¹ Les dispenses de publication préalable sont possibles mais rares. Dans certains cas, la dispense peut être remplacée par la possibilité de raccourcir la période de publication préalable.

La publication préalable d'un projet de réglementation et de son REIR dans la Partie I de la *Gazette* (étape 6 du Processus de réglementation), qui offre officiellement la possibilité au public de formuler ses commentaires pendant une période déterminée, est généralement considérée comme la seule manière pour le grand public et pour les parties intéressées (nationales ou étrangères) de réagir de manière visible et influente à un projet de réglementation. Cependant, dans la réalité, une réglementation qui est arrivée jusqu'au stade de la « publication préalable » dans la Partie I, bien que n'étant pas encore un fait accompli, est déjà le fruit d'une consultation interministérielle et extérieure importante. Il est donc peu probable que des changements fondamentaux y soient apportés à ce point. En résumé, bien que les procédures de publication préalable telles qu'elles sont utilisées au Canada soient très recommandables et puissent servir de modèle de pratique de réglementation pour de nombreux pays, l'influence véritable des parties intéressées sur l'élaboration d'une réglementation a lieu à un stade beaucoup plus précoce du processus. Cette constatation pose le problème de l'introduction de la consultation au moment de l'élaboration de la politique. Bien que la responsabilité du contrôle de l'activité de réglementation et de l'apport d'idées à un stade approprié du processus dépende largement des capacités, des ressources et de l'attention de chaque entreprise, on ne peut exclure le risque que certaines d'entre elles soient exclues du processus, ne soient pas écoutées ou puissent même être prises par surprise. D'ailleurs, l'étendue et la conception même du processus de consultation (« qui est consulté et comment ») sont des préoccupations qui sont régulièrement évoquées dans certains secteurs du monde des affaires dans le pays.¹²

Bien qu'il n'existe aucune preuve de l'exclusion des entreprises étrangères de la phase la plus importante de l'élaboration d'une politique, et bien que les parties intéressées soient contraintes de faire elles-mêmes la démarche d'identifier, de suivre et de chercher à influencer les projets de réglementation qui présentent un intérêt pour elles, le processus semble être particulièrement accessible dans la pratique, et permet d'intervenir de manière formelle et informelle à différents stades du cycle de vie de la proposition de réglementation. Certaines entreprises peuvent également compléter l'accès aux moyens de consultation traditionnels en faisant appel à un lobbyiste chargé des relations avec le gouvernement, si celui-ci officie de manière officielle. L'utilisation des lobbyistes n'indique pas obligatoirement un manque de transparence au niveau des points d'accès au processus d'élaboration des règles, elle reflète simplement le désir d'une

entreprise de déléguer les activités de couloir à des personnes mieux au fait du système canadien ou mieux placées pour faire valoir leur influence dans le monde politique.

Malgré le niveau exceptionnel atteint par le Canada dans le domaine de la consultation publique, certaines parties intéressées estiment qu'il est encore possible d'y apporter des améliorations. Certains représentants des milieux d'affaires font valoir que l'absence de flexibilité institutionnelle lorsque l'on cherche à modifier des règles *existantes* a pour effet de compromettre leur compétitivité dans un environnement en évolution rapide. D'autres expriment des craintes au sujet des consultations sur les *projets* de réglementation, notamment leur caractère global, le poids relatif des commentaires reçus et une certaine désillusion quant à l'impact final de la consultation sur la politique adoptée. Bien que ces arguments n'aient rien de nouveau au Canada, il est difficile de déterminer s'ils sont ou non fondés. Ce qui est clair, c'est qu'il peut parfois y avoir des excès et certaines parties prenantes, de plus en plus sollicitées pour participer à des consultations, reconnaissent éprouver une certaine « lassitude vis-à-vis des consultations ». Cela semble indiquer qu'il faut mieux organiser, mieux cibler ou améliorer les processus de consultation existants mais ne diminue en rien le bien-fondé de la détermination du Canada de procéder à des consultations avant d'agir, approche qui s'est révélée donner de bons résultats.

Au total, donc, la consultation publique représente sans doute l'une des réformes les plus spectaculaires mises en place par le Canada. Les moyens de consultation formels et informels sont maintenant fermement ancrés dans le système de réglementation canadien, faisant du pays le leader incontesté des pays qui ont institutionnalisé la consultation publique et la responsabilisation dans l'élaboration des règles. Les réglementations et leurs REIR sont proposés au public une fois, quand ce n'est pas deux, ce qui offre aux parties intéressées une possibilité incomparable d'être activement impliquées dans le processus. De plus, les organismes de réglementation sont dans l'obligation d'expliquer l'usage qu'ils ont fait des commentaires reçus. Malgré ces points forts incontestables, les différents organismes de réglementation ont toujours une certaine liberté pour ce qui est de l'application pratique de leur obligation de consultation. De plus, bien que le BCP évalue de manière régulière l'efficacité de la *Politique de Réglementation* et sa mise en application, les ministères chargés de la réglementation ne sont pas tenus d'expliquer les méthodes utilisées pour mettre la Politique en pratique, à l'exception de l'adoption en 1999 d'une exigence unique de compte-rendu sur la mise en œuvre des NGPR. Le véritable problème de la transparence n'est donc pas à rechercher dans un manque de volonté à appliquer les principes de consultation, mais plutôt dans la qualité et la cohérence de cette mise en œuvre dans les différents ministères et organismes de réglementation. L'affirmation selon laquelle « personne ne réglemente les responsables de la réglementation » est alors souvent avancée.¹³

2.1.1.4 Ouverture des procédures de recours

Les voies de recours ouvertes contre les réglementations existantes et les mesures prises par l'administration sont parfois exposées dans les lois nationales correspondantes, bien qu'il n'existe pas de procédure unique, utilisable dans tous les cas de contestation d'une règle fédérale. Par conséquent, les possibilités de recours varient selon le domaine considéré, et les procédures sont définies dans les dispositions législatives correspondantes. Par exemple, certaines mesures administratives prises par le ministre des transports peuvent être contestées devant le Tribunal de l'Aviation Civile, conformément à la Loi sur l'aéronautique. Le Tribunal canadien du commerce extérieur traite des recours intentés contre les décisions de l'Agence des douanes et du revenu du Canada prises en application de la *Loi sur les douanes*,

de la *Loi sur la taxe d'accise* et de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Quand de telles voies de recours existent, la loi ne fait aucune distinction légale entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères.

Les lois nationales peuvent également instituer un examen réglementaire complémentaire ou distinct à réaliser par la Cour fédérale du Canada. De plus, la Cour fédérale a la compétence exclusive d'entendre les recours en révision des décisions prises par les comités, les commissions et les autres tribunaux fédéraux. Les cas soumis à la Section de première instance sont entendus par un juge nommé par le gouvernement fédéral, tandis que les cas soumis à La Cour d'appel sont entendus par trois juges. Les Règles de la Cour fédérale définissent les directives de procédure, y compris les délais d'exécution pour la gestion des cas. Cependant, ni la Section de première instance, ni La Cour d'appel ne sont dans l'obligation légale de rendre une décision dans un délai spécifique.

Malgré l'existence de ces voies de recours, certaines associations professionnelles nationales estiment ne pas disposer de la latitude indispensable pour contester les règles en temps voulu, ce qui compromet leur capacité d'agir rapidement et avec détermination lorsqu'elles sont confrontées à un problème de réglementation. Néanmoins, le recours aux tribunaux offre des garanties importantes de procédure régulière telles que la transparence.

2.1.2 *Transparence dans l'élaboration des réglementations techniques*

La transparence dans le domaine des réglementations techniques (spécifications de produit obligatoires définies dans les réglementations) est essentielle pour les entreprises confrontées à des réglementations nationales divergentes sur un produit donné ou cherchant à clarifier les exigences applicables au moment de leur entrée sur le marché. Tous les accords commerciaux et multilatéraux ont tenté d'améliorer la transparence dans ce domaine. Les parties étrangères ont tout particulièrement besoin d'un préavis suffisant en ce qui concerne les nouvelles réglementations ou les modifications apportées à des réglementations existantes, mais aussi au sujet des possibilités qui leur sont offertes de commenter les projets de réglementation à une étape appropriée du processus de réglementation. La manière dont un pays traite ces considérations est essentielle pour minimiser les obstacles techniques au commerce.

Au Canada, l'élaboration des réglementations techniques est soumise aux termes de la *Politique de Réglementation* et à l'ensemble des règles associées, définies dans l'Appendice A (Encadré 3) et l'Appendice B (les NGPR) de cette Politique. Il n'existe pas de différences de fonctionnement entre les réglementations techniques et les autres réglementations ; les deux types de réglementations sont soumis aux exigences du processus fédéral de réglementation, y compris à l'obligation de mener une évaluation de l'impact de la réglementation pour chaque projet de réglementation ou pour tout changement apporté à une réglementation existante.

L'Appendice A contient les exigences spécifiques liées aux réglementations techniques commerciales, certaines d'entre elles traitant des problèmes de transparence. Ces exigences reflètent largement ou dépassent les engagements pris par le Canada aux termes de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. En ce qui concerne la notification, les organismes de réglementation fédéraux doivent assurer la publication préalable des propositions de réglementations techniques ou des modifications à des réglementations techniques existantes dans la Partie I de la *Gazette* pendant une période d'au moins 75 jours, sauf circonstances urgentes,¹⁴ et doivent « tenir compte » des commentaires reçus. Cette exigence des 75 jours applicable aux réglementations techniques est plus astreignante que l'exigence de 30 jours de publication préalable qui s'applique aux autres projets de réglementations (non techniques). La règle des 75 jours a été établie intentionnellement en vue de se conformer à l'interprétation émise par le Comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC à la suite de l'Uruguay Round, et

situant entre 60 et 90 jours le « délai raisonnable » qui doit être accordé aux Membres pour émettre leurs commentaires écrits sur les projets de réglementations techniques susceptibles d'avoir un effet significatif sur l'activité commerciale des autres Membres.

Les projets de réglementation technique et de mesures sanitaires et phytosanitaires, et les procédures d'évaluation de la conformité, susceptibles d'avoir un impact sur le commerce, sont identifiés et notifiés à l'OMC¹⁵ par le Conseil canadien des normes, qui gère le Point d'information de l'OMC et d'ALENA aux termes d'un contrat avec le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MAECI). Le Point d'information du CSC peut également fournir des informations et répondre aux demandes de renseignements des parties étrangères au sujet des réglementations. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est responsable de coordonner la mise en œuvre des engagements sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et de l'ALENA, y compris les obligations de transparence qui y sont associées.

Les détails de cette activité sont clairement définis. Le Point d'information recherche dans la Partie I de la *Gazette* les nouvelles propositions de réglementation et décide de notifier ou non une mesure à l'OMC. Cette décision est généralement prise dans les 24 heures suivant la publication de la *Gazette*. L'attitude adoptée par le Canada en matière de notification à l'OMC des obstacles techniques au commerce a consisté à « sur-notifier », c'est-à-dire à opter pour une vision très libérale des effets potentiels d'un projet de réglementation sur le commerce. Bien que le Point d'information ne compte pas dans ses rangs de spécialistes de la politique commerciale, il est très au fait des obligations commerciales internationales du Canada, et le MAECI, assuré que le système fonctionne bien, se contente généralement d'un rôle de supervision non-interventionniste. Quand le Point d'information est préoccupé de l'impact potentiel d'un projet de réglementation sur le commerce, il prend généralement le parti de contacter directement l'organisme concerné. Le MAECI ne prend part à la discussion que si le problème ne peut pas être réglé à ce niveau, ou en cas de problèmes politiques plus globaux, tels que des questions liées à l'interprétation de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. Ces problèmes sortent du cadre du mandat du Point d'information et doivent être portés à l'attention du MAECI.

La *Politique de Réglementation* oblige également les organismes de réglementation à vérifier l'application des accords internationaux et à « prendre en compte » tous les commentaires reçus pendant les 75 jours de la période de commentaires. Un effort concerté a donc eu lieu pour introduire les vérifications et les dosages nécessaires permettant de garantir la transparence de la phase d'élaboration des réglementations techniques. Dans certains cas, comme pour la règle des 75 jours, le Canada a voulu montrer l'exemple en allant au-delà de ses engagements vis-à-vis de l'OMC, et l'existence de l'Appendice A témoigne de l'engagement du pays à appliquer la transparence et d'autres caractéristiques essentielles de l'activité de réglementation et des réglementations techniques en particulier. Cependant, il n'est pas toujours facile de mettre la *Politique de Réglementation* en pratique, et de sensibiliser le monde de la réglementation aux exigences applicables. Par exemple, les organismes de réglementation ne sont pas toujours conscients de l'obligation qui leur est faite d'assurer une publication préalable de 75 jours pour les réglementations techniques liées au commerce. Le MAECI et le BCP s'efforcent actuellement d'améliorer cette situation par le biais d'un comité de travail interministériel sur le commerce et la réglementation.

Rappelons que l'activité fédérale dans ce domaine ne représente qu'une partie du paysage de la réglementation : une large proportion des réglementations techniques et des réglementations liées à la sécurité alimentaire est élaborée et mise en œuvre au niveau provincial. Les procédures d'élaboration des règles varient d'une province à l'autre, d'où une nouvelle série de problèmes de transparence pour les parties étrangères qui tentent d'accéder au marché canadien. Bien que les autorités fédérales prétendent ne pas avoir reçu de plaintes de l'étranger concernant d'éventuelles divergences de réglementation entre les provinces sur des produits donnés, ce problème risque d'avoir un impact négatif sur l'ouverture des marchés à l'international. Les barrières intérieures au commerce sont certainement considérées par certains acteurs du monde des affaires comme particulièrement importantes, ce qui les incite à demander la mise en

œuvre intégrale de l'Accord sur le commerce intérieur, et tout particulièrement du chapitre relatif aux obstacles techniques au commerce inter-provincial des produits agro-alimentaires.¹⁶

Des informations concernant les lois et les réglementations provinciales et territoriales sont disponibles sur les sites Web des différentes juridictions. Mais cette législation est peu connue au niveau multilatéral. L'attitude canadienne dans le domaine des notifications infranationales reflète en partie l'incapacité générale des Membres de l'OMC de mettre en application l'Article 3 de l'Accord OTC de l'OMC sur la préparation, l'adoption et l'application des réglementations techniques par les gouvernements locaux, et en particulier de l'Article 3.2 qui exige que les réglementations techniques des gouvernements locaux « situés au niveau immédiatement inférieur à celui du gouvernement central, membre de l'OMC » fassent l'objet d'une notification conformément aux dispositions correspondantes de l'Article 2. Les provinces canadiennes, prolifiques en réglementations, sont très peu sensibilisées à cette obligation. L'OMC n'a reçu à ce jour que sept notifications OTC infranationales, dont cinq provenaient du Canada. L'expérience canadienne montre pourtant que l'univers de la réglementation technique, censé être couvert par l'Article 3, reste vague et peu discipliné en termes de transparence, aussi bien pour les parties intéressées nationales qu'étrangères.

Le gouvernement fédéral vient d'engager une consultation avec les provinces pour tenter de trouver un moyen de se plier à ses obligations internationales dans ce domaine. Sa stratégie nationale affichée semble être de vouloir donner l'exemple en encourageant la mise au point d'une solution plus large au problème infranational qui affecte tous les membres de l'OMC. Cependant, en l'absence d'efforts commerciaux internationaux pour régler les questions politiques en suspens entre les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, le succès de cet effort et son impact final sur les partenaires commerciaux de l'OMC restent incertains.

Le Canada joue également un rôle moteur à l'OMC où il fait progresser l'étude de ce qu'il considère comme les problèmes que posera à l'avenir la réglementation technique. Le pays a toujours été en faveur d'éventuelles discussions sur les Bonnes pratiques réglementaires et sur les problèmes liés à l'évaluation de la conformité. Sur ce plan, le Canada envisage un élargissement des futures formes de coopération en matière de réglementation et l'élaboration d'alternatives aux textes traditionnels tels que les ARM et les Déclarations de conformité des fournisseurs (voir Section 2.5 de la Reconnaissance d'équivalence).

Encadré 3. **Appendice A à la Politique fédérale de réglementation**

Lors de l'élaboration ou de la modification de règlements techniques, les organismes de réglementation doivent :

- S'assurer que les responsables de la réglementation sont au fait et tiennent compte des obligations du gouvernement du Canada en vertu, notamment, de l'Accord sur l'Organisation mondiale sur le commerce (OMC), de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et d'autres accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux comme la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer administrée par l'Organisation maritime internationale;
- S'assurer que les responsables de la réglementation sont au fait et tiennent compte de leurs obligations générales en vertu de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (AOTC), administré par l'OMC et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) ; des articles de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) portant sur les obstacles techniques au commerce (chapitre 9) et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (section B, chapitre 7) ; des autres accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux touchant la réglementation et les normes ;
- Souscrire aux obligations relatives aux procédures et aux obligations réelles acceptées par le gouvernement du Canada en vertu d'accords intergouvernementaux, notamment les dispositions de l'article 405 de l'Accord canadien sur le commerce intérieur (ACI) portant sur les secteurs particuliers de l'économie.

Pour les règlements techniques qui affectent les échanges commerciaux, les organismes fédéraux de réglementation doivent en particulier :

- En ce qui concerne la notification : publier dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, au moins 75 jours à l'avance, sauf en cas d'urgence, les propositions d'adoption ou de modification de règlements techniques, et tenir compte des observations reçues ;
- En ce qui concerne les exigences de rendement : définir, dans la mesure du possible, les dispositions des réglementations techniques en fonction du rendement du produit plutôt qu'en fonction de la conception ou des caractéristiques descriptives ; envisager positivement d'accepter d'autres règlements techniques comme étant équivalents, même s'ils sont différents, lorsqu'ils réalisent adéquatement les objectifs des règlements existants ; pour l'AOTC, s'assurer que les règlements techniques accordent aux produits d'une partie un traitement au moins aussi favorable que celui qu'ils accordent aux produits similaires de toute autre partie ; pour l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP), s'assurer que les mesures n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable dans des conditions identiques ou semblables ; que les règlements techniques ne créent aucun obstacle inutile au commerce ;
- En ce qui concerne les normes internationales : utiliser les normes, lignes directrices et recommandations internationales pertinentes lorsqu'elles permettent d'atteindre l'objectif de la réglementation ;
- En ce qui concerne l'application : accorder, lors de l'évaluation de la conformité aux règlements techniques, aux produits et aux fournisseurs de produits et services d'une partie un traitement au moins aussi favorable que celui qu'ils accordent à ceux de toute autre partie dans des circonstances analogues ;
- En ce qui concerne le règlement des litiges : avoir en place un processus d'examen des plaintes liées aux procédures d'évaluation de la conformité et adopter, le cas échéant, des mesures correctives.

Source : Politique de réglementation du gouvernement du Canada (Appendice A sur les accords internationaux et intergouvernementaux).

2.1.3 *Transparence dans l'élaboration des normes*

Le Système national des normes (SNN) sert à développer, promouvoir et mettre en œuvre les normes canadiennes. Le SNN est supervisé par le Conseil canadien des normes (CCN), une corporation de la Couronne, fédérale et indépendante, chargée, en particulier, de promouvoir le fonctionnement efficace du système. Le CCN emploie environ 70 personnes et dépend directement du Parlement par le biais du ministre de l'industrie.¹⁷ Bien qu'il ne soit pas lui-même directement impliqué dans l'élaboration des normes, le CCN a pour mission d'accréditer les organismes canadiens d'élaboration des normes (OEN) et les organismes d'évaluation de la conformité. Le Canada possède quatre OEN agréés : l'Association canadienne de normalisation (ACNOR), le Laboratoire des assureurs du Canada (ULC), l'Office des normes générales du Canada (qui fait partie du Ministère des travaux publics et des services gouvernementaux, et est chargé de fournir une série de services d'évaluation de la conformité et de services de normalisation pour les marchés publics et pour toute autre exigence gouvernementale), et une entité provinciale, le *Bureau de normalisation du Québec*. Le CCN approuve les normes mises au point par les OEN agréés qui deviennent alors des Normes nationales, mais cet organisme ne possède pas l'autorité qui lui permettrait de s'assurer que ces normes sont référencées dans les réglementations fédérales ou provinciales. Toutes les normes mises au point par les SDO ne sont pas déposées en vue de leur approbation en tant que Normes nationales.

Les normes mises au point au Canada sont élaborées conformément aux règles internationales existantes. Pour être accrédités, les OEN doivent souscrire au Document de procédure canadien du CCN sur l'accréditation des organismes d'élaboration des normes, également appelé CAN-P-1D. Le CAN-P-1D tient compte à la fois du Guide 59 de l'ISO/IEC (Code de pratique pour la normalisation) et du Code de pratique OTC de l'OMC pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes. En cas de chevauchement des deux textes, le document choisit l'engagement le plus strict et va même au-delà des exigences du Code de l'OMC dans certains domaines.¹⁸ Les OEN doivent donc adhérer à des règles précises de transparence et de participation effective de toutes les parties intéressées, y compris les parties étrangères, aux processus d'élaboration des normes.

Les SDO agréés adoptent généralement les procédures du CCN pour la préparation et l'approbation des Normes nationales du Canada (NNC) lors de l'élaboration de nouvelles normes. Le CCN ne prend pas lui-même l'initiative d'élaborer une norme en vue de son approbation en tant que NNC, cette demande provenant généralement d'initiateurs de l'industrie ou, parfois, des responsables de la réglementation.¹⁹ En réponse à une demande de ce genre, le CCN doit d'abord mettre en place un comité technique volontaire possédant le niveau de compétence approprié dans le domaine concerné. Pour cela, l'OEN doit réunir un « comité équilibré », c'est-à-dire allouer un nombre de sièges précis aux représentants de l'industrie, aux consommateurs et autres parties intéressées. L'équilibrage des intérêts au sein des comités techniques permet de toucher le maximum de personnes au moment de la consultation, d'assurer la transparence du processus et de garantir que les projets de normes font l'objet d'un examen minutieux pendant leur élaboration, une démarche qui n'est pas toujours respectée dans les autres pays de l'OCDE.²⁰ Les parties étrangères ne sont généralement pas invitées à faire partie de ces comités techniques, sauf si l'OEN n'est pas en mesure de former une équipe canadienne adéquate (et peut justifier de cette situation). Ceci se produit rarement en pratique, bien que les parties étrangères puissent parfois obtenir le statut d'observateur, et bénéficient, par la suite, des mêmes possibilités que les parties intéressées nationales de commenter les projets de normes à l'occasion du processus d'examen public (post-comité).²¹

Les comités techniques commencent par étudier la possibilité d'appliquer des normes existantes, puis, si la norme doit faire l'objet d'une demande d'agrément en tant que Norme nationale, étudient sa conformité avec les normes internationales correspondantes. Les décisions doivent faire l'objet d'un consensus, ce qui dans le cadre d'un OEN signifie l'obtention d'une majorité « substantielle mais pas nécessairement unanime » parmi les parties concernées.

Toutes les parties intéressées, nationales ou étrangères, peuvent commenter les projets de normes. Une fois que le comité technique a élaboré son projet, l'OEN publie un avis invitant le public à examiner et à commenter le projet. Tous les projets de normes sont mis à la disposition du public sur le site Web du CCN à l'adresse www.scc.ca.

Comme l'exige le Code de l'Annexe 3 de l'OTC, les OEN doivent respecter un délai de six semaines pour la soumission des commentaires des parties intéressées, canadiennes ou non. Cette période peut toutefois être raccourcie dans le cas d'affaires urgentes liées à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. Tous les commentaires reçus sont examinés par le comité technique, qui pourra soit les incorporer dans le projet de norme, soit justifier son choix de ne pas les incorporer. Les parties qui fournissent les commentaires sont en droit de recevoir une explication sur la gestion qui est faite de leurs commentaires.

L'élaboration d'une norme par le biais de ce processus prend généralement un an à un an et demi. Une fois le processus achevé, l'OEN publie la norme et fournit un exemplaire de ce document à toutes les parties intéressées sur simple demande. Les normes soumises à approbation pour l'obtention du titre de Norme nationale du Canada doivent être publiées en anglais et en français, puis révisées et actualisées par l'OEN tous les cinq ans.

L'obligation faite aux OEN d'adhérer aux meilleures pratiques internationales pour être accréditées est un bon moyen de garantir la transparence et l'ouverture des processus d'élaboration des normes. Toutefois, dans la pratique, la progression enregistrée par les quatre OEN dans la mise en œuvre du CAN-P-1D est irrégulière et plutôt arbitraire. Ceci est dû en partie au fait que les OEN ont été laissés libres d'interpréter à leur manière le langage souvent incitatif des textes internationaux sans pouvoir se référer à un ensemble de directives uniformes. Cette liberté les a conduit à interpréter de manière différente les directives de mise en œuvre du CAN-P-1D, d'où une confiance réduite dans leurs pratiques et procédures respectives. La situation devrait s'améliorer un peu suite à l'initiative mise en œuvre par le CCN qui vise à élaborer des directives pour la mise en œuvre du CAN-P-1D sous la forme d'une « liste de

contrôle » destinée à évaluer la conformité des OEN aux exigences du document. Des « points de contrôle » spécifiques s'attacheraient à examiner plus en détail les pratiques les plus aptes à favoriser les échanges, telles que l'utilisation et la sensibilisation aux normes internationales, l'élaboration de normes en fonction des performances plutôt qu'en fonction de la conception ou des caractéristiques descriptives, et l'absence de discrimination entre les produits selon leur origine géographique. Ce document, qui sera publié sous la référence CAN-P-1020, est presque achevé. Les OEN devront également, pour conserver leur agrément, se soumettre à des audits de contrôle annuels et à des réévaluations triennales réalisées par le CCN. Ces démarches visent à mettre en place un nouveau sentiment de continuité de la surveillance.

Les problèmes de compétence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au sujet des normes peuvent créer des obstacles à la transparence pour les parties intéressées, qu'elles soient nationales ou étrangères, quoi qu'un certain pragmatisme dans les attitudes ait permis d'éviter les problèmes pratiques tout en permettant d'atteindre les objectifs politiques légitimes. L'exemple de la réglementation de la sécurité électrique, qui relève de la responsabilité exclusive des provinces et des territoires, illustre bien ce phénomène. Bien que n'y étant pas obligées légalement, les treize juridictions ont décidé de s'appuyer sur le Système national des normes et sur le Code électrique du Canada pour élaborer les exigences techniques et l'évaluation de la conformité de leurs programmes de réglementation respectifs (Encadré 4). Il en a résulté, au grand soulagement des entreprises et des consommateurs, un marché des produits électriques unifié pour l'ensemble des provinces et des territoires. D'autres domaines ont adopté un parcours similaire, et de nombreuses réglementations provinciales et territoriales sont basées sur les codes nationaux dans les domaines de la construction, de la lutte contre les incendies, de la sécurité et autres.

Encadré 4. Coopération entre la fédération et les provinces pour les activités de réglementation : l'exemple du système de sécurité électrique du Canada

Le système de sécurité électrique canadien offre un exemple utile de collaboration entre la fédération et les provinces. Cette collaboration a pour but de mettre en place une réglementation harmonisée dans un domaine tombant sous la compétence exclusive des provinces et des territoires. Elle pourra également servir de modèle et éviter de limiter inutilement le commerce dans d'autres domaines tombant sous le sceau d'une compétence exclusive ou partagée. La réglementation efficace appliquée dans ce secteur s'est traduite par l'élaboration de Codes d'application basés sur les objectifs et sur les performances, qui sont adoptés par référence dans la réglementation. Cette méthode permet d'atteindre les objectifs de la réglementation tout en permettant la mise en œuvre d'objectifs de sécurité sous-jacents liés aux spécificités des produits et des installations électriques.

En pratique, l'activité de réglementation des dix provinces et des trois territoires est basée sur des normes nationales. Les Inspecteurs en chef (électricité) de chaque juridiction infranationale jouent généralement le rôle de décisionnaire au niveau politique et technique, et de représentants provinciaux et territoriaux auprès des comités nationaux. Mais chaque juridiction s'inspire du même code d'installation (le Code électrique canadien, Partie I) pour l'élaboration de ses réglementations.

Les réglementations provinciales abordent également le problème de la reconnaissance des organismes de certification, et stipulent généralement qu'aucun équipement électrique ne peut être utilisé, mis en vente ou distribué au Canada s'il n'a pas été certifié par un organisme de certification agréé (accrédité par le CCN). Les responsables provinciaux de la réglementation collaborent au niveau national par l'intermédiaire du Conseil consultatif canadien sur la sécurité électrique afin de conseiller ces organismes sur la conformité des nouveaux produits électriques aux normes ou aux codes existants. Ces responsables se rencontrent également régulièrement dans le cadre de ce forum pour partager des informations sur le système et sur les normes, et ils participent directement au processus d'élaboration des normes, lui-même basé sur les normes internationales (IEC).

Source : Présentation du Conseil consultatif canadien sur la sécurité électrique au Symposium sur les technologies de l'information (Genève, juillet 1999)

Les projets politiques en matière de gestion efficace du Système national des normes vont mener à une modernisation du processus de normalisation canadien et donc favoriser l'ouverture des marchés. Le débat actuel qui cherche à déterminer si les OEN auront à l'avenir le droit « d'auto-certifier » les normes nationales plutôt que d'avoir à demander l'approbation du CCN (une exigence dont certains membres du gouvernement pensent qu'elle est redondante) est un bon exemple de domaine dans lequel les initiatives sont étudiées en fonction de leur efficacité. Il est intéressant de noter que dans le contexte canadien, le seul point qui distingue une norme nationale d'une autre norme élaborée par un organisme accrédité par le CCN est l'obligation pour la première d'être publiée dans les deux langues officielles.

Une nouvelle Stratégie canadienne des normes lancée par le CCN en mars 2000 devrait également contribuer à améliorer la transparence du système en clarifiant les priorités et les objectifs du Canada. La définition des objectifs essentiels au niveau international, y compris la participation à l'élaboration de normes mondiales considérées comme importante pour le Canada et l'harmonisation des normes le cas échéant (particulièrement dans le contexte nord-américain), sont des signaux importants pour les partenaires commerciaux et pour les entreprises étrangères intéressées par l'orientation future des activités canadiennes de normalisation.

2.1.4 *Marchés publics*

Les participants étrangers et nationaux ont des attentes légitimes concernant le degré de transparence qui devrait s'appliquer aux procédures des marchés publics. Dans les pays de l'OCDE, bien que les procédures de passation des marchés publics se veulent transparentes, les frais de recherche des informations concernées peuvent être conséquents pour les PME et les entreprises étrangères. Il est perceptible que des spécifications sans rapport évident avec la nature du contrat en question peuvent être utilisées pour disqualifier les candidats aux appels d'offres. Il est possible que les procédures de recours ne soient pas clairement définies ou qu'elles paraissent si lourdes que les entrepreneurs n'envisagent même pas à y recourir en cas de suspicion d'infraction à la procédure.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est le ministère fédéral chargé de définir les politiques et les réglementations fédérales en matière de marchés publics. Les principaux objectifs de ces politiques visent à ce que la passation des marchés soit à même de pouvoir soutenir un examen minutieux de la part du public, à encourager l'accès et la concurrence et à refléter l'équité. Les pratiques de passation des marchés publics doivent également être conformes aux obligations commerciales du Canada en vertu de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, de l'Accord sur le commerce international (ACI) et des différents Accords de libre-échange signés par le Canada. En tant qu'organe d'examen indépendant pour les marchés publics, le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) s'occupe des recours en appel. Tous les aspects des lois et des réglementations qui gouvernent les pratiques de passation des marchés publics sont accessibles sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor (www.tbs-sct.gc.ca).

Plus de 100 ministères, organismes et sociétés d'État sont impliqués dans les activités de passation des marchés publics et sont donc soumis aux politiques et aux réglementations du Conseil du Trésor dans ce domaine. Le plus grand organisme d'approvisionnement du gouvernement, Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC), est mandaté pour acheter les biens de la plupart des ministères au-delà de certains seuils bien définis, soit 5 000 \$ pour les biens, 80 900 \$ pour les services de conseil en architecture et en ingénierie et 60 000 \$ pour les services de construction et d'entretien. Chaque ministère peut se charger d'acheter directement les biens d'une valeur inférieure à 5 000 \$ ainsi que la majorité des services.

La transparence dans la diffusion des informations relatives aux perspectives d'achat du gouvernement fédéral prend plusieurs formes, par exemple le bulletin des « Marchés Publics » qui publie la plupart des appels d'offres, et deux points d'accès électroniques : « Contracts Canada », une base de données des fournisseurs inscrits, et « MERX » (www.MERX.cebra.com), un service de soumission électronique accessible au niveau international.

« Contracts Canada » est une initiative intergouvernementale gérée par TPSGC qui a pour but de mieux sensibiliser les fournisseurs et les acheteurs et de simplifier l'accès aux projets d'achat du gouvernement fédéral. Des informations détaillées sur les projets d'achat et sur les procédures de soumission sont disponibles sur son site Web (www.contractsCanada.gc.ca). MERX permet aux gouvernements et aux autres organismes acheteurs de publier leurs projets de contrat supérieurs à 25 000 \$, qui sont mis à la disposition des fournisseurs éventuels. Pour 4,95 \$ par mois, les abonnés ont quotidiennement accès à plus de 1 800 appels d'offres ouverts, provenant du gouvernement fédéral, des 10 gouvernements provinciaux, de plus de 1 000 municipalités et d'autres organismes des secteurs publics et privés. Les abonnés peuvent demander à recevoir les documents d'appel en échange de frais établis pour couvrir les coûts afférents, et peuvent également savoir quelles autres sociétés ont demandé des documents d'appel pour tel ou tel appel d'offres. À l'heure actuelle, plus de 50 000 sociétés et individus utilisent MERX pour obtenir des informations sur les opportunités d'appels d'offres.

Des travaux récents de l'OCDE sur l'évaluation quantitative de la taille des marchés publics dans les pays de l'OCDE montrent l'importance relative des achats réalisés par les gouvernements sous-centraux qui dépassent souvent les achats réalisés par les gouvernements centraux.²² Il est donc extrêmement important que les organismes sous-centraux respectent les principes de transparence et de non-discrimination et fournissent un accès à des procédures d'arbitrage claires. Au Canada, les gouvernements provinciaux ont des responsabilités économiques et sociales considérables, et l'emploi de pratiques divergentes peut être un obstacle sérieux à la libéralisation du commerce intérieur. L'Accord sur le commerce intérieur a pour objectif de réduire et d'éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des investissements au sein du Canada, et de mettre en place un marché national ouvert, efficace et stable. Le chapitre cinq de l'Accord définit la structure des achats publics sur la base des principes de non-discrimination, de transparence, d'ouverture et de facilité d'accès aux informations relatives aux appels d'offres.²³ En juillet 1999, des progrès ont été accomplis, dans le cadre de l'ACI, dans la voie de la réduction des obstacles au commerce interprovincial en ce qui concerne les achats effectués par les municipalités, les institutions universitaires, les organismes sociaux et les hôpitaux (le « secteur MASH ») qui doivent être réalisés de manière non discriminatoire et transparente (montant annuel des achats évalué à environ 20 milliards de dollars canadiens).

Grâce à l'utilisation de systèmes électroniques, le Canada fait partie des pays les plus avancés qui fournissent un accès direct, bon marché et non discriminatoire à ses documents d'appel et à ses projets d'appel d'offres pour tous les fournisseurs potentiels. Les organismes acheteurs sont ainsi plus à même de toucher davantage de soumissionnaires. Ils ont donc plus de chances d'obtenir les biens et services dont ils ont besoin dans de meilleures conditions de concurrence, au bénéfice des contribuables.

2.2 Mesures destinées à garantir la non-discrimination

L'application des principes de non-discrimination dans l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations vise à proposer une égalité effective d'occasions de concurrence entre produits et services semblables, indépendamment de leur pays d'origine. Il est donc intéressant d'étudier dans quelle mesure les deux principes fondamentaux du système commercial multilatéral – Nation la plus favorisée (NPF) et Traitement national (TN) – sont respectés lors de l'élaboration et de l'application des réglementations, afin de pouvoir juger des efforts globaux fournis par un pays pour promouvoir une réglementation orientée sur

le marché et facilitant le commerce et l'investissement. Les sous-sections suivantes étudient l'engagement du Canada vis-à-vis de la non-discrimination à différents niveaux : la sensibilisation au respect des principes de non-discrimination dans les décisions de réglementations ; la nature des consultations de l'OMC ou du règlement des litiges impliquant des mesures canadiennes ; le régime de l'investissement ; les accords commerciaux préférentiels dans lesquels le Canada est impliqué ; et enfin, l'ouverture du marché canadien aux fournisseurs de services étrangers.

2.2.1 *Promouvoir la non-discrimination dans la réglementation nationale*

Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la loi canadienne ne contient aucune disposition prédominante garantissant l'incorporation des principes de la NPF et du traitement national dans la réglementation nationale. Le respect de ces principes découle en fait de l'engagement du Canada vis-à-vis du système commercial multilatéral et de ses principes fondamentaux de non-discrimination. Ces engagements sont inscrits de manière implicite dans la *Politique de réglementation*, qui exige des organismes fédéraux de réglementation qu'ils s'assurent que « les accords internationaux et intergouvernementaux sont respectés ». Il s'agit du seul texte canadien existant qui fasse référence (de manière indirecte) à l'observation des principes de la NPF et du TN dans l'élaboration de la réglementation. La *Politique de réglementation* ne couvre que la législation secondaire. Cependant, l'élaboration des lois (par exemple fiscales) est régie par d'autres textes, tels que la Directive du Cabinet sur l'activité législative²⁴ et le Guide du rédacteur de MC. Ce dernier document, dans sa remarque établissant que le ministère des finances a « des préoccupations plus vastes en matière de politique économique, sociale, commerciale, fiscale et internationale en ce qui concerne la plupart des programmes et des politiques gouvernementales », précise que les rédacteurs du ministère des finances doivent examiner la présence, dans les MC, de ces liens entre les différentes politiques et des effets globaux des changements politiques. Les rédacteurs de MC doivent également utiliser leur propre jugement pour décider quels groupes, intérêts ou domaines sont susceptibles de s'intéresser à la question. La liste des domaines qui illustre ce point comprend le « commerce » et « les engagements internationaux ».

La responsabilité de s'assurer que les réglementations sont conformes aux obligations commerciales internationales du Canada est en principe partagée par trois organismes : l'organisme de réglementation, le MAECI (qui coordonne la mise en œuvre des accords commerciaux de l'OMC, de l'ALENA et des autres accords commerciaux par les organismes de réglementation) et le BCP (responsable de la mise en œuvre de la Politique de réglementation). L'ultime responsabilité de vérifier que les réglementations ont été élaborées en conformité avec la *Politique de réglementation* est confiée au Comité spécial du Conseil, un comité du Cabinet.

2.2.2 *Litiges et consultations de l'OMC/ALENA liés aux mesures canadiennes*

Plusieurs mesures canadiennes ont été remises en cause par l'OMC ces dernières années. Deux des cas de violation présumée des obligations du Canada en matière de non-discrimination concernaient des mesures liées à des publications périodiques (une plainte émanant des États-Unis au sujet de trois mesures liées à la vente de publications périodiques importées au Canada), et certaines mesures touchant l'industrie automobile (une plainte du Japon et de l'UE sur le régime d'importation canadien aux termes du Pacte de l'automobile canado-américain). Dans ces deux cas, le Canada a été accusé d'avoir enfreint ses obligations en matière de non-discrimination. Le Canada a alors appliqué les recommandations et la décision de l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

Le mécanisme de règlement des litiges entre les investisseurs et l'état, chapitre 11 de l'ALENA, fait l'objet d'une attention de plus en plus poussée. La Commission du libre-échange (composée de représentants de rang élevé des Parties à l'ALENA), après avoir examiné le fonctionnement des procédures menées en vertu du chapitre 11, a cherché à clarifier et à réaffirmer la signification de certaines de ces dispositions dans les Notes d'interprétation du 31 juillet 2001. Quatre réclamations au titre du Chapitre 11 ont été portées à l'encontre du Canada. Dans l'un des cas (le cas S.D. Meyers), le Canada a été accusé d'avoir violé ses obligations de non-discrimination aux termes de l'Article 1102 de l'ALENA. Le cas NMT, dans lequel le fabricant US d'une substance (un additif pour l'essence) contestait, sous prétexte qu'elle était assimilable à une expropriation, l'interdiction d'importation ce produit émise par le Canada pour des raisons de protection de l'environnement, aux termes du Chapitre 11 de l'ALENA, a conduit à un vif débat populaire sur le Chapitre 11 de l'ALENA. Ce précédent, associé à une tendance croissante d'utilisation similaire des dispositions du Chapitre 11 par d'autres entreprises nord-américaines²⁵ a suscité une demande de plus en plus pressante pour la correction des imperfections de ces textes.²⁶ Les autorités canadiennes estiment que dans toute négociation multilatérale d'investissement, le gouvernement du Canada « souhaite conserver un droit de réglementation, dans l'intérêt du public, dans des "secteurs stratégiques" tels que la santé, l'éducation, la protection de l'environnement et la culture. »²⁷

2.2.3 Réglementation de l'investissement

Le Canada, souvent considéré comme le pays qui possède les régimes d'investissement les plus transparents et les plus libéraux au monde, a enregistré un accroissement phénoménal de l'investissement étranger direct ces dernières années.²⁸ Cependant, l'investissement étranger au Canada a longtemps été fortement réglementé. Bien que le démantèlement de l'Agence d'examen de l'investissement étranger il y a quelques années ait marqué le début d'une évolution politique fondamentale, qui a permis de passer d'une surveillance sévère des investissements étrangers à un climat plus libéral conçu pour attirer et concurrencer l'investissement étranger, certains aspects de la politique d'investissement canadienne tournent toujours autour de la dynamique du contrôle. Ce contrôle est réalisé de deux manières : des dispositions de notification et de surveillance, et des restrictions imposées aux intérêts étrangers.

La fonction de surveillance des investissements tient encore une place importante dans la politique canadienne en matière d'investissement. Elle est définie dans la *Loi sur Investissement Canada* de 1985 et dans le *Règlement concernant l'investissement au Canada*.²⁹ L'objectif de la Loi est de pouvoir « étudier » les investissements significatifs réalisés au Canada par des non-Canadiens afin de s'assurer que ces investissements seront bénéfiques pour le Canada. Selon le type d'activité concerné, la Loi est appliquée par deux ministères fédéraux : le ministère du Patrimoine canadien est responsable de gérer la Loi pour les investissements entrant dans le cadre d'activités réglementées liées à « l'identité nationale ou à l'héritage culturel »³⁰ du Canada, tandis que le ministère de l'industrie gère la Loi pour tous les autres types d'activités.

Les « non-Canadiens », y compris les organismes qui ne sont pas contrôlés ou qui ne sont pas la propriété effective de Canadiens, doivent déposer une Notification ou une Demande d'examen pour l'investissement prévu, sauf en cas d'exemption spécifique. Les Notifications doivent être déposées au plus tard trente jours après la mise en œuvre de l'investissement, à chaque fois qu'un investisseur démarre une nouvelle activité au Canada, et à chaque fois que l'investisseur acquiert le contrôle d'une activité canadienne existante quand l'établissement ou l'acquisition du contrôle ne fait pas l'objet d'une transaction révisable.

En vertu de la Loi, les acquisitions substantielles sont soumises à examen. Les nouveaux seuils d'examen pour les investisseurs étrangers de l'OMC entrent en vigueur le 1^{er} janvier de chaque année. Ces seuils (209 millions de dollars pour les investissements directs par des membres de l'OMC en 2001) sont

généralement publiés en février dans la Partie I de la *Gazette*. Des seuils d'examen plus bas s'appliquent aux investisseurs non-membres de l'OMC et à tous les investisseurs pour les activités relevant de la disposition sur le transport et les services financiers, ainsi qu'aux activités culturelles et à celles liées à la production d'uranium. Les investissements « notifiables » concernant des activités culturelles liées à l'héritage culturel ou à l'identité nationale du Canada peuvent également être examinés dans certaines circonstances. Le pouvoir qu'ont les ministres de pouvoir approuver ou rejeter les investissements étrangers au cas par cas reste entier.

Le Canada possède une longue tradition de restrictions imposées aux intérêts étrangers, qui se reflète à la fois dans les lois fédérales et dans les lois provinciales. Au niveau fédéral, ces restrictions touchent les secteurs des services de télécommunication, du transport aérien et de la pêche. Des restrictions significatives s'appliquent également aux « industries culturelles », notamment dans les secteurs de la radiodiffusion, de l'édition et de la distribution de livres, et du cinéma. Ces restrictions ont toujours été justifiées par le souci de préserver la souveraineté culturelle canadienne et ont fait l'objet de dispositions spécifiques dans tous les accords commerciaux canadiens à ce jour. Certaines provinces imposent également des restrictions aux intérêts étrangers dans le cas de certains établissements financiers juridiquement constitués en société dans la province.

Les demandes d'assouplissement des restrictions dans certains secteurs se font de plus en plus pressantes et sont maintenant liées à des problèmes économiques plus vastes tels que la productivité et l'innovation. On en a eu un bon exemple avec les demandes d'amélioration des conditions de concurrence dans le secteur des services financiers, qui ont conduit à une révision en profondeur du cadre politique et réglementaire applicable à ce secteur avec l'entrée en vigueur en octobre 2001 du projet de loi C-8. Des mesures destinées à promouvoir l'accès au secteur par le biais de conditions de capitaux moins élevées, et une révision de la structure bancaire basée sur la taille, avec des règles revues et appliquées à une large échelle afin de faciliter les alliances stratégiques et les *joint-ventures*, ont été adoptées. Les restrictions imposées aux intérêts en vertu des règles à « large spectre » s'appliquent de la même manière aux investisseurs nationaux et étrangers dans les banques et les compagnies d'assurance. Comme noté précédemment, les seules restrictions réglementaires visant les banques étrangères qui subsistent imposent aux banques étrangères souhaitant exercer l'ensemble des services de collecte des dépôts auprès des particuliers de le faire par l'intermédiaire d'une filiale, domaine qui est couramment soumis à des restrictions dans les autres pays également.

L'industrie aérienne a également été soumise à des pressions à la suite de la fusion entre Air Canada et Canadian Airlines. Ces pressions visaient à autoriser l'introduction de la concurrence étrangère dans l'industrie nationale en accordant aux transporteurs étrangers le droit de fournir des services sur le réseau canadien. Des demandes ont également été formulées concernant le relâchement des restrictions imposées aux intérêts étrangers dans ce secteur. La Révision quinquennale obligatoire de la *Loi sur les transports au Canada*, publiée en juin 2001, recommande des changements aux politiques de transport aérien du Canada, avec une augmentation de la restriction imposée aux intérêts étrangers qui pourrait passer de 25 % à 49 %, et la négociation éventuelle d'un Domaine aérien commun avec ses partenaires de l'ALENA. Des changements récents en matière de politique ont depuis été annoncés. Parmi eux, le gouvernement prévoit de supprimer la restriction de 15 % imposée aux intérêts des actionnaires individuels d'Air Canada, afin d'encourager les nouveaux investissements dans la compagnie, mais maintiendra le cap des 25 % sur les intérêts étrangers. Malgré le récent ralentissement de l'économie et les attaques terroristes sur les États-Unis qui doivent maintenant être pris en compte pour l'élaboration de la politique canadienne dans ce domaine, de nombreux économistes estiment que le motif économique qui sous-tend le maintien des restrictions dans ce domaine reste douteux dans une perspective d'ouverture des marchés et de concurrence. Les demandes visant à éliminer les restrictions imposées aux intérêts étrangers dans le domaine des services de télécommunication sont étudiées à la Section 3.

Certaines études ont été menées au Canada pour quantifier les coûts et les bénéfices des restrictions imposées aux intérêts étrangers pour les consommateurs canadiens, ou pour explorer les liens possibles existant entre les coûts des mesures qui restreignent le commerce et les investissements et l'élargissement de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis. Il devient cependant urgent d'étudier l'utilité de vouloir maintenir les restrictions existantes dans une économie basée sur le commerce et l'investissement internationaux, à un moment où les performances globales de l'économie canadienne sont de nouveau sous surveillance et où il semble important de trouver des réponses rapides au problème de la productivité.

2.2.4 *Accords commerciaux préférentiels*

Les accords préférentiels favorisent les pays partenaires et s'éloignent donc par nature des principes de la NPF et du TN. Toutefois, le degré de participation d'un pays à des accords préférentiels n'est pas toujours inversement proportionnel à son engagement envers le principe de non-discrimination. Cet engagement se mesure plutôt en étudiant l'attitude des pays participants envers les non-membres sur des sujets tels que la transparence et le potentiel d'effets discriminatoires. Les pays non-membres doivent avoir accès aux informations relatives au contenu et au fonctionnement des accords préférentiels afin de pouvoir évaluer avec justesse leur possible impact sur leurs propres intérêts commerciaux. De plus, les approches concrètes des questions de réglementation telles que les normes et l'évaluation de la conformité peuvent se transformer en traitement discriminatoire vis-à-vis des pays extérieurs à l'accord si, par exemple, les normes reconnues par les partenaires à un accord préférentiel s'avèrent être difficiles à respecter pour les parties extérieures. Cette section propose un rapide aperçu de la participation canadienne à des accords commerciaux préférentiels, puis évalue l'engagement du Canada envers la non-discrimination dans ces différents contextes.

Le Canada suit depuis longtemps une politique commerciale double pour soutenir le développement du système commercial multilatéral et la participation à des initiatives bilatérales et régionales de libre-échange dans le monde. L'importance de la relation commerciale bilatérale entre le Canada et les États-Unis a profondément influencé l'orientation et la nature de la politique commerciale canadienne, d'abord prise dans l'étau de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, puis dans celui de l'ALENA. La poursuite de la libéralisation du commerce dans le contexte nord-américain reste une des principales caractéristiques de la politique canadienne. Le gouvernement s'apprête d'ailleurs à « étudier des moyens d'approfondir les partenariats commerciaux et économiques en Amérique du Nord, et à élargir l'accès du Canada aux marchés bilatéraux avec les États-Unis et le Mexique »³¹ même s'il cherche dans le même temps à s'engager dans de nouvelles initiatives commerciales bilatérales hors de l'Amérique du Nord (une tendance qui s'est accélérée depuis la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle). Ces dernières comprennent, entre autres, des ALE avec le Chili, le Costa Rica et Israël, ainsi qu'un réseau croissant d'Accords bilatéraux sur la protection et la promotion des investissements étrangers, d'Accords de coopération en matière de commerce et d'investissement, d'Accords de coopération commerciale et économique, et d'Accords bilatéraux de services aériens. Le Canada est également en première ligne des initiatives régionales de libre-échange, avec notamment la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et le Forum économique Asie-Pacifique (FEAP).

Les textes de l'ensemble des accords commerciaux préférentiels signés par le Canada sont disponibles en ligne sur le site Web du MAECI. La tâche consistant à discerner et à interpréter les différences légales entre les différents textes reste cependant entre les mains des utilisateurs. Bien qu'aucun service d'information spécialisé ne soit conçu pour aider les tiers à comprendre le fonctionnement des accords préférentiels du Canada, il existe en vérité de nombreux moyens officiels et non-officiels de le faire. L'ALENA à lui seul a fait l'objet d'un nombre incalculable de commentaires académiques, légaux et officiels sur ses objectifs et son fonctionnement ; les fonctionnaires de l'administration sont en principe à

la disposition du public pour répondre à toute demande d'interprétation ; il est possible d'utiliser le Point d'information le cas échéant ; et les études des TPRM et l'Article XXIV de l'OMC offrent des moyens supplémentaires de gérer les préoccupations spécifiques des partenaires commerciaux. Le problème pour un tiers n'est pas d'accéder aux informations relatives au contenu d'un Accord, mais plutôt d'obtenir une interprétation définitive de son utilisation dans la pratique.

Certains se sont inquiétés au cours des dernières années des possibles conséquences discriminatoires des accords préférentiels du Canada. Les règles de l'ALENA en ce qui concerne l'origine des automobiles ont, par exemple, fait l'objet d'un contentieux, car elles sont, aux yeux de certains partenaires commerciaux, trop restrictives aux producteurs nord-américains. Des propositions de changement aux règles d'origine de l'ALENA pour une série d'autres produits, comprenant les boissons alcoolisées, les esters de glycérol, les bijoux composés de perles, le pétrole/résidu de première distillation, les photocopieurs, les casques avec microphone incorporé et les châssis munis de moteurs, ont récemment été publiées et soumises aux commentaires du public dans la *Gazette du Canada*.³² La manière utilisée pour résoudre les problèmes de réglementation peut également avoir des conséquences discriminatoires, et le domaine des normes est particulièrement exposé aux abus dans ce contexte. Bien que l'objectif officiel du Canada visant à poursuivre l'harmonisation des normes en fonction des besoins «et plus particulièrement dans le cadre des marchés nord-américains», et reconnaissant que «les lieux géographiques mentionnés dans l'ALENA sont clairement prioritaires dans les initiatives de normalisation canadiennes», soit de bonne augure pour la consolidation des liens commerciaux en Amérique du Nord, il risque d'avoir des effets négatifs pour les pays tiers. Il sera particulièrement intéressant, pour juger de l'engagement du Canada vis-à-vis de la non-discrimination, d'observer dans quelle mesure les efforts de normalisation régionaux se conforment aux normes internationales.

2.2.5 Commerce des services

La qualité globale des engagements du Canada vis-à-vis de l'accès aux marchés en vertu de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC (AGCS) et de ses annexes sur les secteurs des Services financiers, des Télécommunications de base et du Mouvement des personnes physiques, réaffirme la position du Canada qui est l'un des marchés les plus ouverts au monde. Les statistiques prouvent largement cette théorie. Le Canada a toujours enregistré un déficit du commerce des services, bien que la balance commerciale soit en amélioration depuis quelques années. Le montant des importations de services a atteint une valeur record en 1998 et a augmenté de manière constante pendant les années 90 avec un taux annuel de 5,9 %.³³

Les engagements spécifiques pris par rapport à l'AGCS et les restrictions imposées à l'accès aux marchés et au traitement national sont définis pour quatre moyens d'approvisionnement (transfrontière, consommation à l'étranger, présence commerciale et présence de personnes physiques). Il faut donc, pour évaluer la qualité des engagements spécifiques, réaliser une étude détaillée de la gamme d'activités couvertes dans chaque secteur et des exceptions applicables pour chaque moyen d'approvisionnement. Sans oublier les engagements transsectoriels «horizontaux» qui doivent également être pris en considération pour obtenir une vision complète du problème.

L'examen détaillé de ces engagements sort du cadre de cette étude. Quelques observations générales aideront toutefois à illustrer la qualité des engagements canadiens et l'égalité réelle accordée aux fournisseurs de services étrangers en matière d'opportunité concurrentielle, c'est-à-dire à définir dans quelle mesure les engagements du Canada aux termes de l'AGCS respectent les principes de la NPF et du TN.

Une caractéristique particulièrement remarquable des engagements horizontaux du Canada est la série de restrictions imposées au traitement national et tirée des mesures provinciales. Les lois fédérales telles que la *Loi sur l'investissement Canada* (mentionnée plus haut) et la *Loi de l'impôt sur le revenu* restreignent également l'accès au marché dans certains cas. Des engagements spécifiques ont été pris pour la majorité des secteurs de service. Comme c'est le cas dans tous les pays, le degré d'ouverture des marchés varie considérablement selon les secteurs couverts. Par exemple, le Canada maintient des restrictions à l'ouverture des marchés et au traitement national dans le secteur de l'audiovisuel alors que le secteur de la comptabilité est très ouvert. Le Canada applique des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée pour toute une série d'activités de service, entre autres dans les secteurs de la coproduction et de la distribution des programmes télévisuels, du cinéma et de la vidéo ; des services bancaires, financiers, de fiducie et d'assurance ; et du transport aérien et maritime.

Contrairement à l'AGCS, le Chapitre 12 de l'ALENA sur le Commerce transfrontière des services présente une approche descendante (liste négative). Ceci signifie que les règles de ce chapitre s'appliquent à tous les services transfrontières, à l'exception : (a) des mesures affectant le commerce des services financiers (soumis à des règles spécifiques aux termes du Chapitre 14 de l'Accord), des services de télécommunication (bien que non exempté des obligations aux termes du Chapitre 12, la majorité des obligations s'appliquant à ce secteur figurent dans le Chapitre 13),³⁴ et des services aériens ; et (b) des mesures spécifiquement exclues de ce Chapitre (qui constituent la liste « négative »). Cette différence architecturale fondamentale par rapport à l'AGCS (qui est basée sur une approche positive, ce qui signifie que les obligations ne s'appliquent qu'aux pays qui s'engagent vis-à-vis du traitement national et de l'accès aux marchés dans leurs Programmes d'engagements spécifiques) a des répercussions très importantes sur le degré effectif de libéralisation acceptée par le Canada en vertu de ces deux accords.

Le traitement national et la NPF sont des obligations fondamentales aux termes de l'ALENA, les réserves et les exceptions à ces principes et à d'autres principes étant exposées dans les diverses annexes de l'Accord. Ces listes comprennent des réserves servant à garantir les mesures non-conformes existantes (Annexe I) ; des réserves applicables aux futures mesures (Annexe II) ; des exceptions au principe de la NPF dans le cadre des accords internationaux existants ou à venir (Annexe IV) et divers engagements vis-à-vis de la libéralisation (Annexe VI). Bien que l'ALENA aille plus loin que l'AGCS dans les engagements pris par le Canada, ces engagements ne sont pas plus libéraux dans leur ensemble mais uniquement dans des secteurs précis. Compte tenu des orientations claires qui ont été définies à la réunion ministérielle de Doha pour les négociations de l'AGCS, le moment est venu à présent d'engager des négociations sur l'accès au marché. Le Canada continuera à jouer un rôle actif.

2.3 Éviter les restrictions commerciales inutiles

Parmi les alternatives disponibles pour atteindre un objectif particulier, les responsables de l'élaboration des politiques doivent favoriser les réglementations qui ont le moins d'effet restrictif sur le commerce. Ce principe est inscrit dans plusieurs accords de l'OMC, et est donc totalement applicable au Canada. Cependant, la mise en œuvre de ce principe au sein du système de réglementation national demande l'utilisation de mécanismes appropriés. Dans ce but, l'évaluation ex ante de l'impact des projets de réglementation sur le commerce et sur l'investissement et la consultation d'experts commerciaux et d'entreprises étrangères peut permettre d'intégrer une dimension internationale au processus d'élaboration des règles et d'éviter la création d'obstacles au commerce et à l'investissement. Des procédures de rationalisation peuvent également faciliter l'accès au marché sans porter préjudice à l'objectif légitime des réglementations. Cette section examine ces deux méthodes, puis étudie l'exemple des procédures douanières, un domaine dans lequel de nombreux pays ont tenté de simplifier les procédures en vue de faciliter les flux commerciaux.

2.3.1 Évaluation de l'impact de la réglementation

L'obligation de préparer un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) a été introduite pour la première fois en 1986 dans le cadre de la Stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement fédéral, faisant du Canada l'un des pays les plus expérimentés en matière d'analyse de l'impact de la réglementation. Basée sur un engagement à élaborer des réglementations plus intelligentes et plus efficaces, la Stratégie suggérait une solution de gestion globale visant à « réglementer les responsables de la réglementation » par le biais d'une fonction de surveillance centrale, d'un élargissement de l'accès et de la participation du public au processus de réglementation, et d'une série de principes pour garantir l'analyse rigoureuse des propositions de réglementation. Le REIR était considéré comme l'une des innovations fondamentales dans ce contexte, et est toujours resté une des caractéristiques importantes du paysage fédéral canadien dans le domaine de la réglementation.³⁵ Le gouvernement le considère également comme « l'outil principal » utilisé par les organismes de réglementation pour éviter les restrictions commerciales inutiles.

Le REIR est conçu pour servir de rapport public pour chaque proposition (ou modification) de réglementation et est structuré de manière à traiter les différents éléments de la *Politique de réglementation*. Le *Guide sur le processus de réglementation* publié par le gouvernement en avril 2001 déclare que le REIR fournit « une explication éclairée de la réglementation, de ses objectifs, de l'analyse qui le sous-tend et de ses impacts prévus » et le classe comme « un document fondamental pour le processus décisionnel à l'intention des ministres et du public ».

La préparation d'un REIR débute à la fin de l'analyse initiale de la politique par le ministère parrain, quand il a été déterminé que la réglementation est la meilleure réponse à un problème donné. Le document qui en résulte accompagne la proposition de réglementation pendant toute la durée de son étude au sein du gouvernement et au-delà. L'approbation ministérielle d'une proposition de réglementation et de son REIR est une signification officielle vis-à-vis du CSC lui demandant de s'assurer que cette proposition fasse l'objet d'une publication préalable dans la Partie I de la *Gazette du Canada* (ainsi qu'en ligne). Ainsi, la totalité du texte d'un REIR et la proposition de réglementation correspondante sont à la disposition de toutes les parties intéressées, nationales ou étrangères, qui pourront les examiner et les commenter. Un REIR actualisé, contenant un résumé de tous les commentaires reçus pendant la période de commentaires publics, de toutes les actions menées pour tenir compte de ces commentaires, et une justification de la réponse du ministère, accompagne la proposition de réglementation révisée depuis l'examen final jusqu'à sa publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

Tous les organismes fédéraux de réglementation (à l'exception du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et de la Commission du droit d'auteur) doivent préparer un REIR pour chaque proposition de réglementation, en utilisant les critères uniformes valables pour l'ensemble du gouvernement. Sous sa forme actuelle, le REIR est composé de six sections : (a) une description du problème et une explication de la nécessité d'élaborer une réglementation ; (b) une description claire et concise de la proposition de réglementation ; (c) un résumé des possibilités étudiées en dehors de la réglementation et des raisons pour lesquelles la réglementation a été choisie ; (d) les avantages et les coûts ; (e) un résumé des consultations menées ; et (f) une explication des procédures et des ressources qui seront utilisées en vue d'assurer la conformité et la mise en application. Le REIR doit également inclure le nom et les coordonnées complètes de la personne responsable du dossier dans le ministère ou l'organisme parrain.

Le gouvernement a imposé un certain nombre d'étapes pour s'assurer que les agents chargés de la politique et impliqués dans le processus de réglementation sont bien informés sur la manière de produire un REIR de qualité. Un nombre considérable de directives fédérales sont à la disposition des rédacteurs des REIR pour les aider dans cette tâche. Le *Guide sur le processus de réglementation* contient une description

détaillée du contenu recherché pour chaque section, et un *Guide de rédaction du REIR* expose les conseils supplémentaires nécessaires à la préparation d'un document de qualité. Les rédacteurs des REIR peuvent également suivre une formation officielle. Bien que l'utilisation de toutes ces ressources ne soit pas obligatoire, les agents chargés des politiques sont censés en profiter au maximum, et la relation de travail étroite qui existe entre les agents du BCP et leurs interlocuteurs dans le domaine de la réglementation permet de s'en assurer.

Le REIR et les mécanismes qui lui sont liés sont donc bien ancrés dans le système canadien, et des efforts soutenus ont été faits pour encourager l'ensemble du gouvernement à effectuer des analyses rigoureuses et à assumer la responsabilité des propositions ou des changements de réglementation. Le genre de changement d'attitude durable qui est demandé aux responsables de la réglementation pour passer d'un état réglementaire commandé et contrôlé à une approche plus conforme à la nature évolutive de la réglementation du XXI^e siècle pourra prendre un peu de temps, mais le cadre visant à encourager une nouvelle vision de la réglementation semble bien en place.

Il reste cependant quelques problèmes à résoudre pour garantir une utilisation optimale de cet outil. Malgré un service public très compétent, la qualité irrégulière des REIR pose parfois des problèmes. Une étude réalisée par le Conseil du Trésor sur l'expérience canadienne en matière d'analyse de l'impact des réglementations a montré que « peu d'efforts [avaient] été fournis pour évaluer ses avantages », que les analyses de l'impact des coûts indirects étaient « très légères », et que les analyses de l'impact sur les petites entreprises et sur la concurrence internationale étaient « rares ».³⁶ Les directives existantes sur la manière de rédiger un REIR, bien qu'assez normatives, laissent quand même une liberté considérable à différentes interprétations et à des applications variables dans la pratique. Par exemple, les possibilités autres que la réglementation qui seraient susceptibles d'améliorer l'ouverture des marchés (par exemple, l'utilisation de normes volontaires ou de permis négociables pour atteindre un objectif de réglementation) ne sont pas toujours suffisamment étudiées. Les directives actuelles expliquent aux rédacteurs des REIR que l'effort consacré à l'analyse des autres possibilités doit être « proportionnel à l'impact potentiel de l'initiative ». Bien que le test de proportionnalité semble fonctionner correctement, il est difficile de savoir comment une telle directive est interprétée en pratique, et encore plus si elle est appliquée de manière uniforme dans les différents ministères et organismes chargés de la réglementation. De plus, la législation habilitante demande parfois explicitement que certains problèmes particuliers soient résolus par le biais de la réglementation, c'est-à-dire que même si d'autres solutions existent, les responsables de la réglementation ne sont pas autorisés à les envisager.

Malgré ces faiblesses, les obligations existantes en matière d'analyse d'impact des réglementations imposent aux responsables de la réglementation d'examiner les effets d'un projet sur les échanges et les investissements. Les directives actuelles à l'intention des rédacteurs de REIR précisent que l'étude d'impact doit évaluer clairement « les impacts susceptibles d'affecter une région, une entreprise, une profession et la compétitivité » et que des évaluations quantitatives sont « souhaitables » pour évaluer les impacts économiques directs et indirects notamment sur l'emploi, les frais de fonctionnement, le commerce international, la compétitivité globale et la distribution du revenu ». D'autres directives concernant l'analyse coûts-avantages prescrivent que les régulations doivent réduire au minimum les obstacles à la compétitivité du Canada. Pour déterminer si tel est le cas, les organismes de réglementation sont invités à examiner : a) si le projet de réglementation affectera de la même manière ou au même degré les produits ou les services importés et ceux qui sont produits localement ; b) si le projet dissuadera les entreprises ou les personnes physiques étrangères d'investir au Canada ; c) si les choix offerts aux consommateurs seront plus larges ou plus restreints ; et d) une estimation des coûts pour les consommateurs en s'attachant aux effets « importants » sur les marchés de biens et services qui seront affectés directement ou indirectement par le projet.

Néanmoins, la capacité du REIR à saisir correctement la dimension échanges et investissement n'est toujours pas pleinement exploitée. Un ensemble d'insuffisances systémiques semblent contribuer à ce résultat inférieur à l'optimum. Premièrement, comme il est souligné au chapitre 2, les directives actuelles à l'intention des organismes de réglementation sont dispersées entre diverses sources et il pourrait être utile de les centraliser pour en faciliter l'accès. Deuxièmement, les responsables de la réglementation eux-mêmes n'ont pas toujours les compétences ou les incitations indispensables pour évaluer de manière approfondie les aspects touchant les échanges et les investissements, qui ne constituent que l'un des critères concurrents dont ils doivent tenir compte lorsqu'ils rédigent un REIR. Cela est aggravé par le fait que les responsables de la réglementation ne sont généralement pas motivés par les considérations d'ouverture des marchés et qu'ils peuvent même s'opposer à ce qu'ils perçoivent comme des positions fondées sur la « suprématie du commerce » au sein des administrations. Troisièmement, les REIR qui n'ont pas traités du tout des échanges et des investissements ou qui l'ont mal fait, ne sont pas toujours « rattrapés » au cours de la suite du processus. Tout ceci fait ressortir les domaines dans lesquels de nouvelles améliorations sont nécessaires, notamment une meilleure formation des rédacteurs des REIR, un contrôle plus rigoureux au niveau des ministères/organismes publics pour commencer (ce qui se fait déjà dans certains cas) et un renforcement de la surveillance et du contrôle de qualité au niveau du SCT.

Outre les initiatives de formation et de soutien spécifiques aux REIR, des efforts supplémentaires ont été réalisés pour sensibiliser davantage les responsables de la réglementation aux impacts de la réglementation. En tant qu'agence de surveillance de la Politique de réglementation, le BCP est chargé d'évaluer l'efficacité, la mise en œuvre et l'élaboration de la Politique de réglementation. Dans ce rôle, le BCP dispense également des conseils aux organismes de réglementation fédéraux sur les prescriptions de la Politique de réglementation et élabore des mécanismes de soutien pour les aider à se conformer aux dites prescriptions. Un programme de formation parrainé par le BCP visant à mieux faire connaître la Politique de réglementation auprès des organismes de réglementation est un exemple de cet engagement. Le MAECI, à l'instar d'autres ministères, contribuera à l'élaboration de guides et d'initiatives de formation du BCP.

La législation de base n'est pas soumise aux prescriptions de la *Politique de réglementation* ou du REIR. Elle est toutefois assujettie à d'autres instruments tels que *la Directive du Cabinet sur l'activité législative*, *le Guide pour les rédacteurs de mémoires au Cabinet*, les *Règles de saine gestion* et le guide *lois et règlements : l'essentiel*. Les initiatives législatives majeures dans le domaine fiscal sont également soumises à des disciplines de mesure et d'évaluation des performances, dont les résultats sont présentés dans un rapport intitulé « Dépenses fiscales et Évaluation » publié chaque année par le ministère des finances.³⁷ Dans *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*,³⁸ le gouvernement s'est fixé pour objectif d'élargir le cycle de planification, de mesure, d'évaluation et de compte-rendu des résultats de tous les programmes, politiques et initiatives du gouvernement. Des initiatives législatives majeures peuvent cependant encore échapper aux prescriptions de ces instruments.

Au Canada, l'utilisation de longue date d'une étude d'impact de la réglementation et les efforts soutenus pour améliorer le REIR ont permis de définir quelques-unes des meilleures pratiques au monde propices à une institutionnalisation de la responsabilité dans l'activité législative. Il ne serait certes pas superflu de peaufiner le REIR afin d'assurer un traitement plus en profondeur des questions d'ouverture des marchés, néanmoins le Canada possède déjà un instrument sophistiqué pour mener à bien cette tâche. Quoique soumis à différentes contraintes disciplinaires, d'importants volets de la législation de base peuvent encore échapper à une analyse coûts-avantages rigoureuse ou à une analyse des impacts éventuels sur l'ouverture des marchés internationaux. Là encore, cependant, le système existant de contrôles et d'équilibres semble offrir un cadre adéquat pour mener à bien cette tâche. On peut donc en déduire que la construction d'une analyse rigoureuse et systématique de la dimension commerciale des propositions de loi, là où elle n'est pas encore en place, passe tout simplement par une optimisation de l'utilisation des

outils existants. Dans les deux cas, il convient surtout de s'assurer que les auteurs d'une proposition de loi ou de réglementation traitent en premier lieu la dimension d'ouverture des marchés – et que cette dimension n'est pas abandonnée ou négligée en cours de route.

2.3.2 *Défense des intérêts commerciaux*

L'implication directe des responsables de la politique commerciale dans le processus national de réglementation est essentiellement de nature ponctuelle. Bien que la gestion du gouvernement fédéral se caractérise par une vaste consultation interministérielle, il n'existe aucun dispositif automatique de filtrage ou d'examen des propositions de réglementation par les responsables de la politique commerciale. Dans la pratique, le MAECI et d'autres ministères actifs dans la conduite de la politique commerciale (notamment les ministères de l'industrie et des finances) focalisent plus volontiers leur attention sur l'étape préliminaire du processus de réglementation lors de la consultation interministérielle, et sont moins enclins à s'impliquer lors des étapes ultérieures du processus où se décide pourtant la conception d'une réglementation planifiée. A ce stade avancé, les organes de la politique commerciale s'impliquent généralement « au cas par cas » et sur le principe du « besoin de connaître ». C'est donc à l'organisme de réglementation semble-t-il qu'il revient de concevoir une réglementation favorable aux intérêts commerciaux. Cette tâche exige au minimum une compréhension claire des obligations commerciales internationales pertinentes, une expertise suffisante pour reconnaître et éviter des défauts de conception susceptibles de porter atteinte à l'ouverture des marchés, et la volonté de dépasser le cadre purement national des questions de santé, de sécurité ou d'environnement pour adopter des approches favorables aux intérêts commerciaux et atteindre les objectifs de la réglementation.

Bien que le MAECI ne soit pas étroitement impliqué dans chaque étape du processus de réglementation, il est chargé de coordonner la mise en œuvre des accords commerciaux internationaux, tels que l'OMC et l'ALENA, par les organismes de réglementation fédéraux. C'est dans cette optique qu'a été créé en 1996 le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance, dont la mission est d'encourager des discussions permanentes sur la réforme de la réglementation et les questions afférentes. Assurant un suivi de l'activité législative, ce Comité passe en revue les principaux processus politiques et leurs cadres sous-jacents, et suggère des orientations pour de futurs travaux ou de nouvelles améliorations. Seul groupe de haut niveau à superviser la réforme de la réglementation sur une base permanente, le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance constitue un lieu institutionnel privilégié pour encourager le dialogue sur l'activité législative. A l'automne 1999, il a mis sur pied un calendrier de 24 mois axé sur une gestion horizontale des problèmes selon une perspective réglementaire et législative.

Le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance a encouragé le débat sur plusieurs questions fondamentales de réglementation ayant des implications potentiellement importantes sur l'ouverture des marchés. En mars 1999, par exemple, le Comité s'est penché sur le choix des instruments et les alternatives possibles pour atteindre les objectifs de la politique de réglementation. Tout en reconnaissant le bon usage de certains instruments tels que les dépenses gouvernementales, les participants ont concédé que d'autres instruments tels que la loi ont été utilisés « sans véritable analyse » et ils ont souligné la nécessité de « mieux réfléchir » au choix des instruments. D'autres instruments tels que l'information et les incitations (ex.: l'Ecologo d'Environnement Canada), les normes volontaires (comme celles élaborées par l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques) et les règlements du secteur privé (comme les règlements des compagnies ferroviaires élaborés dans le cadre de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*) ont été cités comme des alternatives innovantes qui valent la peine d'être explorées dans ce contexte.³⁹

Malgré ces mécanismes, cette dépendance tacite vis-à-vis des connaissances et de la sensibilité des organismes de réglementation en matière d'obligations commerciales internationales et vis-à-vis du système de consultation discrétionnaire du MAECI à une étape donnée du processus semble de nature à introduire un risque d'inégalité d'approche. Dans la pratique, l'adéquation de cette approche repose sans doute davantage sur la qualité des relations de travail entre les responsables de la réglementation et les responsables de la politique commerciale qu'à l'exercice approprié de la liberté de consultation. Le processus est décrit comme très « collégial ». En effet, l'implication des responsables de la politique commerciale dans l'étape préliminaire (lors de la consultation interministérielle) du processus d'élaboration de politique permet d'aplanir d'éventuels problèmes commerciaux avant même la rédaction des réglementations. Le gouvernement a déclaré qu'il n'existait « aucun exemple » de réglementations amendées suite à des recommandations émises par des responsables de la politique commerciale, ce qui laisse supposer que leur implication en amont du processus d'élaboration politique contribue pleinement à mettre en lumière les réglementations qui pourraient poser problème d'un point de vue commercial. Mais cela pourrait signifier aussi tout simplement que les organismes de réglementation ne consultent pas les responsables de la politique commerciale ou ne sont pas réceptifs à leurs opinions une fois l'étape d'élaboration de la politique passée et une fois lancés dans la conception d'une réglementation planifiée – là où se joue l'ouverture des marchés. Quelle que soit l'explication, il n'est pas certain que les organismes de réglementation utilisent au mieux l'expertise des responsables de la politique commerciale dans la conception des réglementations à chaque étape critique de l'évolution des propositions.

La capacité des responsables de la politique commerciale à contrôler efficacement l'activité réglementaire est aussi une question de ressources. Quoique souhaitable en principe, toute tentative de contrôle systématique des initiatives de réglementation par le MAECI pourrait se révéler pesante et maladroite dans la pratique. Ceci dit, il existe de nombreuses solutions intermédiaires pour renforcer le processus existant. Dans l'approche actuelle, le risque est que seules les initiatives de réglementation de haut calibre bénéficient d'une implication soutenue des responsables de la politique commerciale, laissant sans aucun contrôle toute une série de réglementations moins visibles mais potentiellement restrictives pour le commerce.

Un autre obstacle potentiel à des processus de réglementation les moins restrictifs possibles pour le commerce est sans doute davantage lié à la culture qu'à la procédure. Les attitudes les plus répandues semblent soutenir une approche minimaliste de la mise en œuvre des obligations commerciales internationales, y compris en matière de réglementation. La tendance actuelle est donc de concevoir des réglementations simplement conformes aux obligations internationales au lieu d'utiliser les réglementations pour instaurer un climat économique expressément pro-concurrentiel et favorable au commerce et à l'investissement. En matière de réglementation, l'éventualité d'aller au-delà des obligations de l'OMC semble ne pas être prise au sérieux. Et à ce propos, quelques interrogations se font jour : Qu'advierait-il si le Canada cultivait un environnement réglementaire explicitement favorable au commerce et à l'investissement et allait plus loin dans d'autres domaines de son activité de réglementation ? Que rapporterait, dans un pays aussi lourdement défini par le commerce, un climat réglementaire favorable à la concurrence et ne se contentant pas d'appliquer les obligations en vigueur ?

2.3.3 *Initiatives de simplification à destination des entreprises*

La réforme de la réglementation est loin d'être une nouveauté au Canada qui s'emploie depuis longtemps déjà à réduire le fardeau de la « paperasserie » qui pèse sur les entreprises. S'appuyant sur ses précédentes réalisations, le gouvernement fédéral a intelligemment exploité l'Internet pour offrir une impressionnante batterie d'initiatives de simplification visant plus particulièrement à alléger le fardeau administratif qui pèse sur les petites et moyennes entreprises. Alors que certaines de ces initiatives sont en

place depuis quelque temps déjà, des mesures plus récentes ont été instaurées dans le cadre de la vaste *Initiative Gouvernement en ligne*, dont l'objectif est la mise en œuvre d'un « e-gouvernement » (livraison de services en ligne) pour les entreprises et les particuliers à l'horizon 2004.

D'ores et déjà, le bilan du Canada en matière d'informations et de services en ligne est parmi les meilleurs au monde, une performance dont semblent bénéficier aussi bien les entreprises étrangères que nationales. L'organisation des services et informations du gouvernement par thème ou type d'activité (plutôt que par ministère de tutelle) s'est révélée une approche fondamentale dans la mise en œuvre de cette vision. Les usagers et les observateurs semblent approuver l'Initiative : le Site Canada compte à lui seul plus de sept millions de visiteurs chaque mois, dont 20 % se connectent depuis l'étranger.⁴⁰ Une récente étude indépendante portant sur 22 pays a classé le Canada numéro 1 pour la qualité de son e-gouvernement.⁴¹

La fourniture de services en ligne va changer radicalement le commerce avec le Canada et au Canada. Dès leur mise en œuvre complète, les services en ligne rationaliseront l'environnement commercial de trois manières : *premièrement*, en simplifiant et accélérant certaines procédures (par exemple, les entreprises peuvent désormais s'immatriculer en ligne au niveau fédéral et payer la transaction en quelques minutes) ;⁴² *deuxièmement*, en aidant les entreprises à obtenir rapidement et efficacement les informations dont elles ont besoin (notamment à travers le réseau international de Centres de services aux entreprises du Canada, lesquels ont pour mission de fournir promptement et gratuitement aux entreprises de toutes les régions du pays des renseignements commerciaux exacts sur les programmes, services et règlements fédéraux) ;⁴³ et *troisièmement*, en mettant en place des services de transactions pour la communauté importatrice, comme par exemple le Système automatisé de référence à l'importation offert par l'Agence canadienne d'inspection des aliments, et les outils associés.⁴⁴

Une autre initiative Internet qui mérite d'être soulignée dans ce contexte est le service d'inscription en ligne des entreprises (ILE) offert par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Il s'agit d'un service électronique intégré qui permet aux entreprises de s'inscrire à divers programmes gouvernementaux, et pour cela une seule transaction en ligne suffit. Le service ILE est une parfaite illustration du succès de la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces : il est en effet géré en partenariat avec les provinces de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario, et trois autres provinces au moins devraient se joindre au mouvement l'an prochain. Le service ILE (sur le site www.businessregistration-inscriptionentreprise.gc.ca) permet aux entreprises de s'inscrire pour obtenir un Numéro d'entreprise ainsi que les comptes de taxes sur les produits et services, de taxes de vente harmonisée, de retenues sur salaires, de taxes à l'importation / l'exportation et d'impôts sur les sociétés. Et pour cela plus la peine d'effectuer les nombreuses transactions successives qui caractérisaient par le passé l'interaction entre les entreprises et le gouvernement, une seule transaction en ligne suffit. L'ADRC met en avant les bons résultats obtenus depuis la mise en place du programme, notamment la satisfaction des clients, une conformité en hausse, le raccourcissement du processus de six semaines à 30 minutes et l'extension des horaires de service. Ce programme, dont le succès à long terme dépendra d'un parc d'utilisateurs dédié et d'un partenariat fructueux avec un nombre accru de provinces, symbolise une importante mutation culturelle et la volonté du gouvernement d'utiliser l'Internet au service des entreprises.

Malgré ces avancées manifestes, la capacité de l'Internet à rationaliser les formalités administratives a des limites. La gestion en ligne de certaines formalités telles que les autorisations et les permis n'est pas toujours appropriée ou réalisable, d'où l'importance d'une gestion efficace du flux de papier lorsqu'il est impossible de recourir à des approches informatisées. Il convient de souligner que les initiatives Internet n'ont pas détourné l'attention du Canada des canaux de service plus traditionnels. Le Gouvernement canadien s'est en effet engagé à utiliser la technologie pour compléter, et non remplacer, les options de service existantes. Le principe selon lequel les citoyens doivent pouvoir choisir entre plusieurs possibilités pour effectuer leurs démarches administratives est un élément explicite des initiatives

d'amélioration des services gouvernementaux en ligne et autres. Reste à voir si ces initiatives combinées sont en mesure de réduire les lourdeurs administratives. Alors qu'on enregistre un taux de satisfaction élevé des utilisateurs par rapport à certaines initiatives Internet, des griefs subsistent dans d'autres domaines. Les entreprises nationales et étrangères continuent de se plaindre de la longueur des processus d'approbation découlant de contraintes réglementaires pesantes. D'autres critiquent les frais supplémentaires de mise en conformité imposés par le caractère rétroactif de certaines réglementations.⁴⁵ Bien que les réclamations de cette nature soient largement anecdotiques et donc difficiles à justifier ici, le Canada n'en reste pas moins confronté à un vaste enjeu, celui de réduire les lourdeurs administratives qui pèsent sur les entreprises. La récente promesse du gouvernement de « rationaliser » les processus d'approbation et d'alléger « la réglementation et la bureaucratie »⁴⁶ est sans doute un pas dans la bonne direction, mais la diversité même des griefs regroupés sous la bannière des lourdeurs réglementaires souligne la nécessité d'une stratégie globale et durable pour parvenir à un changement réel dans ce domaine.

Le poids des réglementations peut également contrecarrer les efforts entrepris par le Canada pour attirer les investissements étrangers. Certains hauts responsables admettent en effet ouvertement un problème de perception chez les investisseurs étrangers potentiels qui considèrent le Canada comme un pays lourdement réglementé, alors que tout indique au contraire un allègement de la réglementation.⁴⁷ Compte tenu des différentes approches utilisées pour dresser l'inventaire des réglementations, il est difficile d'établir le bien-fondé de cette affirmation, surtout quand d'autres avancent de leur côté que le nombre de réglementations fédérales est en hausse.⁴⁸ L'importance de la réglementation provinciale et l'arrêt de la mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur peuvent même restreindre la nature des investissements étrangers ; de nombreuses entreprises en effet s'établissent ici non pas pour desservir le petit marché canadien mais pour prendre pied sur le vaste marché nord américain. Alors que certains investisseurs étrangers potentiels continuent à faire entendre leurs griefs (largement anecdotiques) à propos d'obstacles réglementaires à une concurrence efficace, les économistes prévoient que le Canada sera dans les années à venir l'un des hauts lieux du commerce.⁴⁹

2.3.4 *Facilitation des échanges basée sur les procédures douanières*

Dans une économie mondiale plus intégrée que jamais, nombre de secteurs fonctionnent sur la base d'une livraison juste-à-temps et comptent sur un flux régulier de produits importés pour accroître l'efficacité de leurs processus de production. Le maintien de marchandises dans des entrepôts de douane pour cause de procédures douanières inefficaces peut entraîner un dépassement significatif des coûts directs et des retards considérables sur le calendrier de production. Comme les tarifs douaniers sont généralement bas dans les pays membres de l'OCDE, les négociants perçoivent de plus en plus les lourdes procédures douanières comme des obstacles majeurs aux échanges et les considèrent souvent comme des barrières non tarifaires. Le manque de transparence ou l'application inégale des réglementations et procédures douanières dans divers ports d'entrée peut encourager les négociants à « faire leur shopping » et à choisir ainsi les ports offrant les conditions les plus favorables. L'incohérence et le manque de transparence ébranlent le cadre de la politique commerciale et offrent des avantages concurrentiels aux négociants qui ont bénéficié d'un traitement plus favorable. L'un des principaux enjeux des administrations des douanes est de concilier les exigences de conformité et de protection avec la nécessité d'aider les parties prenantes à récolter les bénéfices de la libéralisation des échanges et à tirer parti des technologies modernes.

L'agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est chargée de promouvoir la conformité à la législation et aux réglementations fiscales et commerciales du Canada. L'ADRC est non seulement responsable de l'administration des mesures politiques commerciales telles que les tarifs douaniers, les règles d'origine et les contingents tarifaires, mais contrôle également la conformité des marchandises

importées aux lois et réglementations nationales, y compris celles relatives à la santé et à la protection sanitaire, à la pornographie et aux armes. L'Agence supervise l'administration de tous les ports d'entrée, y compris la plus grande frontière terrestre au monde avec un pays, les États-Unis, ainsi que les bureaux de dédouanement dans les aéroports, les gares et les navires. Au total, le Canada compte environ 493 bureaux de douane où le dédouanement commercial est autorisé. Les services des douanes canadiennes sont disponibles dans les deux langues officielles, l'anglais et le français.

Depuis le début des années 1990, l'introduction progressive d'un Système d'examen avant l'arrivée (SEA) a permis aux importateurs de passer un accord pour transmettre électroniquement leurs informations de mainlevée aux Douanes avant l'arrivée des marchandises à la frontière. Durant la même période, la mise en œuvre du Système de mainlevée pour les importateurs fréquents (SMIF) a permis aux importateurs fréquents présentant des transactions à faible risque et se conformant volontairement aux règlements douaniers de bénéficier de systèmes de traitement avant l'arrivée. Depuis 1996, le Système de soutien de la mainlevée accélérée des expéditions commerciales (SSMAEC) permet de transmettre les mainlevées sous le protocole EDI.⁵⁰ Le système électronique permet une interaction directe et plus rapide entre les parties intéressées et les autorités douanières, supprimant ainsi les formulaires papier et facilitant le mouvement des marchandises légitimes.

On estime que grâce à l'utilisation de formulaires de déclaration électroniques, deux camions sur trois bénéficient désormais d'une mainlevée électronique au premier point d'arrivée, sans avoir à subir une deuxième inspection. Aujourd'hui, 95 % environ des transactions totales sont traitées par voie électronique, ce qui a permis de raccourcir considérablement les délais de dédouanement des marchandises, l'essentiel du traitement s'effectuant en quelques secondes à peine.⁵¹ Dans le cadre du Plan d'action des douanes 2000-2004, l'accent est mis sur l'utilisation d'une technologie de pointe pour mieux intégrer les concepts d'auto-évaluation, d'information préliminaire et de documentation avant l'arrivée ; la rationalisation du mouvement des marchandises à faible risque ; et la concentration des ressources sur les secteurs présentant des risques plus élevés et inconnus.

Il est primordial que les négociants puissent accéder à des informations fiables sur les lois et les réglementations canadiennes afin d'éviter des frais d'entreposage temporaire élevés et des retards de dédouanement. Même si par le passé les partenaires commerciaux ne se plaignaient pas ouvertement du manque de transparence des procédures douanières du Canada, la mise en place d'un site Web exhaustif a grandement facilité et accéléré l'accès à des informations détaillées. Ce site Web www.ccra-adrc.gc.ca offre un accès direct à l'ensemble des lois et bulletins administratifs pertinents utilisés par l'ADRC pour administrer un règlement spécifique, et propose également un service d'information des douanes en ligne. Ce service sert de guide aux petites entreprises, fournit des informations détaillées sur les droits d'appel et les procédures de résolution de litige, et met en avant la politique d'intégrité et d'équité de l'Agence. Des informations spécifiques sur les règlements découlant des accords de libre échange sont également disponibles sur ce site.

Le Canada et les États-Unis partagent la frontière terrestre la plus longue du monde et ont les relations commerciales bilatérales les plus importantes du monde. Il est donc de la responsabilité conjointe du Canada et des États-Unis, et dans leur intérêt mutuel aussi, d'optimiser les dispositifs et les procédures douaniers afin de soutenir et promouvoir les échanges bilatéraux. La coopération douanière bilatérale entre les deux pays remonte à loin et s'est vue confirmée par l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune signé en 1995 et mis à jour en 2000. Le Canada est également membre de L'Organisation mondiale des douanes et participe à de nombreuses initiatives internationales axées sur la simplification des formalités douanières et les procédures d'harmonisation qui visent à alléger les lourdeurs des formalités de dédouanement pesant sur les expéditeurs ainsi que sur sa propre administration des douanes.

Les associations d'entreprises canadiennes contactées dans le cadre de cette revue n'avaient pas de griefs particuliers à adresser à l'ADRC sur la manière dont elle remplit sa mission, et leur niveau de satisfaction par rapport aux initiatives de simplification des procédures douanières était élevé. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 à New York et à Washington ont eu un lourd impact sur les opérations de passage de la frontière, car l'inspection physique de toutes les expéditions entrant aux États-Unis a été temporairement ordonnée à titre de mesure de sécurité. Les kilomètres de bouchons de camions aux points frontière du Canada et la fermeture temporaire consécutive de plusieurs usines de construction automobile des deux côtés de la frontière pour cause d'épuisement des stocks sont là pour rappeler les coûts énormes subis par les entreprises en particulier, et l'économie en général, lorsque les procédures de dédouanement traditionnelles doivent être appliquées. Le Canada a parfaitement réussi à mettre en place une infrastructure capable de soutenir et promouvoir les transmissions électroniques des informations de mainlevée et s'est engagé dans d'autres initiatives novatrices visant à faciliter les échanges.

Encadré 5. **Initiatives de facilitation des échanges au Canada**

En 1998, l'ADRC a mis en place une initiative de facilitation des échanges en partenariat avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) afin que les négociants ne soient plus contraints de fournir à plusieurs autorités des informations et des données d'importation sur les expéditions à faible risque. Cette interface électronique à fenêtre unique a permis une utilisation accrue de la technologie électronique par la communauté importatrice, un allègement de la paperasserie et des économies de coût pour l'ADRC et l'ACIA. L'ACIA s'emploie à étendre les transmissions électroniques aux expéditions à risque moyen et supérieur, lesquelles demandent aujourd'hui une approche plus "manuelle" en collaboration avec l'ADRC.

Aux termes de l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune, les deux pays offrent conjointement des programmes et des services conçus pour promouvoir les échanges internationaux ; rationaliser les processus pour les voyageurs et les marchandises commerciales légitimes ; assurer une meilleure protection contre le trafic de drogue et l'entrée illégale de personnes ; et réduire les coûts pour les deux gouvernements. En termes pratiques, le Centre de traitement des véhicules utilitaires a été mis sur pied dans le cadre de cet Accord pour résoudre les retards et les problèmes de congestion directement imputables à l'absence de préparation de documentation dans le transport routier. Des efforts conjoints sont également en cours pour promouvoir des mesures relatives aux systèmes de détection chimique et de radiographie afin d'identifier la contrebande.

2.3.5 *Récapitulatif*

Nombreux sont les éléments qui attestent des efforts soutenus entrepris pour éviter des restrictions inutiles au commerce. L'utilisation, depuis longtemps déjà, de l'étude d'impact de la réglementation et le recours à une technologie de pointe pour atteindre les objectifs de simplification des formalités administratives des entreprises et de facilitation des échanges montrent clairement l'engagement actif du Canada dans ce domaine. Bien qu'un peu en retrait du processus d'élaboration quotidienne des propositions de réglementation, les responsables de la politique commerciale peuvent peser dès l'étape préliminaire du processus d'élaboration, et ce à travers le processus de consultation interministérielle. Les ressources actuelles et des questions d'efficacité laissent à penser que le statu quo prévaudra. Cependant, la relation distante entre les responsables de la politique commerciale et l'activité quotidienne réelle de conception des réglementations, ainsi que le recours à l'étude d'impact et à la consultation pour éviter des restrictions inutiles au commerce, soulignent l'importance d'études d'impact de haute qualité orientées particulièrement sur la dimension d'ouverture des marchés.

2.4 *Utilisation de mesures harmonisées au niveau international*

La conformité à différentes normes et réglementations pour des produits identiques dans différents pays occasionne des coûts importants et parfois onéreux, et peut donc décourager les entreprises désireuses de s'engager dans le commerce international. Cette divergence de réglementation a poussé la

communauté commerciale internationale à réclamer avec insistance une réforme par le biais de mécanismes tels que le Dialogue commercial transatlantique USA-UE et la Table ronde UE-Canada sur le commerce (TRCE). Lorsqu'elle est appropriée et possible, l'utilisation de mesures harmonisées au niveau international (telles que les normes internationales) comme base des réglementations nationales peut grandement faciliter les échanges commerciaux. Les initiatives nationales visant à encourager l'adoption de réglementations basées sur des mesures harmonisées, les procédures de suivi des avancées en matière d'élaboration et d'adoption de normes internationales, et les mesures incitant les organismes de réglementation à rechercher et appliquer des normes internationales adéquates, sont autant d'indicateurs révélateurs de l'engagement d'un pays en matière de réglementation efficace.

L'utilisation au Canada de mesures internationales comme base des normes nationales et des réglementations fédérales est encouragée par différents moyens. Premièrement, la *Politique de réglementation* exige que les organismes de réglementation fédéraux « utilisent les normes, directives et recommandations internationales existantes lorsque celles-ci permettent d'atteindre l'objectif de la réglementation » par rapport à des règlements techniques affectant le commerce. Sur le plan de la réglementation, les initiatives ministérielles doivent de plus en plus tenir compte de critères de compatibilité avec les normes internationales et, par extension, l'accent est mis sur l'élaboration de normes susceptibles d'être intégrées dans de futurs accords internationaux.

Un deuxième moyen de promouvoir l'utilisation de normes internationales concerne la phase d'élaboration des Normes nationales du Canada (NNC). Aux termes du Code OTC, annexe 3, les Organismes d'élaboration de normes (OEN) sont tenus d'examiner si des normes internationales pertinentes peuvent être adoptées ou adaptées à cet effet. D'après des estimations, 78 % environ des NNC (données 2000-2001) sont basées sur des normes internationales, mais les OEN ne sont pas tenus d'assurer ce résultat et peuvent même être confrontés à des contraintes considérables sur ce plan. Les normes internationales existantes en effet ne sont pas toujours considérées comme appropriées ou suffisamment strictes pour le Canada.

Un troisième moyen de promouvoir l'utilisation de normes harmonisées au niveau international passe par une implication active du Canada dans l'élaboration de normes internationales sur la scène mondiale. La participation canadienne à des activités internationales de normalisation volontaire se traduit par une représentation dans plus de 400 comités et sous-comités techniques ISO/CEI. Cette implication doit garantir une égalité d'accès et une participation efficace de toutes les parties prenantes nationales, et notamment des organismes de réglementation – pour s'assurer que les responsables de la réglementation savent bien de quoi ils parlent lorsqu'ils réfèrent des normes internationales dans les initiatives de leur ministère ou administration. Cette approche qui consiste à référencer des normes internationales dans la réglementation nationale semble donner des résultats prometteurs dans la pratique ; d'après le gouvernement, les réglementations fédérales en matière de santé et de sécurité référencent « de plus en plus » des normes élaborées par des organes internationaux. Cette tendance s'explique peut-être par le fait que les responsables de la réglementation s'appuient de plus en plus sur les normes pour atteindre les objectifs de la réglementation⁵², et sont de plus en plus sensibles aux prescriptions de la *Politique de réglementation* qui exige que les organismes de réglementation fédéraux utilisent les normes, directives et recommandations internationales existantes lorsqu'elles permettent d'atteindre l'objectif de la réglementation, tout en leur laissant la liberté de ne pas les utiliser.⁵³

Les récentes notifications OTC déposées par le Canada illustrent des initiatives visant à fonder les réglementations nationales sur des normes internationales. Cependant, ces initiatives semblent parfois plus réactives que proactives, et motivées davantage par un désir d'harmonisation avec les États-Unis qu'avec la norme internationale pertinente. Dans certains cas, la norme américaine en question est également compatible avec la norme internationale pertinente. Par exemple, le ministère de la santé a présenté un amendement des *Règlements sur les appareils émettant des radiations* qui a remplacé la norme

actuelle relative aux appareils de radiodiagnostic par une nouvelle norme compatible à la fois avec la norme internationale pertinente (CEI) et la norme américaine.⁵⁴ Autre exemple plus récent, le ministère des ressources naturelles a amendé les normes d'efficacité énergétique relatives aux réfrigérateurs et congélateurs dans un souci d'harmonisation avec les normes américaines entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2001.⁵⁵ Une clause dans la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* permettant l'incorporation d'une ordonnance d'un gouvernement étranger dans les réglementations canadiennes a également été utilisée ; un récent amendement du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* relatif aux systèmes de freinage a harmonisé la Norme canadienne de sécurité automobile 135 avec les prescriptions de la Norme fédérale de sécurité automobile 135 en vigueur aux États-Unis.⁵⁶

Certes, les initiatives d'harmonisation avec les partenaires commerciaux permettent de promouvoir la coopération en matière de réglementation et renforcent incontestablement les flux commerciaux des produits concernés, mais elles peuvent aussi avoir des effets négatifs sur des pays tiers – comme mentionné plus haut dans la Section 2.2.4. Ce problème ne se pose pas bien entendu lorsque les normes nationales sont basées sur des normes internationales, d'où l'importance de maintenir les normes internationales au centre de la coopération en matière de réglementation. L'enjeu, pour le Canada, sera de trouver le bon équilibre entre les activités de normalisation régionales, les initiatives d'harmonisation avec les États-Unis et sa volonté déclarée d'utiliser les normes internationales comme base de la réglementation nationale lorsque ces normes permettent d'atteindre l'objectif de la réglementation.

2.5 Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays et des résultats d'évaluations de conformité réalisées dans d'autres pays

Malgré les progrès observés dans certaines catégories de produits en matière d'élaboration de normes internationales, la plupart des marchandises réglementées restent soumises à des règlements nationaux hautement spécifiques et souvent divergents, empêchant ainsi les fabricants de vendre leurs produits dans différents pays et de bénéficier de réelles économies d'échelle. L'harmonisation des mesures réglementaires entre pays n'est pas toujours appropriée, ni même nécessaire. Dans ce cas, les pays peuvent entreprendre de reconnaître mutuellement l'équivalence fonctionnelle de leurs principales mesures réglementaires. Une variation de cette approche consiste à reconnaître l'équivalence des résultats d'une évaluation de la conformité réalisée dans les juridictions respectives des pays concernés. Un tel accord de reconnaissance évite des coûts supplémentaires aux exportateurs puisqu'ils ne sont plus tenus de démontrer la conformité de leurs produits aux règlements d'importation de l'autre pays via les procédures d'essais et de certification reconnues dans ce marché.

Aucune clause juridique ou politique canadienne n'exige que les organismes de réglementation reconnaissent l'équivalence des mesures réglementaires d'autres pays ». Néanmoins, la *Politique de réglementation* encourage les responsables de la réglementation à « envisager positivement d'accepter d'autres règlements techniques lorsqu'ils permettent de réaliser adéquatement les objectifs des règlements existants ». On a assisté à quelques initiatives de reconnaissance de l'équivalence, principalement avec les États-Unis, mais la pratique n'est pas largement répandue et a tendance à se concentrer dans les secteurs présentant des systèmes de réglementation largement complémentaires.

Les ARM de gouvernement à gouvernement existants (décrits à la Section 2.5.2 ci-dessous) se limitent généralement à une reconnaissance mutuelle d'une évaluation de la conformité et non des principales mesures réglementaires en tant que telles. Le regard porté sur les ARM a évolué parallèlement à l'évolution des conditions dans les marchés des principaux partenaires commerciaux (par exemple, l'établissement d'une Déclaration de conformité des fournisseurs) et à l'émergence d'approches prometteuses axées sur de nouvelles formes de coopération en matière de réglementation, notamment l'harmonisation intégrale. Autrefois considérés comme la panacée contre les obstacles au commerce

dressés par les normes et les règlements techniques, le gouvernement fédéral pose aujourd'hui un regard plus objectif sur les ARM. Même si certains ARM semblent bien fonctionner (notamment les initiatives couvrant un secteur unique comme les télécommunications), le Canada a présenté moins de demandes d'ARM car cette approche ne semble plus perçue sur la scène internationale comme l'instrument réglementaire idéal. Par ailleurs, le coût élevé des négociations et de la mise en œuvre des ARM a convaincu le Canada de la nécessité d'un examen approfondi visant à déterminer si les ARM sont l'outil réglementaire le mieux approprié dans des situations données. Cette exigence s'est à son tour traduite par l'élaboration de divers critères nationaux à prendre en compte dans l'étude d'éventuelles nouvelles initiatives d'ARM.⁵⁷

En somme, les ARM sont aujourd'hui considérés comme l'une des nombreuses approches possibles pour approfondir la coopération en matière de réglementation. Voici les deux principaux enseignements tirés de l'expérience canadienne : premièrement, les ARM sont les plus efficaces dans les secteurs étroitement intégrés présentant déjà des réglementations compatibles ; et deuxièmement, la route qui mène à la mise en œuvre d'Accords signés peut être très longue. Par ailleurs, l'activité liée aux ARM s'inscrit désormais dans le cadre plus large de la coopération internationale des activités de réglementation et fait partie de la panoplie d'approches dont disposent les gouvernements intéressés. Contrairement aux années précédentes, les ARM sont de plus en plus perçus comme l'un des nombreux outils capables de réduire les obstacles réglementaires au commerce. Parmi les domaines tirant parti de cette évolution de la culture de réglementation, on peut citer les activités d'accréditation et de certification, la reconnaissance de l'équivalence des principales réglementations et pas seulement des procédures d'évaluation, ainsi que l'harmonisation intégrale ou partielle des réglementations entre pays.

2.5.1 Reconnaissance mutuelle dans l'ALENA

La reconnaissance mutuelle d'organismes d'évaluation de la conformité est une caractéristique essentielle des disciplines de l'ALENA dans le domaine des normes. Aux termes de l'article 908 :2 de l'ALENA, chaque Partie doit « accréditer, approuver, agréer ou reconnaître d'une autre manière les organismes d'évaluation de la conformité établis sur le territoire d'une autre Partie, à des conditions non moins favorables que celles qu'elle accorde aux organismes d'évaluation de la conformité établis sur son propre territoire. » Les partenaires de l'ALENA sont également encouragés, « chaque fois que possible », à accepter les résultats des procédures d'évaluation de la conformité appliquées sur le territoire d'une autre Partie. Par ailleurs, l'article 906 de l'ALENA 'Compatibilité et équivalence' exige que les Parties, « dans la mesure du possible », « rendent compatibles » leurs mesures normatives respectives et que « la Partie importatrice accepte les règlements techniques adoptés ou appliqués par une Partie exportatrice comme équivalant aux siens, à condition que la Partie exportatrice soit en mesure de démontrer que ses règlements techniques répondent aux objectifs légitimes de la Partie importatrice. »

Quatre sous-comités ont été créés sous la responsabilité du Comité des mesures normatives en vue de promouvoir une coopération entre les Parties dans le domaine de la réglementation. Ces sous-comités couvrent les normes de transport terrestre, les normes de télécommunications, les normes

automobiles et les normes d'étiquetage des produits textiles et des vêtements. Cette initiative a abouti à quelques avancées dans le domaine de la réglementation, notamment à une meilleure compréhension entre les Parties du fonctionnement de leurs systèmes respectifs.

S'appuyant sur la compatibilité sous-jacente de leurs systèmes de normes, le Canada et les États-Unis peuvent se prévaloir d'un bilan impressionnant en matière de coopération réglementaire bilatérale. Aucun ARM formel de gouvernement à gouvernement n'est basé sur une reconnaissance mutuelle des mesures réglementaires ou des procédures d'évaluation de la conformité. En fait (comme mentionné à la section 2.4), la tendance n'est plus à la reconnaissance mutuelle mais semble aller plutôt vers d'autres formes de coopération en matière de réglementation, notamment vers une harmonisation intégrale ou partielle. Dans les deux pays, les organismes de réglementation se consultent et coopèrent fréquemment pour élaborer des propositions et des programmes de réglementation dans des domaines d'intérêt commun (ex. : réglementation des pesticides, transport/automobile et équipements de télécommunications). Dans certains cas, la coopération a même progressé au point que les activités de réglementation peuvent être menées conjointement (par exemple, examen des demandes d'enregistrement de pesticides), ce qui se traduit par une gestion plus efficace des deux côtés de la frontière. D'autres mécanismes et approches novateurs contribuent à cette expérience : un protocole d'accord entre l'Association canadienne de normalisation et les Laboratoires des assureurs des États-Unis portant sur les essais et les marques de certification dans les secteurs des produits réfrigérants et des ascenseurs par exemple ; et la confiance des organismes de réglementation du Canada vis-à-vis des pratiques des États-Unis. Par exemple, la province de l'Ontario a adopté des dispositions du code de la American Society of Mechanical Engineers (ASME) relatives aux chaudières et aux récipients sous pression. Résultat, l'ASME a accrédité et reconnu l'autorité provinciale de réglementation de l'Ontario (la Commission des normes techniques et de la sécurité) en tant qu'Agence d'inspection agréée.

En somme, la reconnaissance mutuelle en Amérique du Nord semble reposer en grande partie sur les initiatives ponctuelles et spécifiques du Canada et des États-Unis au niveau opérationnel. L'approche négociée de gouvernement à gouvernement pour parvenir à une coopération plus approfondie et réduire ainsi les obstacles au commerce est délaissée pour une approche plus pragmatique de la coopération. La multiplication des approches alternatives et des mécanismes de coopération risque de créer une toile (opaque) d'approches potentiellement divergentes de la gestion réglementaire, mais elle met également en lumière une nouvelle culture politique tournée vers l'extérieur qui s'avérera sans doute utile pour résoudre les importants problèmes de capacité que connaissent tous les pays, dont le Canada, pour contrôler et garantir la conformité des produits importés aux réglementations nationales.

2.5.2 Reconnaissance mutuelle avec d'autres partenaires commerciaux

Au cours des cinq dernières années, le Canada a signé des ARM bilatéraux multi-sectoriels d'évaluation de la conformité avec l'UE, l'EEA-AELE et la Suisse, des ARM sur les équipements de télécommunications avec le FEAP et la CIAT, ainsi qu'un Arrangement de reconnaissance mutuelle⁵⁸ avec la Corée portant sur les équipements de télécommunications, de radio et de technologie de l'information. La reconnaissance mutuelle des principales mesures réglementaires est bien moins courante, malgré quelques initiatives allant dans ce sens. Par exemple, l'Accord vétérinaire Canada-UE de 1999, qui vise à faciliter le commerce bilatéral d'animaux vivants et de produits animaux, établit un cadre de simplification des conditions commerciales basé sur la reconnaissance de l'équivalence des mesures sanitaires appliquées par l'UE et le Canada.

Les secteurs couverts par les ARM avec l'UE, l'EEA-AELE et la Suisse incluent les équipements de télécommunications et de technologie de l'information ; la sécurité électrique ; l'interférence électromagnétique ; les appareils médicaux ; et les bonnes pratiques de fabrication des produits

pharmaceutiques et bateaux de plaisance.⁵⁹ Les efforts canadiens se concentrent actuellement sur le succès de la mise en œuvre de ces ARM, qui pour la plupart en sont à la phase d'instauration d'une relation de confiance.⁶⁰ Ces efforts peuvent aller d'échanges d'informations continus à des mécanismes extensifs et hautement sophistiqués de mise en œuvre et revue conjointes.

Certaines agences fédérales de réglementation s'engagent dans une vaste activité de reconnaissance mutuelle (ou des variantes) afin de faciliter les échanges commerciaux. L'ACIA, par exemple, reconnaît les contrôles de sécurité des aliments, les contrôles phytosanitaires et les contrôles sanitaires des animaux de pays exportateurs au moyen de protocoles d'accord, d'accords de reconnaissance mutuelle et d'accords d'équivalence. L'ACIA prévoit que ces accords et arrangements (au nombre de 1500 aujourd'hui) se multiplieront avec l'avancée de la mondialisation. Reste à voir si cette approche est viable à terme et dans quelle mesure ce vaste réseau de règlements contribuera à l'ouverture des marchés.

Plus récemment, des discussions entre les Nouveaux producteurs mondiaux de vin (Argentine, Uruguay, Chili, Australie, Nouvelle Zélande, Afrique du Sud, Canada et États-Unis) ont abouti à la mise en place d'un Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) sur les pratiques de vinification. Cet accord va au-delà de la simple reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité et constitue un pas en avant vers le règne de l'équivalence systématique.

Les ARM ne relèvent pas du domaine exclusif des gouvernements, et il en va ainsi au Canada où des initiatives conduites par le secteur privé sont un complément important des ARM de gouvernement à gouvernement. Par exemple, les Organismes d'évaluation de la conformité (OEC) du Canada participent à des ARM du secteur privé tels que le système CEI d'essais de conformité et de certification des équipements électriques (IECEE CB). Tous les organismes de réglementation au Canada reconnaissent les résultats de telles initiatives. Par exemple, des provinces canadiennes (qui ont la responsabilité de la réglementation en matière de sécurité électrique) acceptent les produits certifiés par les OEC canadiens, que cette certification soit fondée sur des essais réalisés au Canada ou par un OEC étranger participant au système IECEE CB.

2.5.3 *Coopération internationale en matière d'accréditation*

L'accréditation est une procédure en vertu de laquelle un tiers dûment habilité reconnaît formellement la compétence d'un organisme ou d'une personne pour effectuer des tâches spécifiques.⁶¹ Les mécanismes d'accréditation servent à évaluer et contrôler périodiquement la compétence technique de laboratoires ou d'organismes de certification et d'inspection par rapport à des critères publiés. L'accréditation a donc pour objet de garantir la compétence des organismes d'évaluation de la conformité, facteur clé de la réussite d'un accord de reconnaissance mutuelle. La coopération internationale en matière d'accréditation est donc considérée comme une mesure importante propre à promouvoir la reconnaissance de l'équivalence dans les systèmes de réglementation.

Le Conseil canadien des normes (CCN) représente le Canada dans toutes les grandes activités internationales d'accréditation, notamment la Coopération internationale pour l'accréditation des laboratoires, le Forum international de l'accréditation (FIA) et CASCO, le comité de l'ISO pour l'évaluation de la conformité responsable de l'élaboration de normes et guides ISO/CEI. Les organismes de réglementation peuvent apporter leur pierre à l'édifice en participant aux Comités consultatifs du CCN chargés de préparer la position canadienne.

Les organismes d'évaluation de la conformité canadiens et étrangers sont accrédités par le CCN. Comme dans de nombreux pays (au Royaume-Uni par exemple), le CCN est également habilité à négocier des accords de reconnaissance mutuelle du secteur privé avec d'autres organismes nationaux

d'accréditation. Ainsi, les organismes d'évaluation de la conformité d'un pays peuvent être reconnus sur la base de leur accréditation par l'organisation partenaire avec laquelle un accord a été conclu. Ces accords sont généralement négociés sur une base bilatérale ou dans le cadre de forums d'accréditation internationaux existants. Le CCN est partie à un accord de coopération (protocole d'accord) avec son homologue américain ANSI (American National Standards Institute) sur l'évaluation de la conformité.

2.6 *Application des principes de compétitivité dans une perspective internationale*

Les avantages de l'accès aux marchés peuvent être réduits par des mesures de réglementations légitimant les conduites anticoncurrentielles ou quand les mesures anticoncurrentielles privées ayant le même type d'effet ne sont pas corrigées. Il est donc important que toutes les institutions de réglementations (et pas seulement l'organisme chargé de la concurrence) permettent aux entreprises nationales et étrangères affectées par des pratiques anticoncurrentielles de faire valoir leurs droits de manière efficace. L'existence de procédures concrètes pour l'audition et l'examen des plaintes liées à des actions réglementaires ou privées nuisant à l'accès aux marchés et à la possibilité pour les entreprises étrangères d'entrer en concurrence de manière efficace ; la nature des institutions qui entendent ces plaintes ; et le respect des dates limites (quand elles existent) sont donc des questions essentielles dans une perspective d'ouverture internationale des marchés. Ces problèmes formeront donc le thème central de cette sous-section. Un débat plus large sur le rôle de la politique de la concurrence dans le contexte de la réforme de la réglementation est proposé au Chapitre 3.

La législation spécifique du Canada en matière de concurrence est définie dans la *Loi sur la concurrence*.⁶² Le directeur du Bureau de la concurrence, appelé commissaire à la concurrence, est nommé par le cabinet fédéral et a la fonction de chef de l'application de la politique antitrust. Le commissaire a la responsabilité légale exclusive de la gestion et de l'application de la Loi, et est responsable des enquêtes civiles et criminelles. Dépendant du ministère de l'industrie, le Bureau de la concurrence apporte son soutien administratif au Commissaire avec environ 250 employés à plein temps.

Les pratiques civiles examinables sont jugées par le Tribunal de la concurrence, un organisme quasi judiciaire spécialisé et mis en place aux termes de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, tandis que les problèmes anticoncurrentiels d'ordre criminel sont soumis au jugement des tribunaux par le biais du Procureur général du Canada. Le Tribunal est composé de juges du tribunal fédéral et de membres qui n'appartiennent pas au domaine judiciaire, et ne peut juger que les affaires qui lui sont transmises par le commissaire à la concurrence. Les parties privées ne peuvent pas intenter une procédure au sujet d'une pratique examinable que le commissaire à refuser de contester ; cependant, ils peuvent intervenir une fois que le commissaire a engagé une procédure auprès du Tribunal, et peuvent faire appel des décisions du tribunal fédéral.

Le choix le plus sensé pour une entreprise touchée est donc de notifier le commissaire à la concurrence des violations présumées aux termes de la *Loi sur la concurrence*. Le commissaire peut alors décider d'entreprendre une enquête s'il considère, à sa seule discrétion, qu'il existe « des motifs raisonnables et probables » de croire qu'une disposition de la Loi a été violée ou est en passe de l'être, qu'un décret n'a pas été respecté, ou qu'il semble approprié d'élaborer un décret aux termes de la Loi. Aucune distinction d'utilisation des moyens disponibles pour intenter une action de cette nature n'est faite sur la base de la nationalité de l'entreprise, et il n'existe aucune restriction à la participation des entreprises étrangères. En principe, donc, les entreprises nationales et étrangères jouissent du même droit d'accès aux institutions canadiennes qui entendent ce type de plaintes.

Il n'existe pas de procédure officielle spécifique concernant la présentation des plaintes, et le commissaire n'a aucune obligation de fournir une réponse à l'entreprise plaignante (bien qu'il le fasse généralement). Quelle que soit son origine (nationale ou étrangère), le fond d'une plainte est examiné par le commissaire qui mène ensuite une enquête préliminaire afin de déterminer si le test des « motifs raisonnables et probables » est atteint. Le commissaire semble avoir le pouvoir exclusif de mener à bien cette appréciation, après quoi une enquête définitive est (ou n'est pas) lancée. Une fois l'enquête définitive en marche, le commissaire peut faire une demande de décret auprès d'un tribunal compétent afin d'obtenir un pouvoir en matière de vérification. La décision d'entreprendre ou d'arrêter une enquête n'est pas immédiatement rendue publique par le commissaire, mais des informations sur le nombre et sur la nature générale des enquêtes stoppées en cours de route sont publiées chaque année dans le Rapport annuel du commissaire à la concurrence.

En pratique, ni la décision de mener une enquête définitive, ni les résultats finaux de l'enquête ne peuvent faire l'objet d'un recours. Le Ministère de l'industrie peut, conformément à l'article 22(4) de la *Loi sur la concurrence* demander une « révision » d'une décision du Commissaire à la concurrence de mettre fin à une enquête et peut, lorsque cela est justifié, donner instruction au Commissaire de poursuivre l'enquête. Toutefois, le Ministre ne peut annuler la décision du commissaire. Le gouvernement étudie actuellement la possibilité d'autoriser les poursuites devant le Tribunal de la concurrence en ce qui concerne les affaires civiles, ce qui offrirait un nouveau moyen de recours aux parties affectées. En l'absence d'une telle solution, les entreprises étrangères doivent compter sur les dispositions de la réglementation sur les litiges figurant dans les accords commerciaux pour donner suite aux affaires rejetées par le commissaire. Par exemple, UPS, une société de messagerie privée, a eu recours aux procédures de la réglementation sur les litiges entre les investisseurs et l'état, contenues dans le Chapitre 11 de l'ALENA. La réclamation aux termes de l'ALENA a été entreprise, car le commissaire à la concurrence avait estimé qu'il n'existait aucune preuve tangible que Postes Canada subventionnait indirectement Purolator (voir le Chapitre 3).

Le Bureau de la concurrence ne publie pas les informations liées au nombre de plaintes déposées par des entreprises étrangères alléguant d'une restriction de l'accès aux marchés à la suite d'un comportement ou d'une mesure de réglementation anticoncurrentielle. Toutes les entreprises, qu'elles soient étrangères ou nationales, peuvent porter à l'attention du commissaire à la concurrence les violations présumées de la *Loi sur la concurrence*. La nationalité de l'entreprise n'entre pas en ligne de compte pour la mise en œuvre, la conduite ou le rejet d'un cas. Les enquêtes sont menées de manière confidentielle conformément à la section 10(3) de la Loi, de manière à ce que les décisions d'entreprendre ou de stopper une enquête ne soient pas rendues publiques par le commissaire à la concurrence. Les informations relatives au nombre et à la nature des enquêtes qui ne sont pas poursuivies chaque année sont publiées dans le Rapport annuel du commissaire à la concurrence (disponible en ligne).

Il n'existe pas d'exception déclarée à ces procédures pour certains types d'entreprises ou de plaignants : la Loi s'applique à tous les secteurs de l'économie et à tous les intervenants du marché, et ceci, comme il a déjà été mentionné, quelle que soit la nationalité ou l'origine d'un bien ou d'un service. La Loi s'applique également aux activités commerciales des entreprises publiques, provinciales et fédérales, placées en concurrence avec d'autres personnes.

Toutes les activités professionnelles sont soumises à la *Loi sur la concurrence*, mais certaines exceptions s'appliquent. Par exemple, la Loi exempte les activités de négociation collective et les activités liées aux sports amateur. Les industries et les activités réglementées, soumises à d'autres lois (telles que les services professionnels) et qui sont susceptibles d'être couvertes par la Défense de la conduite réglementée (une doctrine légale qui protège les actes de toute conséquence antitrust quand ces actes sont exigés par un programme de réglementation national ou provincial) sortent également du cadre de la Loi. En pratique, cela signifie que les plaignants étrangers et nationaux doivent connaître les différents moyens de recours

quand ils sont confrontés à une restriction de l'accès aux marchés dans un domaine exempté, restriction qu'ils estiment liée à un comportement ou à une mesure réglementaire anticoncurrentielle. Tous les créneaux d'activité exemptés ne possèdent pas de procédures spécifiques relatives à la gestion des plaintes. Et même quand ces dernières existent, elles peuvent être très différentes les unes des autres et créer des problèmes potentiels de transparence et de facilité d'accès pour les entreprises affectées. .

La Défense de la conduite réglementée s'applique à certaines situations pour lesquelles le recours la Loi sur la concurrence s'avère impossible suite à une « incompatibilité d'application » avec un autre régime de réglementation légal, c'est-à-dire que l'application d'un texte de loi entraînerait la violation inévitable de l'autre.⁶³ Dans ce cas, la conduite en question doit être régie par le régime de réglementation applicable et non par la Loi. Les règles régissant l'utilisation de la doctrine s'appliquent à toutes les sociétés opérant au Canada, qu'elles soient nationales ou étrangères. L'utilisation de la Défense de la conduite réglementée est considérée par le gouvernement comme « réservée à un usage limité ». En général, ces situations sont rares et dans la plupart des cas le régime de réglementation et la *Loi sur la concurrence* peuvent cohabiter sans nécessiter le recours à la Défense de la conduite réglementée.

Par contre, il existe très peu d'antécédents auxquels se référer pour établir un historique du traitement accordé par le Canada aux entreprises étrangères en matière de plaintes sur les mesures réglementaires ou sur les comportements privés considérés comme nuisant à l'accès aux marchés. Il est néanmoins possible de dire qu'en fonction de la nature du comportement en question, les entreprises étrangères profitent des mêmes possibilités que les entreprises nationales pour engager des poursuites par le moyen approprié, qu'il s'agisse du Bureau de la concurrence (pour les problèmes relatifs à un comportement privé) ou des responsables de la réglementation tels que le CRTC (pour les mesures réglementaires qui ont nuit à leur capacité de faire des affaires au Canada). Le Bureau peut quand même intervenir (éventuellement au profit d'une entreprise étrangère) dans ce dernier cas, mais n'est pas le point de contact officiel pour le dépôt d'une plainte de cette nature.

Le fait qu'aucune plainte de ce genre ne semble avoir vu le jour au cours des dernières années n'indique pas nécessairement que les problèmes de cette nature n'existent pas ; d'autres facteurs, par exemple l'impression que ce genre de recours n'aboutira pas au résultat escompté, ont également leur rôle à jouer. Dans le même temps, le fait que le Bureau de la concurrence adhère consciencieusement aux principaux principes de fonctionnement, tels que la confidentialité, l'équité, la prévisibilité, le respect des délais et la transparence, semble être de bonne augure pour l'application d'un traitement similaire aux parties nationales et étrangères. Enfin, tandis que les responsables indépendants de la réglementation, tels que le CRTC, sont autorisés à faire droit aux plaintes déposées par les entreprises au sujet des décisions de réglementation susceptibles d'entraver l'accès aux marchés, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les ministères chargés de la réglementation (par exemple, Environnement Canada ou l'Agence canadienne d'inspection des aliments) sont autorisés à agir de même.

Le Bureau de la concurrence communique et coopère, de manière formelle et informelle, avec les organismes étrangers responsables de la concurrence, particulièrement dans l'UE et aux États-Unis. Le Bureau a également favorisé des interprétations pro-concurrence des lois internationales du Canada en matière de commerce et d'investissement, considérant les restrictions aux investissements étrangers comme des obstacles à la concurrence et émettant des réserves quant aux effets de certaines lois portant sur les recours commerciaux sur la concurrence. Ces éléments sont détaillés au Chapitre 3.

3. EVALUATION DES RESULTATS DANS QUELQUES SECTEURS

La section qui suit examine les effets de la réglementation canadienne actuelle sur l'ouverture des marchés internationaux dans trois secteurs : les services de télécommunications, les équipements de télécommunications, l'automobile et ses composants. Pour chaque secteur, on s'emploie à évaluer les effets de la réglementation sectorielle sur les échanges et les investissements internationaux et le degré d'application explicite ou implicite des six principes pour une réglementation efficiente, tout en faisant observer que certains accords de l'OMC, notamment l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, prévoient des obligations claires ayant trait à des principes fondamentaux tels que la transparence, la non-discrimination et la suppression des restrictions superflues au commerce.

Une attention particulière est accordée aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité, lorsqu'il y a lieu. Les questions abordées comprennent les efforts déployés pour adopter des normes de produits ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale, l'utilisation de normes de produits volontaires par les organismes de réglementation et l'ouverture et la souplesse du régime d'évaluation de la conformité. Le secteur des télécommunications est étudié plus en détail au chapitre 6.

3.1 Services de télécommunications

L'industrie des services de télécommunications est un secteur clé de l'économie canadienne: il représente 2,7 % du PIB, un chiffre d'affaires de \$28,8 milliards, 104 600 salariés et 5,1 % des investissements totaux au Canada en 1999. Le chiffre d'affaires du marché local reste supérieur à celui du marché longue distance. Deux organismes se partagent la responsabilité du secteur: d'une part, Industrie Canada, qui est chargée de la politique en matière de télécommunications et de la délivrance des licences de câbles sous-marins internationaux en vertu de la *loi sur les télécommunications* ainsi que de la politique et la gestion du spectre en conformité avec la *loi sur la radiocommunication* et, d'autre part, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), c'est-à-dire l'organisme de réglementation de cette industrie. En tant qu'organisme fédéral indépendant jouissant d'un statut presque juridictionnel, le CRTC possède un large éventail de pouvoirs qui lui sont conférés par la loi de 1993 sur les télécommunications, lui permettant de mettre en oeuvre les objectifs des pouvoirs publics ainsi que les instructions données par le Cabinet. Outre l'accomplissement de ces objectifs, le CRTC a concentré ses efforts, au cours de la dernière décennie, sur la mise en place d'un système de réglementation favorisant la concurrence dans le secteur et mettant au point des garanties pour les consommateurs, adaptées à la structure de l'industrie.

Au cours des vingt dernières années, les services de télécommunications ont été progressivement ouverts à la concurrence grâce aux initiatives politiques et réglementaires successives du gouvernement fédéral et de l'organisme de réglementation.⁶⁴ La concurrence sur le marché intérieur et sur le marché longue distance Canada/États-Unis a été introduite en 1992 et une réglementation en matière de concurrence locale a été communiquée en 1997. Une autre étape a été franchie le 1er octobre 1998 avec l'ouverture à la concurrence du marché longue distance d'outre-mer et l'établissement d'un nouveau cadre réglementaire pour les services internationaux du CRTC.⁶⁵ Respectant (et parfois dépassant) les engagements pris en vertu de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base (1997),⁶⁶ le Canada a supprimé les restrictions à la propriété étrangère dans le domaine des services mobiles mondiaux par satellites et des câbles sous-marins internationaux, il a mis fin au monopole de Telesat Canada sur les installations de télécommunications par satellites nationales et transfrontalières et au monopole de Teleglobe sur les installations destinées aux services d'outre-mer. Il a en outre aboli les restrictions en matière d'acheminement du trafic, qui avaient empêché les exploitants de faire passer le trafic canadien longue distance par les infrastructures nationales. Ensemble, ces mesures ont permis

d'achever l'introduction de la concurrence dans tous les segments du marché des services de télécommunications. La pénétration de la concurrence se poursuit, tandis que de nouveaux entrants bien équipés et des revendeurs rivalisent avec les entreprises qui détenaient auparavant le monopole, c'est-à-dire Bell et Telus.

Pour évaluer dans quelle mesure les principes pour une réglementation efficace sont appliqués dans la pratique dans ce secteur, il convient de se pencher sur un domaine réglementaire particulier et très spécialisé. Le CRTC n'est pas soumis aux exigences de la politique réglementaire, ni à aucune des directives corollaires et il n'est pas non plus tenu de rédiger un REIR (résumé de l'étude d'impact de la réglementation) pour les nouveaux projets de réglementation.

Cependant, le CRTC possède ses propres règles de procédure interne, qui sont conformes à la *loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*. Les *règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* (disponibles en ligne, comme tous les autres règlements et lois pertinents) expliquent en détail les procédures à suivre par les sociétés qui déposent une requête⁶⁷ et contiennent divers modes d'intervention destinés à "toute personne ou association intéressée". En tant que tribunal quasi-judiciaire, le CRTC est tenu de prendre les mesures adéquates pour permettre aux intéressés d'émettre des observations, avant de rendre sa décision finale dans les affaires dont il est saisi.

Le recours massif du CRTC à la consultation publique constitue une caractéristique majeure de son activité réglementaire et les intéressés étrangers sont libres de participer au processus. Les "instances publiques" du CRTC comprennent un éventail sophistiqué de mécanismes de consultation dont les règles et le lieu varient. Des informations sur les prochains processus consultatifs du Conseil peuvent être obtenues de plusieurs façons et sont notamment accessibles sur son site web (www.crtc.gc.ca).

Il est possible de faire appel aux décisions du CRTC auprès de trois instances : (a) directement auprès du CRTC à l'initiative de toute partie, autochtone ou étrangère ; (b) auprès de la Cour d'appel fédérale (uniquement pour des questions de droit ou de juridiction, mais pas sur le fond de la décision) ; ou (c) auprès du Cabinet pour toutes questions, y compris celles liées au fond d'une décision (voir chapitre 6). D'après les sources gouvernementales, il est rare que des exploitants non canadiens engagent une procédure d'appel. Toutefois, à quelques occasions, les filiales canadiennes d'exploitants non canadiens ont introduit une demande de réexamen ou diverses requêtes auprès du CRTC ou encore ont déposé une requête auprès du Cabinet. Ces constatations, ainsi que l'absence de plaintes connues déposées par des non-Canadiens relatives aux moyens d'intervention existants, donnent à penser que les sociétés étrangères ne rencontrent pas d'obstacles importants que ce soit à participer au processus de réglementation ou à faire appel contre les décisions du CRTC, ou à tout le moins qu'elles ne sont pas désavantagées à cet égard par rapport à leurs concurrents autochtones.

Si des problèmes surviennent, ils concernent davantage des questions de processus. À titre d'exemple, le CRTC fait de son mieux pour traiter les demandes dans les délais et conformément à la *loi sur les télécommunications*, il doit trancher dans un délai de 45 jours ouvrables les affaires afférentes aux droits de douane. Cependant, c'est le seul type de demande qui fait l'objet d'une limite dans le temps et les délais dans lesquels le CRTC rend ses autres types de décision peuvent être relativement longs (voir chapitre 6). Cette situation a incité certains milieux industriels à réclamer l'approbation par défaut - ce qui signifie que certains types de demande seraient considérés comme ayant abouti, si la décision n'est pas rendue pour une date fixée. Toutefois, d'autres rejettent cette approche, car ils font valoir qu'elle pourrait en définitive ralentir le traitement de certaines affaires. Actuellement, les demandeurs peuvent au moins suivre le traitement de leurs demandes sur le site web du CRTC. Toutes ces constatations sembleraient conforter la conclusion que les procédures de réglementation du CRTC sont très transparentes et accessibles.

La relation entre le gouvernement fédéral et le CRTC appelle une réflexion légèrement différente sous l'angle de l'ouverture du marché. Les fonctions liées à la prise de décision incombent au gouvernement, les compétences en matière de réglementation étant partagées entre Industrie Canada et le CRTC. Bien que ce dernier jouisse d'une indépendance d'action à l'égard du gouvernement, cette indépendance peut varier, certaines dispositions de la *loi sur les télécommunications* accordent en effet au gouvernement un pouvoir discrétionnaire considérable dans une série de domaines.

Bien qu'il soit rarement utilisé dans la pratique, l'existence de ce pouvoir suscite des inquiétudes au niveau de la *transparence*. Par exemple, l'article 10 accorde au Cabinet le pouvoir de donner au CRTC des instructions d'"application générale relativement à l'un ou l'autre des objectifs de la politique canadienne".⁶⁸ Le Cabinet peut en outre modifier ou annuler les décisions prises par le CRTC en matière de télécommunications ou les renvoyer au Conseil pour réexamen (article 12);⁶⁹ il peut demander au CRTC de faire rapport sur toute question relevant de sa compétence au titre de la loi (article 14); et prendre des règlements visant à mettre en œuvre divers aspects des exigences canadiennes en matière de propriété (article 22). Le ministre de l'industrie est également investi du pouvoir discrétionnaire d'établir des normes techniques et d'exiger leur application par le CRTC; ainsi que de charger les personnes qu'il désigne à cette fin de faire enquête et de lui faire rapport sur toute question qui relève de sa compétence aux termes de la loi (article 70).

Les procédures d'octroi de licences à des fournisseurs étrangers de services (ou à des sociétés appartenant ou gérées par des Canadiens avec des participations étrangères) constituent un indicateur utile de la volonté du Canada d'éviter les restrictions inutiles aux échanges dans ce secteur. Les règles en matière d'octroi de licences s'appliquent dans deux segments du marché des services de télécommunications : l'usage du spectre des fréquences radioélectriques et la fourniture de services de télécommunication internationale de base – la motivation dans ce dernier cas étant que l'octroi de licence évite l'abus de position dominante sur les marchés intérieurs des titulaires de licences visant à obtenir un avantage concurrentiel déloyal sur le marché canadien. Les licences dans le domaine de la fourniture de services de télécommunication internationale de base sont octroyées par le CRTC, tandis que les licences en matière de spectre des fréquences radioélectriques sont émises par Industrie Canada.⁷⁰ Les normes de services pour la délivrance de licences radio sont disponibles en ligne et le délai d'examen des demandes se compte généralement en semaines. L'octroi de licences dans le domaine du spectre peut prendre beaucoup plus de temps en fonction de la nature de la procédure d'octroi (procédure d'appel à la concurrence ou vente au plus offrant)⁷¹ et de la complexité des études sur la propriété et le contrôle canadiens, associées à l'octroi d'une licence. Ces études peuvent prendre entre deux et huit mois à partir de la date où la décision d'octroyer la licence est rendue (dans le cas d'une vente au plus offrant).

Les candidats pour la fourniture de services de télécommunication internationale de base doivent être titulaires d'une licence délivrée par le CRTC en conformité avec les procédures d'entrée établies. Dans ce cas, les procédures d'octroi de licence sont relativement simples : les candidats doivent présenter au CRTC une déclaration écrite sous serment, décrivant notamment la structure du capital social, la liste de tous les accords conclus avec des exploitants étrangers et la catégorie de licence demandée. D'après des sources gouvernementales, cette procédure d'approbation prend généralement un à deux mois. Il semble que les obligations de rendre compte, liées à l'octroi d'une licence, ne soient pas trop contraignantes, à l'exception d'une exigence antérieure (aujourd'hui abrogée) de présenter au CRTC des rapports trimestriels détaillés de tous les comptes rendus internationaux. Au chapitre 6, il est recommandé au Canada de simplifier l'entrée sur le marché des exploitants internationaux disposant d'infrastructures, sous l'argument qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction avec les autres acteurs du marché en matière de procédures d'entrée.

Les conditions d'éligibilité pour l'octroi de licences relatives à la gestion de réseaux de radiotélécommunications sont définies dans un règlement en conforme à la *loi sur les télécommunications* et à la *loi sur les radiocommunications*. Ces conditions sont applicables à tous les candidats sans discrimination aucune. Bien que les principes de traitement national et de NPF ne soient pas expressément exposés dans un instrument juridique du CRTC, la législation canadienne applicable à ce secteur a prévu des obligations en matière de commerce international et a de façon générale adopté une approche non discriminatoire dans les secteurs qui ont été ouverts à la concurrence. L'article 27, paragraphe 2, de la *loi sur les télécommunications*, par exemple, interdit à une entreprise canadienne d'établir une discrimination injuste ou d'accorder, y compris envers elle-même, une préférence indue ou déraisonnable. L'exigence supplémentaire que les tarifs pratiqués par les entreprises canadiennes doivent être "justes et raisonnables" et l'obligation d'interconnexion se combinent pour assurer un traitement non discriminatoire dans la pratique. Du point de vue du Canada, cette non-discrimination appliquée dans le secteur ne souffre qu'une seule exception : les investissements étrangers.

Cette exception est de taille : d'importantes restrictions à la propriété étrangère de services de télécommunications restent en vigueur. Bien que ces mesures n'aient pas été officiellement appliquées avant les négociations relatives à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (en fait, pendant cette période, un exploitant américain détenait la majorité des actions de deux exploitants canadiens importants et en avaient le contrôle), les discussions qui ont abouti à la signature de l'accord ont donné un résultat différent. Le cadre stratégique pour les télécommunications, communiqué en juillet 1987, déclare que les exigences liées à la propriété canadienne sont nécessaires pour garantir la souveraineté nationale dans ce secteur vital de l'économie canadienne, ainsi que pour des raisons de sécurité nationale et de bien-être économique, social et culturel. Par la suite, la *loi sur les télécommunications* a défini les conditions de la propriété et du contrôle des Canadiens dans les services des télécommunications.⁷² Sous l'effet combiné de cette loi et du *règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes* qui a suivi, des restrictions directes et indirectes limitent aujourd'hui la propriété étrangère dans les entreprises de télécommunications à 46.7 %.⁷³ Ces restrictions peuvent avoir pour effet de limiter fortement l'accès aux capitaux nécessaires, tenant à l'écart certains nouveaux entrants.⁷⁴

Le gouvernement fédéral envisage un réexamen des restrictions à la propriété étrangère. Dans son rapport de juin 2001, le Groupe de travail national sur les services à large bande affirmait notamment qu'il était "urgent que le gouvernement fédéral examine les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication et de câblodistribution afin de déterminer si elles empêchent actuellement, ou pourraient empêcher éventuellement, l'industrie de participer davantage au déploiement concurrentiel de l'infrastructure à large bande au Canada." Cette recommandation a été faite dans l'intention de s'assurer que l'on dispose du maximum de capitaux pour financer l'expansion de l'accès aux services à large bande pour tous les Canadiens. Le ministre de l'industrie devrait annoncer s'il entreprendra ou non ce réexamen d'ici la fin 2001. Dans l'intervalle, les restrictions actuelles continuent de mobiliser l'attention des partenaires commerciaux⁷⁵ et plusieurs entreprises canadiennes (ainsi que le Conseil canadien pour le commerce international) se sont accordées à demander qu'elles soient supprimées au plus tôt.⁷⁶

Certaines pratiques du secteur ont été critiquées et qualifiées d'obstacles réglementaires aux échanges. Cependant, ces cas démontrent clairement qu'il est possible d'éliminer les frictions commerciales par l'adoption de mesures réglementaires. A titre d'exemple, on peut citer les taxes ou les contributions versées par tous les fournisseurs de services longue distance (jusqu'il y a peu), dans le but de fournir aux particuliers des services de téléphonie à un prix abordable dans les régions de vie chère. Les exploitants longue distance uniquement étaient tenus de verser cette contribution et au cours des cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la mesure, les nouveaux entrants sur le marché n'ont payé qu'une partie de cette contribution, afin de favoriser l'arrivée de la concurrence sur le marché des services

longue distance.⁷⁷ Les États-Unis notamment ont fait valoir que les taxes étaient déraisonnablement élevées et que les entreprises en position dominante sur le marché des services locaux, qui bénéficiaient (et participaient au financement) de la subvention étaient également présentes sur le marché longue distance, ce qui leur donnait un avantage déloyal par rapport à leurs concurrents étrangers (marché longue distance uniquement). Dans une décision rendue en 1999, le CRTC a refusé de réduire les taxes. Néanmoins, en vertu d'un nouveau système prenant en compte les recettes, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001, tous les fournisseurs canadiens de services de télécommunications (et pas uniquement les fournisseurs de services longue distance) versent désormais au fonds un pourcentage de leurs recettes brutes de télécommunications (4.5 % pour 2001), tandis que les fournisseurs dont les recettes sont inférieures ou égales à \$10 millions sont exemptés de la taxe. Ces modifications ont permis de réduire le prétendu effet discriminatoire des taxes que les fournisseurs étrangers de services longue distance sont tenus de payer.⁷⁸ Les milieux d'affaires étrangers se sont félicités de ces changements et d'autres décisions récentes du CRTC visent à offrir des chances égales tant aux entreprises bien implantées qu'aux nouveaux entrants.⁷⁹

Comme il est démontré au chapitre 6, le Canada a évolué vers une expansion de la concurrence dans le secteur des services de télécommunications ; comme dans d'autres pays de l'OCDE, la concurrence dans le domaine des services de téléphonie locale et de l'accès local est toujours insuffisante, de même que sur le marché des lignes louées pour les services à courte distance. Par ailleurs, ce même chapitre 6 recommande la suppression des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur, faisant valoir qu'elles ne se justifient pas sur un marché ouvert à la concurrence et basé sur le principe de la non-discrimination, et faisant observer que leur maintien persistant risque d'entraver le développement ultérieur de la concurrence locale pour les entreprises disposant d'installations et de freiner les efforts déployés par le gouvernement pour garantir l'accès généralisé à large bande dans tout le pays.

Reprenant ces arguments à leur compte, certaines filiales canadiennes d'exploitants étrangers ont dénoncé ce qu'elles considèrent comme des barrières réglementaires inéquitables à la concurrence effective dans ce secteur. Les barrières les plus souvent citées sont notamment les *coûts d'accès élevés* (en dépit d'investissements importants dans de nouvelles installations, les nouveaux entrants doivent encore accéder aux réseaux des anciens monopoles pour atteindre certains clients et, à l'exception d'installations essentielles ou congestionnées, ils ne peuvent pas le faire à l'heure actuelle aux coûts du marché de gros); l'*interfinancement* (les anciens monopoles, Bell et Tellus, utiliseraient le bénéfice de monopole pour financer la guerre des prix dans les segments de marché où ils sont confrontés à de nouveaux entrants); les *barrières opérationnelles* (certains contacts indispensables avec Bell et Telus sont considérés comme excessivement astreignants) ainsi que les restrictions à l'*accès aux capitaux* (restrictions aux investissements étrangers). Les filiales prétendent que compte tenu de tous ces éléments, le régime réglementaire actuel favorise fortement les entreprises implantées et dirige le Canada sur la voie d'un retour à une situation de monopole.⁸⁰

En fin de compte, cependant, le Canada est parvenu à mettre en place un marché très concurrentiel pour les services de télécommunications et un régime réglementaire qui présente de nombreux points forts, notamment en matière d'ouverture du marché. Les procédures et mécanismes réglementaires se distinguent par leur transparence, leur équité et leur caractère participatif. L'engagement du CRTC à assurer la qualité et l'exhaustivité des instances publiques semble solide, bien que les retards accumulés dans le traitement de certaines demandes (et licences au niveau d'Industrie Canada) peuvent causer davantage de problèmes à certains fournisseurs de services qu'à d'autres. Bien que certaines dispositions de la *Loi sur les télécommunications* prévoient des pouvoirs ministériels qui peuvent être très étendus dans ce secteur (entraînant un élément d'incertitude aussi bien pour les exploitants nationaux qu'étrangers), ces pouvoirs ont rarement été utilisés dans la pratique. Bien que l'application persistante par le Canada de restrictions à la propriété et au contrôle étrangers ainsi que le maintien de barrières

réglementaires auxquelles certains nouveaux entrants se heurtent obligent à nuancer quelque peu cette appréciation pour l'essentiel positive, il est clair que l'expérience canadienne est riche d'enseignements pour les autres pays concernant le traitement à réserver à ce secteur.

3.2 Matériel de télécommunication

Les échanges du Canada dans le domaine du matériel de télécommunication ont connu une croissance spectaculaire au cours des dernières années. La valeur des importations totales en 2000 est pratiquement égale au double de celle de 1996, tandis que les exportations affichent une croissance encore plus élevée (tableau 5). Cette forte évolution est due à un ensemble de facteurs, notamment l'effet de libéralisation de l'ALENA, l'Accord sur les technologies de l'information de l'OMC (1996) et les résultats excellents que l'incomparable industrie canadienne du matériel de télécommunications continue d'obtenir dans un contexte concurrentiel. Bien que les exportations aient considérablement chuté au cours de la première moitié de 2001 sous l'effet du ralentissement économique plus large, le secteur du matériel de télécommunication est à l'origine d'une grande partie des résultats commerciaux éblouissants enregistrés dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). En 2000, les produits issus des TIC représentaient respectivement 9.6 % et 17.2 % des exportations et des importations canadiennes de marchandises, avec un important déficit commercial total dû à l'importation massive de pièces et de composants électroniques. Les États-Unis sont de loin le plus grand marché d'exportation pour les biens canadiens issus des TIC et, avec la région Asie-Pacifique, ils représentent une part considérable des importations.

Tableau 5. Commerce canadien d'équipements de communication

Communication equipment	HS codes	Imports		Exports	
		1996	2000	1996	2000
US \$					
Telephone equipment					
Telephone sets	85.17.11+19	168,548,717	368,317,963	268,757,811	152,279,013
Switching equipment	85.17.30	213,877,014	114,264,792	113,469,337	1,059,543,703
Other equipment	85.17.80+90	682,712,703	1,650,710,414	1,678,683,913	3,828,858,883
Radio, Telephony, Broadcasting					
Transmission apparatus	85.25.10+20	631,377,516	1,481,610,495	755,687,753	1,855,783,618
Receivers (radio/tel/broad)	85.27	757,485,327	1,013,082,036	20,564,213	124,826,481
Television receivers	85.28	377,556,554	905,961,871	45,505,289	30,755,635
Other equipment	85.29	617,643,007	1,080,676,502	318,809,875	625,641,666
Total		3,449,200,838	6,614,624,073	3,201,478,191	7,677,688,999

Source: Statistiques du commerce extérieur de l'OCDE, Système harmonisé de classification, rév. 2

Les appareils de télécommunication et de radiocommunication sont régis par la *loi sur la radiocommunication*, appliquée par Industrie Canada. La télécommunication sans fil relève de la *loi sur la radiocommunication* et de la *loi sur les télécommunications*, ainsi que des règlements associés. En tant qu'organisme fédéral de réglementation, Industrie Canada est tenue de respecter les prescriptions de la politique de réglementation. Par conséquent, les nouveaux projets de réglementation ou les modifications de règlements existants en matière de matériel de télécommunication doivent satisfaire à tous les critères de la procédure réglementaire fédérale, notamment la publication spéciale préalable 75 jours avant la date

de publication dans le cas des règlements techniques ayant un impact sur les échanges. Alors que des normes non obligatoires sont parfois établies à la place de règlements officiels (par exemple, pour le câblage intérieur), les spécifications techniques pour les produits les plus susceptibles d'être échangés dans ce secteur sont inscrites dans la réglementation.

Un mécanisme déterminant de consultation dans le cas de matériel terminal de télécommunication est le Comité consultatif du programme de raccordement de matériel terminal (CCPRT). Il s'agit d'un forum industriel qui adresse au gouvernement des recommandations sur les questions liées au matériel terminal de télécommunication. Créé par Industrie Canada, le CCPRT a pour tâche de recommander au gouvernement des prescriptions techniques et procédures relatives au raccordement des terminaux aux installations des fournisseurs de services de télécommunications, dans le but d'éviter tout dommage causé au réseau, de définir les normes nécessaires et en faire part, le cas échéant, aux organisations chargées d'élaborer les normes, et de conseiller le ministre, le cas échéant, dans d'autres matières pertinentes. Le Comité consultatif est composé de représentants des gouvernements provinciaux, des fournisseurs de services de télécommunications, du secteur de l'approvisionnement en matériel, des laboratoires d'essai, des groupes d'utilisateurs et des représentants du gouvernement du Canada. Un système pondéré de gestion des membres assure la participation de tous les acteurs concernés. L'adhésion au CCPRT ou à ses groupes de travail est ouverte à tous les organismes qui participent directement à toute forme de questions concernant le raccordement des terminaux au Canada ou qui sont touchés de façon appréciable par ces questions.⁸¹ Des parties étrangères peuvent participer au Comité, et l'ont d'ailleurs fait dans le passé, ce qui a parfois donné lieu à l'ajout de règlements autorisant un nouveau type d'équipement qu'elles avaient elles-mêmes mis au point.⁸² Enfin, toutes les informations relatives aux délibérations et procédures du CCPRT sont disponibles sur l'Internet,⁸³ un service gratuit de notification électronique aux abonnés inscrits est également proposé sur le site.

Les sociétés étrangères qui cherchent des informations sur les règlements relatifs au matériel de télécommunication et de radiocommunication peuvent les obtenir de plusieurs façons. A cet égard, Strategis constitue une ressource essentielle. Il s'agit du site web très complet d'Industrie Canada, destiné aux entreprises et aux consommateurs. Des informations par secteur, dès qu'elles sont rendues officielles, y sont publiées⁸⁴ ; le site comprend des bases de données indexées de matériel terminal et radio certifié conforme aux normes canadiennes. En outre, en application de la procédure réglementaire, tous les nouveaux règlements ou les règlements modifiés font l'objet d'une publication préalable dans la *Gazette du Canada* (avec période d'appel à commentaires) et sont notifiés à l'OMC à travers le point d'information du CCN. Les commentaires peuvent être transmis par l'Internet et sont publiés collectivement sur le site web d'Industrie Canada au terme de la période de commentaire. En conformité avec la *loi sur Industrie Canada*, le ministre de l'industrie peut fixer des frais d'utilisation pour certains aspects de la procédure réglementaire (par exemple, envoi de documents papier par courrier postal), mais il doit procéder à une consultation préalable.

Les questions en matière de normes ainsi que le risque de restrictions des échanges qu'elles impliquent revêtent une importance particulière dans ce secteur compte tenu de la rapidité des progrès technologiques dans le domaine, du dynamisme consécutif des normes industrielles en constante évolution et du vaste éventail de produits fabriqués en application de ces normes. Étant donné que les règlements du secteur s'inspirent parfois des normes relatives au matériel (les organismes de réglementation ne se fondent pas toujours sur les normes), les efforts déployés pour garantir la transparence au moment de leur conception sont tout aussi essentiels que la transparence de la procédure réglementaire.

Il n'existe aucune procédure particulière pour l'élaboration des normes relatives au matériel de télécommunication, bien que les SDO doivent se conformer aux principes de CAN-P-1D et se référer au code de l'annexe 3 de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Dans la pratique, les documents de travail et les informations concernant les nouvelles normes relatives au matériel de

radiocommunication (ou les modifications apportées aux normes existantes) peuvent être obtenus de plusieurs façon et à différents stades de la procédure d'élaboration de la norme visée. Les documents de travail pertinents sont habituellement publiés sur les sites web du comité consultatif ou de l'association qui représente les parties intéressées et peuvent être transmis à la demande de tiers qui manifestent un intérêt, y compris des groupes étrangers. Après une première série de consultations, la norme provisoire est publiée dans la *Gazette du Canada*, cette publication est assortie d'une période d'appel à commentaires variant de 30 à 120 jours en fonction de la complexité de la question. Les normes publiées dans la *Gazette du Canada* peuvent être consultées sur le site de Strategis.⁸⁵

A ce propos, il convient de mentionner l'article 15 de la *loi sur les télécommunications*, qui autorise le ministre de l'industrie à établir des normes concernant l'aspect technique des télécommunications et à charger le CRTC de leur donner effet. Bien qu'à cette date, le ministre n'ait jamais fait usage de ce pouvoir, s'il devait en user à l'avenir, il devrait consulter au préalable le CRTC et le projet devrait être publié dans la *Gazette du Canada*, avec la possibilité pour les intéressés de présenter leurs observations.

Dans ce secteur, les réglementations techniques prennent la forme de spécifications techniques, qui peuvent comprendre des normes non obligatoires conçues par l'industrie et par les autres partenaires. Conformément à la politique des pouvoirs publics, lorsqu'il s'avère nécessaire de formuler une nouvelle spécification, Industrie Canada examine tout d'abord si une norme internationale, régionale ou nationale dans le domaine visé existe et peut convenir. L'industrie participe activement à l'élaboration des normes et soutient l'application des normes internationales (essentiellement de l'UIT). Toutefois, dans la pratique, la majeure partie des spécifications canadiennes prennent généralement la forme de normes régionales nord-américaines (comme celles de l'association de l'industrie des télécommunications basée aux États-Unis), tout simplement parce que les normes internationales existantes ne conviennent pas pour le Canada. Les réseaux nord-américains et européens appliquent des normes différentes (non interchangeables) et les fabricants de matériel terminal doivent se connecter à l'un des deux réseaux. En outre, l'évolution technologique du secteur est telle que le décalage entre l'émergence d'une nouvelle technologie et la mise au point d'une norme internationale pertinente est souvent important et par conséquent, les normes internationales ont généralement trait à une technologie plus ancienne. Somme toute, bien que le Canada participe à l'élaboration de normes internationales relatives aux équipements de télécommunications, il semble que le recours effectif à ces mesures soit plutôt limité dans la pratique.

Actuellement, les importations canadiennes d'équipements de télécommunications et de radiocommunication sont réglementées par l'application de spécifications techniques, de prescriptions relatives au marquage et de règles relatives aux certificats d'approbation, le cas échéant. Comme les *lois sur les télécommunications* et la *radiocommunication* le prévoient, tous les équipements de télécommunications ou de radiocommunication doivent être vérifiés et, dans certains cas, approuvés. D'ailleurs, la législation interdit clairement et formellement l'importation d'équipements ne satisfaisant pas aux spécifications techniques pertinentes, aux normes de marquage ou aux règles relatives aux certificats d'approbation.⁸⁶ L'analyse de la façon dont ces normes sont appliquées dans la pratique permet d'évaluer la volonté d'éviter les restrictions inutiles aux échanges.

Des normes en matière de certificats d'approbation technique, qui définissent les exigences minimales par type d'approbation, sont élaborées pour divers types d'équipements de radiocommunication. Le Conseil consultatif canadien de la radio conseille Industrie Canada pour l'élaboration de ces normes et toutes les propositions de normes en matière de certificats d'approbation sont publiées dans la *Gazette du Canada*, pour inviter les intéressés à transmettre leurs observations. Toutes les normes susvisées sont disponibles en ligne.⁸⁷

Les *accords de reconnaissance mutuelle* (ARM) qui existent dans ce secteur permettent de rationaliser les procédures d'évaluation de la conformité (octroi de certificats d'approbation). Le Canada a conclu des ARM sur les équipements de télécommunications avec l'Union européenne, la Suisse, les pays de l'EEE-AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein), Corée, les membres de l'APEC et les États membres de la Commission interaméricaine des télécommunications (CITEL). L'impact opérationnel de ces accords dépend de la "phase" de l'ARM applicable. Ainsi, lors de la première phase, la vérification de la conformité aux normes canadiennes peut être réalisée par le Bureau d'homologation et de services techniques d'Industrie Canada, par des laboratoires canadiens agréés ou par des laboratoires étrangers désignés par leurs autorités respectives. Lors de la seconde phase de la mise en œuvre des ARM (à mettre en œuvre dans un proche avenir), les partenaires canadiens des ARM peuvent désigner des organes d'homologation qui attestent de la conformité des produits étrangers aux prescriptions canadiennes, sans intervention directe du Canada.

En conséquence de l'application imminente de la seconde phase (et de l'adoption dans de nombreux pays d'approches différentes en matière de déclarations de conformité), les fabricants eux-mêmes ou des organisations non canadiennes rempliront de plus en plus de tâches liées à l'évaluation de la conformité. Industrie Canada en a conclu qu'elle devrait être beaucoup plus active qu'elle ne l'a été dans ce qu'elle appelle les "activités de surveillance du marché." Un nouveau programme de surveillance des importations d'équipements radio et de télécommunications est actuellement mis en œuvre à l'issue de consultations publiques auxquelles le milieu des importateurs et d'autres acteurs intéressés ont participé.⁸⁸ Le programme est fondé sur une approche de gestion des risques à deux niveaux : la surveillance des importations s'intensifie uniquement si la non-conformité du produit importé, décelée lors de la « première approche », se poursuit. Les observations émises lors de la consultation publique ont montré une préférence pour la première approche, tandis que l'examen approfondi et les tâches plus lourdes de la seconde approche constituent, pour l'heure, des mesures de réserve.

La plus grande sélectivité de l'approche fondée sur la surveillance des importations (qui concentre son attention sur les expéditions à haut risque plutôt que d'imposer de nouvelles exigences en matière de documents pour l'ensemble des importations) a été expressément conçue pour éviter les restrictions inutiles aux échanges. Jusqu'aux événements du 11 septembre 2001 à tout le moins, la tendance était d'adopter la nouvelle approche de façon à favoriser la circulation transfrontalière des marchandises - par exemple, en autorisant la communication des informations requises après la mise en circulation de marchandises au Canada et non avant ou simultanément. Il reste à analyser l'expérience de longue date que le Canada a acquise dans l'application du programme de surveillance des importations, ainsi que son impact (le cas échéant) sur le milieu des importateurs et des fabricants étrangers. Cette analyse pourrait servir de précédent pour les approches favorables aux échanges, retenues pour la mise en œuvre des ARM et le suivi de ceux-ci.

Le Canada a exploré les avantages de l'adoption d'une approche fondée sur l'autodéclaration au détriment d'une approche alternative à l'homologation. Un processus d'inscription fondé sur une déclaration de conformité devrait entrer en vigueur au Canada d'ici le début de 2002, uniquement pour les équipements de raccordement de matériel terminal.⁸⁹ Une approche prévoyant une déclaration de conformité avec vérification par des laboratoires d'essais désignés ou reconnus sera mise en œuvre. Cette approche, qui doit garantir la réalisation d'un examen plus approfondi, est jugée plus adaptée au Canada que celles fondées sur les déclarations de conformité.⁹⁰

Tout bien considéré, les mécanismes consultatifs existants, les approches d'élaboration des normes et la grande quantité de données connexes disponibles en ligne donnent à penser que des efforts raisonnables ont été déployés pour assurer la transparence et l'ouverture du processus de décision dans le secteur des équipements de télécommunications. Alors que le secteur a tendance à mal s'accommoder du concept de mesures harmonisées à l'échelle internationale, les ressources importantes consacrées aux ARM

par secteur et la récente adoption d'une approche basée sur les déclarations de conformité démontrent une volonté soutenue de réduire autant que possible les restrictions inutiles aux échanges et d'adopter des méthodes plus efficaces. L'élaboration des règlements sur les appareils de télécommunications (dont la publication préalable dans la *Gazette du Canada* du 29 septembre 2001 était accompagnée d'un REIR (partie D)) devrait également faciliter la mise en œuvre des ARM, puisqu'ils obligent tous les distributeurs, vendeurs et importateurs de tous appareils de télécommunications à se conformer aux normes canadiennes. Le but avoué de ces nouveaux règlements, élaborés avec le soutien des partenaires internationaux aux ARM, est d'uniformiser davantage les règles du marché.

3.3 *Automobiles et composants*

Le dynamisme historique de l'activité économique mondiale dans le secteur de l'automobile et les fréquentes interventions de certains États visant à protéger leurs constructeurs nationaux, ainsi que les tensions commerciales liées aux questions de réglementation nationale en général et aux normes et aux procédures d'homologation en particulier ont longtemps figuré parmi les priorités en matière d'échanges bilatéraux et régionaux. En effet, l'automobile fait partie des produits les plus réglementés au monde, surtout pour des raisons liées à la sécurité, à la conservation de l'énergie et à la protection de l'environnement. Les diverses stratégies adoptées par les pays pour atteindre des objectifs nationaux légitimes dans ces domaines d'intérêt public devraient donc rester à l'origine d'importants différends commerciaux à l'heure où la demande mondiale d'automobiles continue d'augmenter.

En 1999, la production canadienne de véhicules automobiles a pour la première fois franchi le cap des trois millions d'unités, soit plus de 54 % de plus que le niveau de production de 1990. La vitalité de l'industrie automobile canadienne dément les craintes antérieures que, dans le contexte de libéralisation des échanges promue par l'ALENA, cette industrie ne puisse pas rivaliser avec la production mexicaine, qui emploie des travailleurs à bas salaires. Entre 1994 et 2000, plus de \$CAN 27 milliards ont été consacrés à de nouvelles dépenses d'équipement en faveur de l'industrie automobile canadienne, ce qui témoigne de l'expansion économique générale en Amérique du Nord et des conditions de concurrence avantageuses. Le Canada reste intéressant pour l'industrie automobile pour les raisons suivantes : proximité des marchés essentiels nord-américains, infrastructures de transport de haute qualité, technologie de pointe, productivité élevée de la main-d'œuvre, faible coût de la main-d'œuvre par rapport aux États-Unis et inflation modérée en dépit de la dépréciation du dollar canadien. Le tableau 6 montre que le Canada a dégagé un excédent croissant de la balance commerciale dans le secteur automobile au cours des années 1990.

Toutefois, les chiffres totaux de la balance commerciale occultent de grandes tendances de fond, à savoir un déficit structurel dans le commerce des pièces détachées et un énorme surplus dans le secteur d'assemblage de véhicules, qui compense largement le déficit affiché dans le secteur des pièces. L'unique destination à l'exportation est le marché des États-Unis, ce qui témoigne amplement de la profonde intégration du marché nord-américain de l'automobile. Pendant les années 1990, le pourcentage des exportations totales vers les États-Unis est pratiquement resté stable (autour de 97 %). Au cours de la même période, les importations en provenance des États-Unis et du Mexique ont augmenté, parallèlement à une chute proportionnelle des importations en provenance du Japon.

Tableau 6. Commerce canadien des produits automobiles, 1990-2000

Automotive Trade	1990	1995	1999	2000
	Value of Total Exports and Imports (Millions of \$CAN)			
Total Exports	32,067	58,784	86,572	86,858
Total Imports	26,458	54,165	59,895	61,854
Trade Balance	5,609	4,619	26,677	25,004
	Shares of Total Trade (% of Total)			
Exports by destination				
USA	97.4%	94.8%	97.8%	97.4%
Imports by Origins				
USA	76.3%	83.8%	82.0%	79.2%
Mexico	1.6%	4.8%	4.0%	5.7%
Japan	14.2%	6.3%	7.6%	8.2%
Others	7.9%	5.1%	6.4%	6.9%

Source: Statistiques canadiennes, HS 87, www.strategis.gc.ca

L'intégration du marché automobile du Canada et des États-Unis est encouragée depuis très longtemps. D'ailleurs, l'harmonisation des prescriptions techniques et des procédures d'homologation constituait la question essentielle du Pacte de l'automobile de 1965. Depuis cette date, tant l'ALECEU (1989) que l'ALENA (1994) ont contribué à consolider le processus d'harmonisation et l'ALENA a fait entrer le Mexique dans le marché automobile intégré nord-américain. A l'heure actuelle, la majorité des prescriptions techniques et des procédures d'homologation pour les voitures de tourisme sont harmonisées entre le Canada et les États-Unis et, conformément aux dispositions de l'ALENA, les prescriptions techniques et les procédures d'homologation mexicaines sont soumises à un environnement de marché et à un contexte réglementaire, entraînant une plus grande harmonisation dans le secteur automobile.⁹¹

Transports Canada adopte et met en œuvre les réglementations fédérales en matière de sécurité routière et de véhicules automoteurs, essentiellement en vertu de la *loi sur la sécurité des véhicules automobiles*. Les réglementations relatives à l'environnement sont adoptées et mises en œuvre par Environnement Canada, principalement en vertu de la *loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). A l'issue de consultations, les projets de règlement sont publiés dans la *Gazette du Canada*, en même temps que l'évaluation requise de l'impact de la réglementation, avant la publication finale. La conformité des normes techniques tant en matière de sécurité que d'environnement s'inscrit dans un système d'autohomologation appliqué par les fabricants. Le gouvernement fédéral et les provinces se partagent les responsabilités ayant trait à la sécurité et à l'environnement.

D'après les estimations, une grande majorité des règlements relatifs à la sécurité et à l'environnement sont harmonisés entre le Canada et les États-Unis pour les véhicules routiers. Conformément à la *loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, le processus d'harmonisation des normes est facilité par le recours à la technique législative puisée uniquement dans la législation sur les véhicules automobiles et intitulée « documents de normes techniques ». Ces documents correspondent à un type bien précis de documents normatifs se rapportant aux textes réglementaires d'un État étranger. Ils sont soumis aux prescriptions obligatoires du processus réglementaire, y compris la consultation et la publication, mais

les modifications qui y sont apportées échappent aux dispositions en matière de consultation. Néanmoins, plusieurs garanties sont attachées au processus d'élaboration des modifications apportées aux documents de normes techniques, notamment un mécanisme de contrôle et un délai de grâce de six mois pour se conformer à un tel document. D'emblée, ces documents ainsi que les processus de modification de ceux-ci permettent une harmonisation plus rapide des normes relatives aux automobiles avec celles de pays tiers. La procédure en matière de documents de normes techniques, qui témoigne de l'intégration du marché de l'automobile en Amérique du Nord, a été abondamment utilisée en liaison avec les règlements en vigueur aux États-Unis. A ce jour, aucune plainte n'a été rapportée à propos d'un usage abusif de cette technique législative.

En dépit de l'importance relative de son intégration au sein du marché nord-américain de l'automobile, le Canada a manifesté son intérêt pour la poursuite d'initiatives multilatérales destinées à réduire autant que possible l'hétérogénéité réglementaire dans le secteur et a signé l'accord mondial de 1998 (encadré 6). L'élaboration de règlements techniques mondiaux devrait aboutir à une plus grande harmonisation entre les règlements nord-américains et ceux d'autres pays et régions. Les règlements élaborés en vertu des règlements techniques mondiaux seront censés servir de base à l'homologation des véhicules automobiles vendus au Canada, dès qu'ils seront disponibles. A l'heure actuelle, aucun règlement technique mondial n'a été exposé ni repris dans le recueil des règlements techniques mondiaux admissibles ni inscrit dans le registre mondial.

Encadré 6. Règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à moteur

Ces dernières années, des voix se sont exprimées en faveur d'un renforcement des capacités juridiques et administratives de l'Entente de 1958 du groupe de travail 29 de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), le principal forum du développement commun des normes techniques et des exigences réglementaires applicables aux véhicules à moteur. En juin 1998, un nouvel accord a été conclu sur « l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues », afin de faciliter la participation des pays qui appliquent un système d'homologation de type ou d'auto-déclaration de conformité des normes. L'accord mondial CEE-ONU s'intitule « Accord concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues, aux équipements et aux composants qui peuvent être montés et/ou utilisés sur des véhicules à roues ». L'accord de 1998 ouvre la possibilité d'élaborer des « règlements techniques mondiaux » qui sont proposés par les parties contractantes et qui doivent être approuvés par consensus. Le nouvel accord est entré en vigueur le 25 août 2000. En octobre 2001, les parties contractantes étaient : le Canada, la Chine, l'UE, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la République de Corée, la Fédération russe, l'Afrique du Sud, la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Comme environ 90 % des importations totales proviennent des partenaires de l'ALENA, les droits de douane canadiens sur les véhicules de tourisme importés s'appliquent à une petite fraction des importations totales, essentiellement en provenance du Japon, de l'Union européenne et de la Corée. Les droits de douane sur les voitures de tourisme ont progressivement chuté, passant de 17.5 % en 1968 à 9.2 % en 1994 et 6.1 % en 2001, en conséquence des engagements en matière de réduction tarifaire de l'Uruguay Round. Les véhicules importés des États-Unis, qui satisfont aux règles d'origine de l'ALENA, sont exemptés de droits de douane à leur entrée au Canada. Les importations en provenance du Mexique sont toujours soumises à une taxe de 1.8 % en 2001 et seront exemptées en 2003 en conformité avec le calendrier des réductions tarifaires approuvé par l'ALENA.

Au début de 2000, il s'est avéré que certaines dispositions du Pacte de l'automobile, conservé au sein de l'ALENA, étaient incompatibles avec les obligations OMC du Canada au regard des procédures de règlement des différends demandées par le Japon et la Commission européenne. Ces dispositions autorisaient certains constructeurs automobiles, qui étaient membres du Pacte de l'automobile, d'importer au Canada des véhicules en franchise sous réserve de critères de rendement en termes de ratios production/ventes et d'engagements minimaux en matière de valeur ajoutée. Les constructeurs automobiles

japonais, en particulier, qui avaient investi des sommes considérables au Canada se plaignaient de ne pas bénéficier d'exonération des droits de douane en tant que constructeurs ayant acquis des droits en vertu du Pacte de l'automobile.

En septembre 2000, le Canada a supprimé les ratios production/ventes prévus par le Décret de 1988 sur le tarif des véhicules automobiles et a abrogé ledit décret dans sa totalité en février 2001, pour se conformer entièrement aux obligations de l'OMC. Les constructeurs automobiles qui bénéficiaient auparavant du statut accordé en vertu du Pacte de l'automobile paient à présent 6.1 % de taxe sur les véhicules qu'ils importent de pays non membres de l'ALENA. Lors de son évaluation de l'impact probable de ces changements législatifs, le Canada en est arrivé à la conclusion que les exigences de rendement du Pacte de l'automobile étaient largement dépassés par les événements et en fait, ne constituaient pas une contrainte pour les constructeurs. Bien qu'il ait refusé l'application de toute réduction tarifaire unilatérale pour les véhicules automobiles, le Canada est disposé à envisager des réductions tarifaires dans le contexte de négociations commerciales multilatérales.

Lors du passage de l'ALECEU à l'ALENA, le critère régional a été redéfini en détail et il a été prévu d'élever son niveau pour accorder la franchise aux échanges intrarégionaux. Conformément aux règles d'origine de l'ALENA pour les véhicules automobiles, pendant la période 1994-1997, 50 % au moins du coût net d'un véhicule léger (à l'exclusion des redevances, des coûts de promotion des ventes, de conditionnement et d'expédition et en limitant les frais d'intérêts) devaient provenir d'Amérique du Nord. En 1998, ce chiffre est passé à 56 % et en 2002, il sera de 62.5 %. Tous les autres véhicules devaient satisfaire à la limite de 50 % pour la période 1994-1997, de 55 % entre 1998 et 2001 et la limite sera de 60 % pour la suite. Le renforcement du critère régional incite les fabricants à se procurer les facteurs de production auprès de fournisseurs régionaux et donc à se détourner des facteurs de production de pays tiers. Déterminer le critère régional de moteurs, boîtes de vitesses et autres pièces à composants multiples peut être fastidieux pour les fabricants, qui doivent se conformer aux réglementations, et peut aussi compliquer la tâche des fonctionnaires des douanes, chargés de la vérification.

Les avantages concurrentiels fondamentaux du Canada dans le secteur automobile reposent dans une large mesure sur les conditions du marché libre, ainsi que sur l'efficacité des moyens de transport et la qualité des infrastructures aux frontières, ces éléments devant permettre d'assurer une production et une livraison au moment opportun. Compte tenu des perspectives d'expansion économique mondiale moins favorable et de l'excédent important de capacité de production dans le secteur automobile en Amérique du Nord et dans le monde, il faut que le Canada résiste fermement aux appels mal avisés de protection commerciale visant à préserver la production intérieure. Il doit en outre jouer un rôle actif dans les enceintes multilatérales, afin de favoriser la liberté d'accès au marché dans le secteur automobile mondial.

4. CONCLUSIONS ET AXES D'ORIENTATION DE LA RÉFORME

4.1 *Évaluation générale des atouts et des faiblesses actuels*

Le bilan canadien est globalement positif. Toutefois, il est nécessaire de remédier à certaines faiblesses, si le pays veut tirer parti des progrès réalisés et des enseignements tirés de la longue expérience acquise en matière d'ouverture de marché et de réforme réglementaire. La présente section fait le point sur les atouts et les faiblesses actuelles du Canada au niveau des efforts qu'il déploie pour accroître l'ouverture du marché par une réforme réglementaire, dans le but de déterminer clairement les axes d'orientation pour la suite. D'emblée, l'analyse reconnaît les solides acquis du Canada dans l'adoption des principes pour une réglementation efficace. Le parcours du Canada est un exemple à suivre à de nombreux égards et l'expérience qu'il a accumulée peut inspirer les bonnes pratiques réglementaires dans d'autres pays de

l'OCDE. Bien que le Canada ait les moyens de remédier à certaines déficiences systémiques, il convient de replacer les défauts des régimes réglementaires, des processus et des pratiques du pays dans le contexte plus large de sa réussite exemplaire. L'analyse critique et les recommandations d'actions qui en découlent invitent tant les autorités réglementaires que les responsables de la politique commerciale à prendre les devants en établissant un calendrier audacieux des projets de réglementation à une époque où les progrès économiques de la dernière décennie peuvent facilement susciter un excès de confiance.

Les six principes pour une réglementation efficiente sur lesquels cette analyse s'appuie ne sont pas expressément codifiés dans le droit canadien, mais des efforts ont été déployés pour leur mise en pratique. Le principal instrument en ce sens est la *politique fédérale de réglementation* ainsi que son annexe A concernant les accords internationaux et intergouvernementaux, qui établissent des repères précis destinés aux organismes de réglementation fédéraux, leur expliquant comment réglementer dans une perspective d'ouverture du marché. La politique de réglementation aborde, directement ou indirectement, totalement ou partiellement, l'ensemble des six principes pour une réglementation efficiente. La politique s'applique à la législation subordonnée uniquement, mais la législation primaire est balisée par une série d'autres instruments avec, toutefois, une moins grande considération pour la dimension commerciale.

La politique ainsi qu'un grand nombre des recommandations connexes destinées aux organismes de réglementation fédéraux témoignent du sérieux avec lequel le Canada a abordé le processus de réglementation, ainsi que des concepts solides du cadre prévu pour le développement dudit processus. Tout bien considéré, les processus réglementaires sont très *transparentes et accessibles*. La procédure mise en place pour la consultation tant au sein du gouvernement qu'à d'autres niveaux, les nombreuses ressources investies dans les nouvelles approches de consultation des parties prenantes, la publication préalable obligatoire des projets de règlement, assortie de mesures claires permettant aux intéressés d'émettre leurs observations -- toutes ces mesures donnent l'impression d'une volonté de transparence et d'accessibilité de l'activité réglementaire au sein du gouvernement. Les normes et règlements techniques sont élaborés en conformité avec les disciplines internationales de pointe, qui ont toutes été explicitement transposées dans des instruments de politique internes. L'utilisation de l'Internet pour favoriser la transparence et faciliter les procédures de consultation a permis d'obtenir des résultats encore meilleurs. Malgré ce bilan impressionnant, certains groupes représentant les milieux d'affaires continuent à être préoccupés par la manière dont les consultations sont engagées et conduites. D'autres encore se plaignent du manque de transparence et de flexibilité des institutions pour contester les réglementations existantes et les interprétations de celles-ci. Dans le même temps, cependant, de nombreuses parties prenantes reconnaissent éprouver une certaine « lassitude vis-à-vis des consultations » à la suite de multiples sollicitations de la part des administrations publiques en vue de les faire participer aux processus d'élaboration des règles. En définitive, des solutions pratiques pour remédier aux éventuelles insuffisances semblent à portée de main et pourraient incontestablement être obtenues en améliorant le dialogue entre les administrations et les entreprises sur les attentes mutuelles à l'égard du processus de consultation et en définissant plus clairement les questions qui doivent être traitées et la façon de le faire.

Certaines mesures, notamment les restrictions à la propriété et au contrôle d'étrangers dans une série de secteurs (essentiellement celui des services) ainsi que les obstacles réglementaires limitant la capacité des entreprises étrangères à concurrencer à armes égales les entreprises nationales, par exemple dans le secteur des télécommunications, ternit le bilan généralement positif du Canada en matière de *non-discrimination*. La participation du Canada aux accords d'échanges préférentiels et son attitude profondément favorable à l'ALENA ont généralement consolidé les efforts visant à la libéralisation des échanges multilatéraux. D'ailleurs, il semble qu'à l'heure actuelle, cette complémentarité mutuelle soit largement admise. Néanmoins, les approches du Canada et son attitude favorable à la transparence des accords commerciaux régionaux existants et en voie d'élaboration (ALENA et ZLFA), le refus de produire

des effets discriminatoires par l'application de mécanismes tels que les règles d'origine et la consolidation des liens réglementaires (notamment au moyen d'activités de normalisation à l'échelle régionale) permettront d'évaluer l'engagement du Canada à veiller à la non-discrimination dans la pratique.

La longue expérience du Canada dans l'analyse de l'impact de la réglementation témoigne de son engagement à garantir une réglementation de haute qualité et à favoriser le débat public et la prise de décision en connaissance de cause. Il est manifeste que les organismes de réglementation fédéraux sont chargés d'évaluer les impacts éventuels sur les entreprises, les échanges et la compétitivité dans le cadre de leur analyse générale coûts-avantages, les parties intéressées ayant accès aux résultats de cette analyse. Cependant, puisque, comme il le reconnaît lui-même, le gouvernement s'appuie sur l'évaluation de l'impact de la réglementation et s'en sert comme principal outil pour *éviter les restrictions inutiles aux échanges*, il conviendrait d'utiliser plus efficacement le processus de réglementation pour évaluer de façon explicite les impacts sur l'ouverture du marché international. L'efficacité de cet outil, utilisé pour éviter les mesures restreignant inutilement les échanges, dépend également de la culture réglementaire, des efforts consentis par les autorités réglementaires pour assurer l'ouverture du marché en général et leur compétence collective à éviter les mesures restreignant inutilement les échanges et à élaborer une réglementation favorable au commerce. Les autorités réglementaires doivent avoir les connaissances et les compétences requises ainsi que la volonté d'atteindre des objectifs légitimes de l'action publique, sans entraver abusivement l'ouverture du marché. Optimiser l'usage des REIR dans une perspective d'ouverture de marché ne peut qu'augmenter l'efficacité d'autres initiatives destinées à garantir le respect de ce principe qui tend à une réglementation efficiente, notamment les résultats spectaculaires obtenus en matière de simplification des activités économiques et de promotion du commerce. Tous les efforts doivent être orientés dans la même direction.

Le Canada, qui a adopté des approches fondées sur la *reconnaissance mutuelle*, a accumulé des expériences et tiré des enseignements de cette pratique. Actuellement, il applique des approches innovantes se fondant sur d'autres formes de coopération réglementaire, comme l'harmonisation réglementaire avec les États-Unis. Ces initiatives peuvent apporter une contribution majeure à l'ouverture du marché, mais il est impératif qu'elles ne produisent aucune possibilité d'effet discriminatoire pour les pays non participants. Les informations disponibles semblent indiquer que le Canada applique les *mesures harmonisées au niveau international*, comme les normes internationales, et participe à leur élaboration (puisque, d'après les estimations, 78 % des normes nationales sont basées sur des normes internationales), bien que des contraintes pratiques puissent gêner leur mise en œuvre effective dans certains secteurs.

Dans la pratique, il est difficile de dresser un bilan cohérent de l'*application des principes de la concurrence dans une perspective internationale*, principalement parce qu'il n'existe apparemment pas d'affaires détaillées impliquant des étrangers pour donner des indications à ce sujet. Cependant, il semble que les mécanismes institutionnels et les approches nécessaires pour assurer le respect de ce principe soient en place. Les entreprises étrangères qui souhaitent déposer une plainte jouissent des mêmes possibilités de recours que les entreprises nationales, mais il se peut aussi qu'elles soient confrontées aux mêmes obstacles, notamment le traitement dans les délais des plaintes et un manque de transparence des décisions initiales.

Si le Canada veut accroître l'ouverture du marché par une réforme réglementaire, il est nécessaire qu'il examine les questions plus larges de la gestion systémique et réglementaire. S'il est vrai que la politique de réglementation est un modèle à bien des égards, elle est entachée dans la pratique par l'absence d'une mise en œuvre méthodique par les organismes chargés de la réglementation. On décèle à ce niveau plusieurs défauts de procédure : les organismes de réglementation jouissent toujours d'un pouvoir discrétionnaire considérable sur la façon dont ils mettent en œuvre les prescriptions de la politique, ce qui donne lieu à une mosaïque de pratiques réglementaires individuelles par département ; les prescriptions de la politique ne sont pas connues ou les façons de s'y conformer ne sont pas comprises ; la

qualité de l'analyse de l'impact de la réglementation, qui est pourtant requise, varie et l'analyse ne tient pas toujours systématiquement compte des conséquences sur l'ouverture du marché ; il n'existe pas de règles bien établies sur la façon dont la politique est mise en œuvre dans la pratique. L'effet combiné de ces points faibles peut finalement altérer les conditions de concurrence tant pour les entreprises nationales qu'étrangères. Après avoir réalisé leur propre étude sur le processus d'EIR et sur les analyses des NGPR, les ministères chargés de réglementer et le BCP ont pris des mesures qui remédieront à un grand nombre de ces défauts.

Les différences de réglementation persistantes et parfois importantes entre les provinces et les territoires du Canada sont considérées par les groupements d'entreprises nationales comme des obstacles majeurs au commerce intérieur. L'entrée en vigueur de l'accord de 1995 sur le commerce intérieur a été largement accueillie comme un pas important dans la bonne direction. Toutefois, la lenteur avec laquelle l'accord a été mis en œuvre a réduit les perspectives d'un règlement à court terme du problème des obstacles aux échanges entre les provinces et de création d'un marché intérieur intégré. Un grand nombre de ces obstacles ont un caractère réglementaire. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces griefs internes sont partagés par les entreprises étrangères ; cependant, ils peuvent influencer les décisions d'investissement et fausser les flux des échanges commerciaux. Dans l'intervalle, le Canada reste confronté à ce qu'il appelle un problème d'« image » en tant que lieu d'investissement, les différents partenaires émettant des points de vue contradictoires sur l'ampleur réelle de la charge réglementaire cumulée qui pèse sur les entreprises. Les investisseurs potentiels reçoivent un signal mitigé, même si le Canada poursuit ses efforts pour attirer des investissements du monde entier et continue de prendre des initiatives visant à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises. Enfin, bien que les pratiques réglementaires des provinces n'entrent pas dans le cadre du présent document, il est évident que les gouvernements régionaux participent également à la mosaïque de la réforme réglementaire au Canada. La nécessité de définir des stratégies fédérales et provinciales efficaces en vue de la coopération réglementaire et la difficulté plus globale de parvenir à l'harmonisation intérieure de la politique commerciale sont des éléments essentiels pouvant contribuer à accroître l'ouverture du marché.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure le cadre législatif du Canada encourage la mise en place d'un environnement réglementaire favorable à la concurrence et certains aspects peuvent empêcher le Canada de poursuivre l'ouverture du marché. Bien que les accords de l'OMC ainsi que d'autres accords commerciaux aient amplement guidé la réforme de la réglementation dans ce domaine, les particularités techniques actuelles de la législation canadienne peuvent entraver leur mise en œuvre dans la pratique. Par exemple, de nombreux cadres législatifs actuels ne prévoient pas le pouvoir d'élaborer des règlements basés sur le rendement, qui est un moyen important d'éviter les mesures restreignant inutilement les échanges. Les organismes de réglementation se voient donc contraints d'appliquer, autant que possible, des prescriptions basées sur le rendement au niveau de la réglementation intérieure, alors qu'ils n'ont pas la compétence légale de le faire dans la pratique. Par conséquent, de nombreux instruments législatifs, comme la *loi sur les aliments et les drogues*, obligent souvent les organismes de réglementation à adopter une stratégie de réglementation directe et à perpétuer une approche désuète et mal adaptée à la dynamique de bonne pratique réglementaire en général et aux échanges et à la stratégie favorable aux investissements en particulier. Et même si des mesures ont été prises pour assouplir la conformité aux règlements (une approche qui était auparavant admise mais qui a finalement été écartée dans la proposition de *loi sur l'efficacité de la réglementation*), la capacité de groupes d'intérêt particuliers à dissuader le gouvernement de s'appuyer sur les entreprises pour prendre les mesures qui s'imposent en vue d'atteindre un objectif réglementaire risque de paralyser les projets du gouvernement dans ce domaine.

A cet égard, il se peut que les organismes de réglementation ne soient pas complètement familiarisés avec l'éventail des moyens mis à leur disposition pour élaborer une réglementation favorable aux échanges, comme la faculté de s'inspirer de normes internationales pour élaborer les réglementations internes, ainsi que les différentes méthodes qui existent, par exemple l'incorporation par référence, pour les

intégrer dans la loi. Il semble également que les alternatives à la réglementation puissent recevoir une plus grande attention (voir les explications à ce sujet au chapitre 2). Les organismes de réglementation ne sont pas vraiment encouragés dans ce sens, en particulier lorsque les règlements sont susceptibles de générer des revenus, et certains instruments législatifs empêchent parfois ces organismes d'explorer des alternatives à la réglementation. Enfin, il semble que les parties intéressées par la politique commerciale aient la possibilité de participer davantage, et peut-être dans un cadre plus formalisé, à l'examen minutieux des projets de règlement dans la perspective de l'ouverture du marché. Pour l'heure, les parties intéressées par la politique commerciale utilisent essentiellement des contacts informels pour faire part de leurs points de vue en tant que spécialistes.

Dans l'intérêt de sa population, le gouvernement canadien doit prendre des mesures supplémentaires pour faire face aux nouvelles difficultés découlant d'une économie mondialisée. Les accords commerciaux sont un important vecteur de réforme de la réglementation, mais le respect de leurs dispositions détermine la limite inférieure mais pas la limite supérieure des efforts que les gouvernements doivent déployer pour accroître l'ouverture du marché grâce à une réforme de la réglementation. Ils peuvent décider de faire davantage que ce qui est imposé. Cependant, au Canada, l'attitude généralement adoptée est celle de l'approche minimaliste. Les organismes de réglementation sont encouragés à prendre les mesures nécessaires pour respecter les obligations en matière de commerce international - ni plus, ni moins. Les arguments en faveur d'un dépassement de ces obligations - comprenant un cadre réglementaire explicitement favorable à la concurrence allant plus loin que les obligations existantes en termes d'échanges - semblent particulièrement attrayants dans un pays qui a tout à gagner de l'ouverture des marchés.

Pour l'heure, les politiques commerciale et réglementaire canadiennes se trouvent apparemment à la croisée des chemins. Étant donné qu'ils ont déjà bien avancé dans la suppression des obstacles habituels aux échanges (mesures aux frontières) et que la réglementation sociale se développe dans le cadre de ce que d'aucuns au Canada décrivent comme l'orientation du futur, le Canada et ses partenaires commerciaux opteront de plus en plus pour les types de mesures, outre les mesures aux frontières, qui assurent la qualité de l'accès au marché. Les approches visant à poursuivre les objectifs politiques légitimes dans des domaines clés, comme la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, mettront à l'épreuve l'engagement persistant du Canada à respecter les principes pour une réglementation efficace. Au Canada comme ailleurs, le processus de décision doit désormais comporter un nouvel objectif : garantir la cohérence et la complémentarité mutuelle entre les échanges et les régimes réglementaires, les processus et les pratiques.

4.2 *Le point de vue dynamique : rythme et orientation du changement*

La poursuite de la libéralisation des échanges et l'adhésion au système commercial multilatéral réglementé au fil des années ont été bénéfiques pour le Canada. Parallèlement à l'élargissement et au renforcement progressif des accords d'échanges préférentiels, en particulier l'ALENA, les initiatives visant à ouvrir le marché ont posé les jalons d'une expansion constante des échanges et des investissements bilatéraux. Les coûts d'ajustement supportés par certaines industries nationales dans le sillage de la libéralisation des échanges se sont avérés moins élevés que prévus initialement et le *bilan* est incontestablement positif : le Canada a largement profité de l'ouverture du marché et a efficacement utilisé les bénéfices générés par les échanges pour soutenir son niveau de vie élevé et maintenir la politique sociale et les programmes qui, pour beaucoup, déterminent en partie ce que signifie être Canadien. Au Canada, les responsables de l'action publique ont toujours considéré les marchés libres comme un moyen d'arriver au but - une façon de favoriser la prospérité, un moteur de croissance économique. Alors que bon nombre de Canadiens ne se mettent pas d'accord sur les moyens d'arriver au but, rares sont ceux qui contestent que les politiques du marché libre ont largement tenu leur promesse.

Malgré les très grands progrès enregistrés, il est nécessaire de consacrer un nouvel effort pour poursuivre l'ouverture du marché, qui n'est pas encore complètement achevée. La concurrence étrangère dans certains secteurs clés, comme les services de télécommunications et le transport aérien, reste strictement limitée. Il ne semble pas y avoir de réelle urgence dans la mise en œuvre de ces mesures. Par exemple, malgré la pression exercée en vue d'obtenir l'assouplissement des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur du transport aérien, le Canada, comme la plupart des autres pays, a choisi de les maintenir. De l'avis du Canada, l'assouplissement, à l'échelle internationale, des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur a progressé à un rythme acceptable pour les pays concernés. Dans ce contexte, le Canada, qui était favorable à une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, a essentiellement porté son attention sur l'agriculture, qui est le seul domaine pour lequel il est réellement demandeur à l'heure actuelle.

La longue expérience acquise par le Canada dans la réforme de la réglementation a produit un impact moins visible et est moins connue que les initiatives en matière de libéralisation des échanges. Au fil des années, les efforts visant à améliorer la qualité des projets de règlement et à rationaliser la réglementation ont donné des résultats dans de nombreux domaines. Il semble cependant que les bénéfices de cette expérience n'aient pas été clairement expliqués par le gouvernement ni facilement compris par les intéressés ou le public en général. Ces dernières années, un sentiment de lassitude à l'égard de la réforme de la réglementation s'est installé et a été renforcé par ce qui peut être une indifférence progressive, un manque de volonté politique ou de moyens politiques de relancer le processus, en tenant compte tant des entreprises que des citoyens, à une époque où, paradoxalement, l'intérêt et la sensibilisation du public pour les questions de réglementation grandissent et que la pression en faveur de la réglementation (principalement due à des groupes de la société civile) augmente. Comme précisé au chapitre 2, l'apparente absence de préoccupation publique importante (sinon de soutien tacite) pour l'évolution de la réforme de la réglementation au Canada jusqu'à ce jour constitue un avantage considérable dont le Canada doit encore tirer parti.

Dans ce contexte, les faiblesses de la performance économique du Canada commencent à apparaître, notamment l'écart croissant entre sa productivité et celles des États-Unis. La tâche inachevée de libéralisation des échanges et la perte de vitesse au niveau de la réforme réglementaire plus générale sont déterminantes à cet égard et doivent faire l'objet d'un réexamen, pour assurer la réussite des efforts plus larges visant à mettre fin aux tendances économiques défavorables. Étant donné que l'expérience acquise par le Canada dans ces deux secteurs de politique est déjà grande, il ne faut pas laisser passer l'occasion d'assurer la cohérence générale entre la politique commerciale et la réglementation, tout en mettant en place un environnement réglementaire explicitement favorable à la concurrence. La section finale ci-dessous contient des recommandations d'action spécifiques, inspirées de ces réflexions.

4.3 *Actions envisageables*

La présente section décrit les possibilités d'accroître l'ouverture du marché grâce à la réforme de la réglementation, que le gouvernement du Canada pourrait envisager. Les recommandations ci-dessous s'inspirent de l'analyse présentée dans ce document ainsi que des recommandations d'actions spécifiques formulées dans le rapport aux ministres sur la réforme réglementaire de 1997 de l'OCDE, qui s'appuyait sur le consensus international sur les bonnes pratiques réglementaires et sur l'expérience collective des pays de l'OCDE.

1. *Concevoir une stratégie destinée à assurer une plus grande cohérence entre la politique commerciale et la politique réglementaire, en particulier en déterminant les éléments d'un cadre réglementaire explicitement favorable à la concurrence*

Des groupements d'entreprises nationales persistent à affirmer que le cadre réglementaire existant ne favorise pas entièrement un environnement concurrentiel. Il est nécessaire de prendre des mesures claires en réponse aux préoccupations explicites relatives à la justesse et l'exhaustivité des consultations, de définir des possibilités de recours contre la réglementation existante et d'analyser la charge réglementaire cumulée qui pèse sur les entreprises. Les éléments d'un cadre réglementaire favorable à la concurrence doivent être mis en œuvre sans effet discriminatoire.

2. *Poursuivre une ouverture du marché à la concurrence étrangère et supprimer les obstacles réglementaires à la concurrence entre les entreprises nationales et étrangères*

Passer en revue les restrictions à la propriété étrangère par secteur, dans le but de déterminer clairement les coûts et les avantages de leur maintien persistant. Les informations disponibles témoignent du coût croissant du maintien de politiques protectionnistes (principalement dans certains secteurs de services) et dans certains cas, les arguments en faveur de la poursuite de la libéralisation sont avancés par les entreprises nationales elles-mêmes. Par ailleurs, le coût pour le consommateur n'a pas été systématiquement chiffré et les liens éventuels entre les politiques protectionnistes et l'écart de productivité n'ont pas été examinés.

3. *Demander aux autorités fédérales chargées de la réglementation de rédiger des rapports annuels décrivant la mise en œuvre de l'annexe A de la politique réglementaire*

Actuellement, il n'existe pas de surveillance systématique, par les organismes fédéraux de réglementation, de la mise en œuvre de l'annexe A (obligations des organismes de réglementation en vertu des accords internationaux et intergouvernementaux) ni de la politique en général, si bien que ces instruments importants sont largement sous-utilisés dans la pratique. L'obligation de rédiger un rapport annuel de performance livrerait des informations qui permettraient de définir les meilleures pratiques et de les encourager dans la perspective de l'ouverture du marché et aiderait les organismes de réglementation à déceler et à aborder les questions réglementaires liées aux échanges. Les autorités réglementaires pourraient présenter leurs rapports au BCP ou à l'ECGM.

4. *Améliorer le contrôle de la qualité des REIR et formuler des directives claires à appliquer par les organismes de réglementation lors de l'élaboration des règlements favorables aux échanges et aux investissements*

Les directives actuelles concernant l'analyse d'impact de la réglementation exigent des rédacteurs des REIR qu'ils évaluent les impacts possibles d'un projet de réglementation sur les échanges et les investissements en sus d'autres critères concurrents. Toutefois, la qualité inégale des REIR à la source et l'insuffisance des contrôles de qualité à mesure que ceux-ci progressent dans le système sans être remis en cause laissent penser que la dimension d'ouverture du marché n'est pas étudiée systématiquement et en profondeur. Si la publication préalable dans la *Gazette du Canada* peut faire office de dernier mécanisme de contrôle pour repérer d'éventuelles lacunes de ce type, cela ne saurait

exonérer les autorités de réglementation du devoir de s'acquitter des obligations existantes dans toute la mesure de leurs possibilités. Si cette capacité fait défaut, des initiatives concernant la formation devraient permettre de combler cette lacune. Il faudrait en outre expliquer clairement aux organismes de réglementation comment ils peuvent rédiger des règlements en des termes favorables aux échanges, notamment en s'inspirant de normes, et les encourager à concevoir des alternatives novatrices et viables aux réglementations.

5. *Entreprendre une refonte législative globale de manière à garantir aux organismes de réglementation la latitude et le pouvoir d'élaborer une réglementation favorable à la concurrence, aux échanges et aux investissements*

Cette tâche commence par une actualisation des cadres législatifs permettant de concevoir des règlements en tenant compte de la performance plutôt qu'en se fondant sur des caractéristiques techniques ou descriptives, le cas échéant, et de favoriser la conception d'alternatives à la réglementation, si cette possibilité n'existe pas encore.

6. *Mettre au point une stratégie avisée à l'échelle du gouvernement en vue d'instituer une coopération dans le domaine de la réglementation avec d'autres pays*

Des initiatives de coopération dans le domaine de la réglementation (y compris, le cas échéant, des efforts d'harmonisation) sont actuellement déployés en dehors de toute stratégie gouvernementale portant sur les objectifs fondamentaux tant au niveau national qu'international. Une liste de vérification des critères favorables aux échanges devrait accompagner les initiatives visant à réduire autant que possible les effets discriminatoires éventuels à l'égard des pays non participants et à garantir la conformité de ces efforts à une stratégie plus large.

7. *Accélérer la mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*

Des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur mais il reste beaucoup à faire pour s'acquitter des obligations existantes découlant de l'Accord. Le retard de mise en œuvre dans certains domaines sape la confiance des entreprises et peut-être des investisseurs. Une volonté politique concertée sera nécessaire pour relancer la mise en application de l'accord, qui constitue une priorité pour la création d'un marché intérieur intégrée au Canada.

8. *Élargir les institutions et les mécanismes en vue d'une plus grande coopération fédérale et provinciale sur les questions liées aux questions des échanges et de la réglementation*

L'attention devrait tout d'abord se porter sur les difficultés créées par les questions liées aux normes et les possibilités de réduire les obstacles aux échanges et aux investissements, tout en satisfaisant aux objectifs en matière de santé et de sécurité. Les mécanismes consultatifs fédéraux et provinciaux existants peuvent être utilisés pour impliquer les parties intéressées dans ce dialogue sur l'action publique.

NOTES

- ¹ Voir « A Historical Perspective on Regulatory Reform: Institutions and ideas after the Regulation Reference » par Margaret M. Hill, Ph.D., Orientations stratégiques et coordination politique, Environnement Canada, 6 mai 1998.
- ² Voir le Rapport mondial 2001 sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement, disponible à l'adresse www.undp.org/hdr2001. Le classement est fondé sur une mesure composée qui englobe l'espérance de vie, les inscriptions aux systèmes d'éducation, l'alphabétisation des adultes et les revenus par personne.
- ³ Les MC peuvent également être préparés dans de nombreux autres cas, par exemple, à la demande du Premier ministre ou sur décision du Cabinet, en réponse à des demandes ou recommandations des comités parlementaires, ou quand un projet de politique ou un projet de programme ne peut pas être mis en action sans décision préalable du Cabinet.
- ⁴ Voir *Mémoire au Cabinet : Le guide du rédacteur* (juin 2000).
- ⁵ L'avis d'intention est optionnel. Bien qu'il soit conçu pour solliciter l'avis du public pendant les « premiers stades de la définition du problème », il n'exclut pas la nécessité d'une publication préalable ultérieure du projet de réglementation dans la Partie I de la *Gazette du Canada* ou d'une consultation générale des parties intéressées pendant la phase d'élaboration de la politique associée et de la réglementation elle-même.
- ⁶ Voir "les initiatives réglementaires prévues", à la section Environnement Canada du Rapport sur les plans et priorités pour 2001-2002.
- ⁷ Rencontre avec les membres de la communauté académique canadienne (juin 2001)..
- ⁸ Voir www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac.
- ⁹ La *Gazette du Canada* est accessible à l'adresse www.canada.gc.ca/gazette/gazette_e.html.
- ¹⁰ Certaines réglementations et catégories de réglementation sont exemptées de publication dans la Partie II, conformément à la section 15 du *Règlement sur les textes réglementaires* établi aux termes de la section 20 de la *Loi sur les textes réglementaires*.
- ¹¹ Voir la Partie C du *Guide sur le processus de réglementation* (avril 2001)
- ¹² Entrevues avec les membres des groupes d'entreprises canadiens, juin 2001.
- ¹³ Rencontres avec les associations professionnelles nationales (juin 2001).
- ¹⁴ L'expression « circonstances urgentes » s'applique généralement à des problèmes urgents de sécurité, de santé, de protection de l'environnement ou de sûreté nationale. Ce concept est évoqué dans l'Article 2.10 de l'Accord OTC de l'OMC, dans l'Appendice B de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, et dans l'Article 909.4 de l'ALENA.
- ¹⁵ Les notifications faites à l'OMC sont mises à la disposition des autres Membres par le biais du Service de documentation en ligne de l'OMC.
- ¹⁶ Rencontre avec les associations professionnelles nationales (juin 2001).
- ¹⁷ Bien que le CCN fonctionne indépendamment du gouvernement fédéral, 50 % de ses activités sont financées par le gouvernement.
- ¹⁸ Voir, par exemple, l'Article 909(d) de l'ALENA qui demandent aux Parties de « permettre aux autres Parties et aux personnes intéressées d'apporter leurs commentaires par écrit, puis d'étudier les commentaires et de tenir compte des résultats de cette étude. »
- ¹⁹ Toutefois, les OEN étant souvent plus au fait des besoins combinés des parties intéressées, ils sont parfois bien placés pour jeter les bases de l'élaboration d'une nouvelle norme. Par exemple, l'ACNOR,

responsable de l'actualisation du Code électrique du Canada, sera peut-être le premier à identifier de nouveaux besoins dans un domaine donné.

Aux États-Unis, par exemple, certains OEN préparent d'abord les normes en interne avant de les diffuser en vue d'obtenir les commentaires des parties intéressées.

Les entreprises étrangères qui participent à des comités de normalisation volontaires dans leur propre pays peuvent également, par ce biais, être tenus au courant des efforts en cours au Canada et y contribuer.

Document de l'OCDE intitulé : Marchés publics : Une synthèse [TD/TC/WP(2001)17/FINAL].

Le Troisième protocole d'amendement de l'ACI a créé une nouvelle annexe qui traite plus spécifiquement de l'approvisionnement des municipalités et de leurs organisations, conseils scolaires et organismes académiques, sociaux et de santé financés par le gouvernement. Les dispositions du chapitre cinq s'appliquent à la plupart des marchés publics dont la valeur excède des seuils spécifiques pour les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux, soit 25 000 \$ pour les biens, 100 000 \$ pour les services et 100 000 \$ pour les projets de construction. Pour les municipalités et autres organismes à financement public, les seuils ont été fixés à 100 000 \$ pour les biens et services et à 250 000 \$ pour les projets de construction. .

La Directive du Cabinet sur l'activité législative exige l'application de normes qualitatives pour la préparation des projets de loi, mais ces normes ne sont soumises à la surveillance d'aucun organisme officiel.

Par exemple, Methanex, une entreprise canadienne produisant du méthanol (un composant du MTBE, additif à l'essence), a contesté le droit de la Californie d'interdire le MTBE et a demandé une indemnisation au gouvernement des États-Unis. Voir également le débat correspondant dans le rapport MEPC de l'OMC, à la page 14 du WT/TPR/S/78.

Voir, par exemple, « A big hole in NAFTA » de Chantal Blouin dans le *Ottawa Citizen* du 11 septembre 2001. Reprenant bien le courant de pensée dominant sur ce sujet, Blouin écrit que « de nombreuses sociétés considèrent le Chapitre 11 comme un excellent moyen de combattre les réglementations sur la protection de l'environnement ou d'autres actions gouvernementales contraignantes », et qu'il s'agit « d'un détournement de l'utilisation prévue pour les dispositions entre les investisseurs et l'état ».

Voir la page 14 du Rapport MEPC 2000 de l'OMC sur le Canada (WT/TPR/S/78).

L'IED canadien a atteint la valeur record de 36,1 milliards de dollars en 1999, soit une augmentation de 47 % par rapport à 1998, ce qui porte le montant des IED dans les entreprises canadiennes à une valeur estimée de 240 milliards de dollars. Les États-Unis représentent la plus grosse partie de cette croissance, suite à une forte activité de fusions et d'acquisition dans les secteurs de la finance, de l'assurance, des machines et des équipements de transport. Voir le Rapport de performance du MAECI pour la période se terminant au 31 mars 2000.

SOR/85-611.

La *Loi sur Investissement Canada* définit une activité culturelle comme l'une des activités suivantes : (a) la publication, la distribution ou la vente de livres, magazines, périodiques ou journaux dans un format imprimé ou lisible, autre que la seule activité d'impression ou de composition de livres, de magazines, de périodiques ou de journaux ; (b) la production, la distribution, la vente ou la présentation de films ou d'enregistrements vidéos ; (c) la production, la distribution, la vente ou la présentation d'enregistrements audio ou vidéo dans le domaine de la musique ; (d) la publication, la distribution ou la vente de musique sous forme imprimée ou lisible au moyen d'une machine ; (e) la communication radio dans laquelle les transmissions sont destinées à être reçues directement par le public, par toute entreprise de radiodiffusion par radio, télévision et télévision par câble et par tout service de radiodiffusion et de réalisation par satellite.

Voir le *Rapport sur les plans et les priorités* du MAECI pour 2001-2002 (Rapports de prévision).

Ces amendements doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Voir la publication d'Industrie Canada, « Commerce des services : le Canada dans un contexte mondial » sur le site www.strategic.ic.gc.ca.

L'Article 1307 de l'ALENA précise qu'en cas d'incohérence entre le Chapitre 13 et tout autre chapitre, les dispositions du Chapitre 13 prédominent.

Voir « Managing Regulation : Policy, Practice and Prognosis », Public Policy Forum, février 2000.

{0>See "Regulatory Reform Through Regulatory Impact Analysis:<}100{> Voir "Regulatory Reform Through Regulatory Impact Analysis:<0} {0>The Canadian Experience" at www.tbs-

sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/vol114-1_e.html<}100{>The Canadian Experience » à l'adresse
www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/vol114-1_e.html<0}

37 Les rapports sont disponibles sur le site www.fin.gc.ca/toce/2001/taxexp_e.html.

38 Le texte est disponible sur le site www.tbs-sct.gc.ca/res_can/dwnld/rc_bro_dwn_e.html.

39 Présentation sur le choix des instruments devant le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et
de gouvernance, 25 mars 1999.

40 Statistique fournie par le Gouvernement canadien. Aucune ventilation détaillée sur la nature des demandes
de renseignements étrangères n'est disponible à cette heure.

41 Se reporter au rapport 2001 "eGouvernement Leadership: Rhetoric vs Reality – Closing the Gap" établi par
Accenture, organisation internationale de conseil en gestion et technologie. Selon Accenture, le Canada
doit sa place de "e-gouvernement numéro 1 pour l'année 2001" à "la volonté du gouvernement fédéral
d'ouvrir l'approche ministérielle traditionnelle aux services en ligne et de placer les besoins des citoyens et
des entreprises au cœur de sa démarche."

42 Ce service est proposé par la Direction des entreprises d'Industrie Canada sur le site
www.strategis.ic.gc.ca/corporations. Citant de récents résultats, le ministère a indiqué un « niveau de
satisfaction élevé », supérieur à 86 %, chez les utilisateurs de ce service qui a enregistré des « temps de
service » de « 13 h 00 à 17 h 00 » dans 100 % des applications en ligne.

43 Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) ont des partenariats avec 36 ministères et
agences fédéraux, ainsi que des accords formels ou d'autres arrangements de partenariat avec 10 provinces
et 3 territoires. Le site Web du CSEC www.BusinessGateway.ca offre en page d'accueil un menu complet
sur des thèmes tels que la création d'entreprise, la fiscalité, les exportations / importations, les marchés
publics / appels d'offres et la réglementation.

44 AIRS, base de données de recherche sur les obligations en matière d'importation, est disponible en ligne
depuis 2000 à l'adresse www.airs-sari.agr.ca/. Le système guide les utilisateurs à travers les
réglementations et les politiques applicables et fournit des informations sur toutes les obligations à
l'importation prescrites par l'ACIA pour des produits spécifiques. Le système n'est pas disponible à
l'heure actuelle pour les autres importations réglementées. Parmi les autres systèmes automatisés de
l'ACIA actuellement utilisés par les importateurs, on peut citer le Système de mainlevée par échange de
données informatisées (qui permet aux importateurs et courtiers de soumettre des transactions
d'importation simultanément à l'ACIA et à l'ADRC pour examen et décision automatisée) ; le Système de
suivi des importations (qui contrôle le lieu, l'état et la décision finale pour chaque marchandise importée
d'une expédition) ; et le Système de gestion de permis (qui couvre un large éventail d'arrangements
spéciaux d'importation en plus des permis et licences standards gérés par le Système des permis
d'exportation existant).

45 Les réglementations entrent généralement en vigueur dès leur enregistrement par le Secrétaire du Bureau
du Conseil privé (BCP). L'enregistrement s'effectue après leur approbation par l'organisme de
réglementation, généralement par décret-loi. Certaines lois d'habilitation autorisent l'application de
réglementations avec effet rétroactif. Néanmoins, ces lois d'habilitation sont tout à fait exceptionnelles et la
Charte des droits et des libertés interdit de punir des personnes pour une conduite qui n'était pas un délit au
moment où il a été commis.

46 Se reporter à l'article "Tobin Plans to Slash Red Tape" dans le *National Post* du 8 septembre 2001.

47 Se reporter par exemple à l'article « Regulations: More or Less? » dans le *Hillwatch Bulletin* de septembre
2001.

48 Se reporter par exemple à l'article "What Deregulation? The Legal Avalanche Continues" par Pierre
Lemieux dans le *National Post* du 5 juillet 2001.

49 Suite à une étude portant sur 60 pays, l'Economic Intelligence Unit prévoit que le Canada occupera la
quatrième position des pays les plus accueillants dans le domaine des affaires entre 2001 et 2005.

50 Le système informatique est basé sur le Protocole d'échange de données informatisées des Nations Unies et
sur l'ensemble de données harmonisées (UN/EDIFACT). Il permet aux utilisateurs de soumettre leurs
déclarations d'importation et/ou d'importation aux autorités douanières et de recevoir les autorisations
douanières par échange informatisé.

51 Se reporter à la page 6 de la proposition canadienne à l'OMC en octobre 2000 [G/C/W/238].

52 Comme l'explique le document « Systèmes de normes : Guide à l'intention des organismes de
réglementation canadiens » rédigé par Industrie Canada, les normes sont devenues des facteurs clés de la
compétitivité économique et un outil précieux dans la panoplie des organismes de réglementation. Parmi

leurs effets positifs, on peut citer l'affectation efficiente des ressources, l'efficacité technique ainsi que l'interchangeabilité et compatibilité des produits.

53 Frappés par le bilan mitigé des organismes de réglementation dans ce domaine, certains membres du gouvernement ont voulu encourager les responsables de la réglementation à utiliser les normes comme base de la réglementation pour satisfaire aux exigences de consultation et de consensus de la Politique de réglementation. Compte tenu du vaste processus de consultation qu'implique l'élaboration d'une Norme nationale, ils avancent que référencer des normes internationales dans la réglementation nationale aiderait les responsables à satisfaire aux exigences de l'étude d'impact de la réglementation.

54 Notification OTC C99.14. Avant l'amendement, les équipements importés subissaient des modifications superflues afin de se conformer à une norme canadienne obsolète. Comme le Canada importe pratiquement tous ses équipements de radiodiagnostic, cela se traduisait par des coûts considérablement élevés pour les consommateurs canadiens.

55 Notification OTC C00.20.

56 Notification OTC C00.8.

57 Les critères clés identifiés dans ce contexte incluent : la démonstration claire des bénéfices commerciaux et réglementaires tangibles pouvant découler de la signature d'un ARM ; l'évaluation d'outils réglementaires alternatifs ; le soutien et l'aval des partenaires juridictionnels et des parties prenantes ; la compatibilité sous-jacente des systèmes de réglementation des parties contractantes potentielles ; et la disponibilité de ressources suffisantes pour assurer une négociation et une mise en œuvre efficaces des ARM.

58 Il existe une distinction juridique entre les termes 'Accord' et 'Arrangement'. Au Canada, un Accord est un instrument ayant force d'obligation en vertu du droit international, qui est assimilable à un traité et qui est ratifié par le pouvoir exécutif. A l'inverse, un Arrangement est un instrument international qui n'a pas force d'obligation en vertu du droit international et qui est fait sous l'autorité du ministère des affaires étrangères.

59 À l'exception des bateaux de plaisance, l'ARM avec la Suisse présente la même couverture que les ARM avec l'UE et l'EEA-AELE. L'annexe sectorielle sur les bateaux de plaisance de l'ARM Canada-UE est entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2001.

60 Les annexes sectorielles sur « les bonnes pratiques de fabrication de produits pharmaceutiques » et la « compatibilité électromagnétique » de l'ARM Canada-Suisse ont pris effet au 1^{er} juin 2000. Les systèmes pharmaceutiques canadiens et suisses sont reconnus comme pleinement équivalents en termes de bonnes pratiques de fabrication.

61 Guide ISO/IEC 2, EN45020

62 La *Loi sur la concurrence* est disponible en ligne à l'adresse www.laws.justice.gc.ca/en/C-34/index.html.

63 Le Recours à un moyen de défense fondé sur les actes réglementés s'applique aux conduites relevant des lois criminelles, mais rien n'indique clairement s'il s'applique aux pratiques civiles examinables.

64 Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a été établi en 1968 par le Parlement en tant qu'organisme public indépendant et constitué par la *loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*. Il rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du patrimoine canadien. Le Conseil réglemente les industries de radiodiffusion et de télécommunications.

65 La décision n° 98-17 du CRTC du 1^{er} octobre 1998 sur les télécommunications fait date. En effet, elle établit un nouveau régime réglementaire pour la fourniture de services de télécommunication internationale, mettant en œuvre les engagements du Canada auprès de l'OMC et les dépassant même dans certains cas. Ce nouveau régime instaure un système d'octroi de licences pour les fournisseurs de services internationaux de base et supprime les règles d'acheminement de trafic international, en vertu desquelles les appels vers les destinations d'outre-mer devaient être acheminés à travers les installations de Teleglobe. En conséquence, les fournisseurs de services sont à présent libres d'acheminer les appels internationaux à travers les réseaux concurrents de leur choix, y compris ceux qui couvrent les États-Unis. Les limites imposées à l'acheminement des appels sur le territoire canadien ont également été supprimées.

66 L'accord est entré en vigueur le 5 février 1998.

67 Les requêtes peuvent également être déposées par voie électronique au moyen des formulaires requis, qui sont tous disponibles sur le site web du CRTC.

68 Avant d'user de ce pouvoir, le ministre doit consulter le CRTC, déposer le projet de décret devant chaque chambre du Parlement et le faire publier dans la *Gazette du Canada*, les intéressés se voyant accorder la possibilité de présenter leurs observations.

69 Le pouvoir de réexaminer les décisions du CRTC en matière de télécommunications est prévu depuis 1976, mais a rarement été utilisé. Selon le gouvernement canadien, en 25 ans, 22 décisions du CRTC sur 26.000 ont fait l'objet d'un réexamen.

70 Au chapitre 6, il est expliqué qu'il serait plus efficace, dans le contexte d'une future rationalisation des règlements, de transférer au CRTC les fonctions d'octroi de licences dans le domaine des spectres.

71 Il est possible d'engager une procédure d'octroi de licence dans un contexte concurrentiel, lorsque la demande est supérieure au spectre de radiofréquence disponible. La procédure est précédée d'une consultation publique approfondie, destinée à garantir que les candidats disposent des meilleures informations disponibles, avant que la procédure ne commence. On peut trouver sur le site d'Industrie Canada (www.strategis.ic.gc.ca/SSG/sf01714e.html) un exemple de la procédure suivie en cas de demande d'octroi de licence dans un contexte concurrentiel.

72 Conformément à l'article 16 de la loi, au moins 80 % des actions avec droit de vote des entreprises canadiennes doivent être la propriété de Canadiens et au moins 80 % des administrateurs doivent être des Canadiens. Les entreprises canadiennes doivent en fait être contrôlées à tous moments par des Canadiens.

73 Conformément à l'article 16 de la loi sur les télécommunications, au moins 80 % des actions avec droit de vote des entreprises canadiennes doivent être la propriété de Canadiens et au moins 80 % des administrateurs doivent être des Canadiens. Aux termes des règlements, les sociétés qui investissent dans les entreprises canadiennes de télécommunications sont considérées comme canadiennes, si au moins 66,66 % des actions avec droit de vote sont détenues par des Canadiens.

74 Les restrictions ne s'appliquent pas aux revendeurs (c'est-à-dire les fournisseurs de services ne disposant pas d'installations), bien que les modifications apportées au concept du revendeur depuis l'entrée en vigueur de la loi puissent ébranler cette exemption dans la pratique.

75 Voir, par exemple, le rapport des États-Unis *National Trade Report on Foreign Trade Barriers* (2000).

76 Voir, par exemple, "Rogers Cable chief wants foreign ownership rules eased", *Ottawa Citizen*, 23 octobre 2001. Le président-directeur général du plus grand câblodistributeur canadien affirme que les limites actuelles imposées à la propriété étrangère ont réduit la capacité de l'industrie à financer les investissements et ont nui aux actions des entreprises.

77 Réponses au questionnaire de l'OCDE sur les télécommunications (page 6).

78 Les contributions versées sont passées d'environ \$3 milliards en 1993 à près de \$1 milliard en 2001 et elles devraient encore chuter (pour atteindre les \$300 millions) en 2002. Réponses au questionnaire de l'OCDE sur les télécommunications (page 12).

79 A titre d'exemple, le CRTC a réduit les montants que Telus et Bell réclamaient aux entreprises de télécommunications concurrentes pour louer à bail des installations du réseau, lorsque les connexions avec les clients le requièrent.

80 Voir "Can Competition in Telecom in Canada Survive?", discours du 14 juin 2001 du président de AT&T Canada, Harry Trudering, à la Chambre de Commerce de Calgary.

81 Le texte du mandat du CCPRT ainsi que les procédures sont disponibles en ligne sur le site www.scc.ca/forum98/tapac/dispatch.cgi. L'utilisateur souhaitant accéder à ce forum doit s'inscrire.

82 C'était par exemple le cas de Paradyne, un fabricant d'équipement de télécommunications installé et opérant entièrement aux États-Unis.

83 Voir <http://www.scc.ca/forum98/tapac/dispatch.cgi>.

84 Voir www.strategis.ic.gc.ca/SSG/sf01841e.html.

85 Voir www.strategis.ic.gc.ca/sc_mrksv/spectrum/engdoc/spect1.html.

86 Conformément à l'article 69, point 2, de la loi sur les télécommunications, « il est interdit de distribuer, louer, mettre en vente, vendre ou importer tout appareil de télécommunication pour lequel un certificat d'approbation technique est exigé au titre de la présente loi, si ce n'est en conformité avec celui-ci ».

87 Voir www.strategis.ic.gc.ca/SSG/sf01347e.html#Standards.

88 La proposition initiale a paru dans la *Gazette du Canada* du 19 juin 2001 (avis n° SMSE-017-01 - Discussion publique sur un plan proposé de surveillance des importations de matériel de radio et de télécommunications).

89 Toutes les parties intéressées ont pu émettre leurs observations après publication de la proposition initiale dans la *Gazette du Canada* du 24 avril 2001 (Consultation publique sur les simplifications du processus d'évaluation de la conformation du matériel terminal).

90 Une déclaration de conformité par le fournisseur peut prendre des formes différentes, allant d'une simple déclaration du fournisseur ou du fabricant après vérification de la conformité d'un produit à la

réglementation, qui peut être réalisée en interne ou par un laboratoire privé non agréé, à une approche plus rigoureuse prévoyant la vérification par un laboratoire agréé ou reconnu par les pouvoirs publics. Quoi qu'il en soit, la vérification est requise dans tous les cas.

91

Les dispositions générales des articles 904 et 908 de l'ALENA s'appliquent à toutes les mesures normatives prises à l'égard des produits, y compris les produits automobiles. En substance, chaque partie conserve le droit de mettre en place un niveau de protection externe jugé approprié et chaque partie favorise la compatibilité des normes ou des procédures d'évaluation de la conformité avec celles des tiers. Conformément à l'article 913, paragraphe 5, un Conseil des normes automobiles a été constitué, dans le but notamment de faciliter la compatibilité entre les mesures normatives nationales des parties. En mai 1996, quatre groupes de travail ont été créés, afin de régler les questions qui surgissent en matière de normes.