



CET - 021M
C.P. PL 11
Loi Allègement
du fardeau
réglementaire et administratif

Mémoire

Déposé aux fins du projet de loi n°11
Loi modifiant diverses dispositions principalement aux
fins d'allègement du fardeau réglementaire et
administratif

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

Assemblée nationale du Québec

Février 2026

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Table des matières

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION.....	4
ENTRE ALLÈGEMENT ADMINISTRATIF ET DÉRÈGLEMENTATION	6
Savoir distinguer allègements administratifs et réglementaires	6
La dérèglementation qui ne se dit pas.....	6
La réglementation, d’abord dans l’intérêt public	7
Allègement réglementaire et dérèglementation	8
Un rapport de 2014 du même acabit !	8
DISPOSITIONS SECTORIELLES EN MATIÈRE RÉGLEMENTAIRE OU ADMINISTRATIVE	9
Projets pétroliers et gaziers sans la Régie de l’énergie	10
Pas de consultations pour des projets pilotes en foresterie	11
Pour une innovation capitale : le rapport d’impôt unique au Québec	12
POUR DES AVANCÉES GÉNÉRALES EN MATIÈRE RÉGLEMENTAIRE OU ADMINISTRATIVE	13
La formule du 2 pour 1, un carcan pour l’allègement administratif ?.....	13
Vers un allègement administratif pour les citoyens et citoyennes	15
Pour des consultations en amont sur les projets de règlements	16
Pour des analyses d’impact réglementaire pas seulement pour les entreprises	18
ABOLITION D’EXIGENCES DE REDDITION DE COMPTE PAR DES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS	19
Statistiques sur les contras des organismes publics.....	19
Bilan de la Loi sur la qualité de l’environnement.....	21
CONCLUSION	23
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	24

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 42 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Plus de 32 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

INTRODUCTION

Ces dernières années, comme cette année au Québec, les démarches gouvernementales annonçant un allègement réglementaire ou administratif suscitent peu d'attention publique et ne sont pas soulignées par un grand enthousiasme, si ce n'est de la part d'associations commerciales ou industrielles qui n'ont de cesse de faire du démarchage soutenu en vue de tels « allègements ».

Tel a été le cas avec le dépôt, en décembre dernier, du projet de loi n° 11, Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif (PL 11). Outre les réactions publiques positives exprimées par de telles associations¹, le projet de loi a été foncièrement présenté par le ministre délégué à l'Économie et aux Petites et Moyennes Entreprises, Monsieur Samuel Poulin, comme une pièce législative qui allait permettre aux entreprises québécoises de composer avec « moins de paperasse² ».

Au Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ), nous représentons des dizaines de milliers de travailleuses et travailleurs dans maints ministères et organismes publics dont la mission repose sur un cadre légal et réglementaire, et soulignons d'emblée l'importance de ne pas confondre allègement administratif et réglementaire.

Pour une mise en œuvre pleine et effective de la mission de ces ministères et organismes, le SFPQ fait sienne la volonté de simplification administrative afin de rendre la conformité aux exigences légale ou réglementaire la plus aisée possible. Mais nous invitons en revanche à la plus grande prudence en ce qui a trait à la déréglementation.

Or, par-delà ce qui a été esquissé à grand trait comme une démarche visant à « s'attaquer à la paperasse » dont seraient victimes les PME, le PL 11 est en réalité un projet de loi omnibus qui comporte plusieurs volets distincts, dont plusieurs ont bien peu à voir avec de simples dispositions

¹ Voir par exemple les communiqués suivants publiés le 4 décembre 2026 : Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), « La FCEI salue le dépôt du projet de loi 11 visant à réduire la paperasserie pour les PME québécoises », <<https://www.fcei-fcei.ca/fr/medias/la-fcei-salue-le-d%C3%A9p%C3%B4t-du-projet-de-loi-11-visant-%C3%A0-r%C3%A9duire-la-paperasserie-pour-les-pme-qu%C3%A9b%C3%A9coises>>; Manufacturiers et Exportateurs du Québec (MEQ), « Un signal attendu: le Québec passe enfin de la paperasse à la vraie réforme réglementaire », <<https://meq.ca/2025/12/04/un-signal-attendu-le-quebec-passe-enfin-de-la-paperasse-a-la-vraie-reforme-reglementaire/>>; Association minière du Québec (AMQ), « L'industrie minière encouragée par le dépôt du projet de loi omnibus visant l'allègement réglementaire et administratif », <<https://amq-inc.com/lindustrie-mini%C3%A8re-encouragee-par-le-d%C3%A9p%C3%B4t-du-projet-de-loi-omnibus-visant-lallegement-reglementaire-et-administratif/>>.

² Stéphane Rolland, « Québec veut réduire la paperasse demandée aux entreprises », *La Presse+*, 5 décembre 2025, <<https://www.lapresse.ca/affaires/pme/2025-12-04/projet-de-loi-11/quebec-veut-reduire-la-paperasse-demandee-aux-entreprises.php>>.

pour diminuer les exigences administratives pour ces entreprises. Il y a donc lieu d'y voir de plus près.

Aussi, après avoir mis en garde contre une confusion entre allègement administratif et réglementaire et avoir souligné la proximité possible entre les appels à l'allègement réglementaire et les périls de la déréglementation, nous ferons une recension critique de deux propositions réglementaires sectorielles de ce projet de loi. Nous ferons ensuite quelques recommandations générales en matière réglementaire et administrative, avant de remettre en question l'abolition prévue d'exigences de reddition de compte par des ministères et organismes publics.

1) ENTRE ALLÈGEMENT ADMINISTRATIF ET DÉRÈGLEMENTATION

1.1 Savoir distinguer allègements administratifs et réglementaires

Sous le vocable de lutte à la « paperasserie », une confusion est souvent entretenue entre les allègements administratifs et réglementaires.

Alors que les lois et règlements renvoient au rôle de l'État comme garant de l'intérêt public dans une multitude de domaines, des exigences administratives sont toujours établies pour attester de la conformité aux exigences légales ou réglementaires.

Quand des démarches administratives sont simplifiées, tout en demeurant rigoureuses et impartiales, c'est l'intérêt public qui y gagne. Ce qui n'est toutefois pas du même ordre que l'allègement des démarches administratives, mais qui y est trop souvent assimilé, c'est l'allègement réglementaire. Lorsque des seuils réglementaires sont abaissés ou éliminés pour faciliter la conformité des entreprises, c'est tout autre chose, et il convient d'être très vigilant.

1.2 La déréglementation qui ne se dit pas

L'expression étant devenue largement taboue, le PL 11 ne se réclame pas ouvertement d'une démarche de « déréglementation », la notion d'« allègement réglementaire » étant plutôt mise de l'avant.

Il y a quelques décennies au Québec, semblable démarche était pourtant menée sans détour au nom de la déréglementation. Au cours des années 1980, a eu lieu ici comme dans bien des pays l'amorce d'un virage néolibéral qui allait se poursuivre les décennies suivantes.

L'interventionnisme de l'État dans l'économie et la société a été profondément remis en cause par ce courant, comme en témoigne ce qui a été connu sous le nom de « consensus de Washington », où, parmi les dix mesures de politique économique promues par les organismes financiers internationaux comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, outre la privatisation ou la libéralisation du commerce extérieur, il y avait l'incitatif à la déréglementation.

Voici ce qu'a écrit à ce titre Lorraine Tellier-Cohen, alors analyste-conseil du ministère du Conseil exécutif du Québec :

La remise en cause de l'ampleur de l'intervention étatique se manifeste, dans les pays occidentaux, au cours des années 1980. Elle s'inscrit dans la logique du néolibéralisme de l'époque qui favorise la levée des obstacles réglementaires à « la liberté des acteurs » et au « libre jeu du marché ». [...] Toutefois, cette mesure soulève la critique: la déréglementation favoriserait le secteur privé au détriment de l'intérêt général et constituerait un facteur d'instabilité économique³.

1.3 La réglementation, d'abord dans l'intérêt public

Et pourtant, peut-être est-il nécessaire de la rappeler, comme l'ajoutait Tellier-Cohen : « Il revient à l'État de réglementer dans l'intérêt public⁴ ».

Dans la perspective large de l'intérêt général, même s'il implique forcément des responsabilités et obligations, le cadre légal et réglementaire ne devrait en effet pas être dépeint que sous un angle négatif, sous couvert de fardeaux ou de coûts pour les PME.

Dans son ouvrage essentiel de 257 pages *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne ainsi à gros traits l'importance de la réglementation pour le bien commun :

Les gouvernements définissent des règles pour les citoyens et avec les citoyens. Les règles visent à améliorer les aspects fondamentaux de la vie des citoyens, qui touchent aussi bien à la qualité de l'eau et des aliments qu'ils consomment qu'à l'accès aux services et à l'administration des affaires⁵.

De même, l'OCDE met en garde contre un affaiblissement de la capacité réglementaire :

Des règles inadaptées ou mal appliquées peuvent enrayer l'action publique, entraver l'accès aux services publics ou encore compromettre la sécurité, avec, dans le pire des cas, des conséquences dramatiques.

³ Lorraine Tellier-Cohen, « Allègement réglementaire », *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, <https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_francais/allagement.pdf>.

⁴ *Ibid.*

⁵ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025*, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/2f1a3d38-fr.pdf>.

Par conséquent, il est essentiel de renforcer la capacité des pouvoirs publics à mener une action réglementaire [...] [et] devant l'ampleur des défis à surmonter, l'heure est venue de « bien réglementer »⁶.

1.4 Allègement réglementaire et déréglementation

Certes, après des expériences catastrophiques de déréglementation, comme la crise financière de 2008 largement causée par des vagues de déréglementation⁷, l'heure n'est plus aujourd'hui à entendre des voix réclamer nommément une démarche générale de « déréglementation ». Dans l'actuelle politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, la part belle est donc faite aux notions euphémisantes de « réglementation intelligente » ou, bien sûr, d'« allègement réglementaire » – alors que pas un mot n'est dit sur la « déréglementation ».

Mieux vaut ne pas être candide cependant; comme l'a écrit avec justesse Tellier-Cohen, la visée reste la même :

Issue de ce courant de pensée, l'expression allègement réglementaire transmet l'idée que l'État désire réduire son corpus législatif et réglementaire et qu'il s'engage à moins réglementer.

Le terme déréglementation qui implique l'élimination de la contrainte réglementaire, au même titre que le recours à des solutions de rechange à la réglementation, apparaît dans cette optique comme une mesure ultime d'allègement réglementaire⁸.

1.5 Un rapport de 2014 du même acabit!

Aussi, même si les termes annoncés au-devant de la démarche ont quelque peu changé, il n'est pas banal de relever à quel point le « Rapport du Groupe d'intervention sur la déréglementation au Premier ministre » déposé en 2014, il y a plus de trente ans, portait les mêmes objectifs généraux que ce qui a été annoncé pour l'actuel PL 11. En voici quelques extraits, qu'on pourrait croire de cette année...

Les ministères et organismes [...] ont par ailleurs proposé plusieurs mesures de simplification administrative, visant soit à faciliter l'accès aux programmes d'aide aux

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir à ce titre les analyses du Financial Crisis Inquiry Commission : <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>>.

⁸ Lorraine Tellier-Cohen, *op. cit.*

entreprises, soit à simplifier les procédures de conformité aux réglementations gouvernementales. [...]

La révision proposée s'effectuerait dans la perspective d'un allègement significatif du fardeau réglementaire et administratif. [...] La réglementation doit être élaborée avec le souci de préserver la compétitivité des entreprises du Québec. [...]

Bien qu'elles soient d'inégale importance, les mesures de « déréglementation » proposées par les ministères et organismes n'en constituent pas moins un premier pas important sur la voie de l'allègement réglementaire.⁹

Décidément, malgré les effets d'annonce autour du PL 11, il n'y a là rien de nouveau sur le fond!

Outre les améliorations toujours possibles pour simplifier des exigences administratives, ce doit être parce qu'après tout, la raison d'être des lois et règlements n'est pas de harasser les PME, mais de servir l'intérêt public.

2) DISPOSITIONS SECTORIELLES EN MATIÈRE RÉGLEMENTAIRE OU ADMINISTRATIVE

Avec le dépôt du PL 11, la communication ministérielle a surtout mis l'accent sur l'instauration d'une « formule du " deux pour un " ¹⁰ » pour les formalités administratives, sur laquelle nous nous attarderons dans la prochaine section de ce mémoire. Mais ce projet de loi omnibus vient aussi modifier directement 61 lois et 13 règlements.

Outre la réécriture d'une partie substantielle du Code de la sécurité routière pour les dispositions touchant l'escorte d'un véhicule hors norme, ou encore la révision de plusieurs lois ou règlements concernant les boissons alcooliques, plusieurs dispositions modificatives de ce projet de loi visent à modifier des exigences administratives sectorielles, comme la durée de permis ou la

⁹ Groupe d'intervention sur la déréglementation, « Rapport du Groupe d'intervention sur la déréglementation au Premier ministre, 1994, <https://bibliotheque.cecile-rouleau.gouv.qc.ca/documents/archives/pgq/A11E8_A29_I582_1994.pdf>.

¹⁰ Cabinet du ministre délégué à l'Économie et aux Petites et Moyennes Entreprises et ministre responsable de la Jeunesse, « Dépôt du projet de loi n° 11 - Allègement réglementaire des PME : le Québec fait office de premier au Canada », communiqué de presse, 4 décembre 2025, <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/depot-du-projet-de-loi-no-11-allegement-reglementaire-des-pme-le-quebec-fait-office-de-premier-au-canada-67472>>.

transmission de documents pour attester d'une conformité, ce sur quoi notre attention ne se portera pas ici.

Pour l'intérêt public, toutes les dispositions modificatives sectorielles de ce projet de loi ne sont toutefois pas anodines. Voyons-y succinctement de plus près pour deux d'entre-elles.

2.1 Projets pétroliers et gaziers sans la Régie de l'énergie

D'abord, un chapitre du PL 11 propose de retirer complètement à la Régie de l'énergie la responsabilité d'autoriser ou non des projets de stockage ou de transport de gaz naturel ou de pétrole sur le territoire québécois. En ce moment et depuis de nombreuses années, tout projet de ce type doit être soumis pour examen à la Régie de l'énergie, laquelle est :

Un tribunal administratif de régulation économique qui a pour mission de surveiller le secteur énergétique [...] en vue de l'atteinte des objectifs et cibles établis par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques, dans le respect des autres politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité sur les plans individuel et collectif¹¹.

Autorité respectée en matière énergétique, la « Régie rend des décisions finales et sans appel. Il s'agit d'un élément fondamental, garantissant l'autorité de la Régie, qui dispose de pouvoirs analogues à ceux de la plupart des régies nord-américaines.¹² »

Or, comme le note à cet égard le Centre québécois du droit de l'environnement :

Présentement, un tel examen est obligatoire pour obtenir une licence de stockage et de transport de gaz naturel ou de pétrole ou pour que les conditions d'une telle licence soient modifiées. Ce retrait est très préoccupant dans le contexte de la transition énergétique du Québec¹³.

Alors, pourquoi le gouvernement de la CAQ voudrait-il enlever ce pouvoir d'examen à la Régie de l'énergie, si ce n'est pour se donner la possibilité d'autoriser en toute hâte des projets de

¹¹ Régie de l'énergie, « Mission, vision, valeurs », <<https://www.regie-energie.qc.ca/fr/la-regie/qui-sommes-nous/mission-vision-valeurs>>.

¹² Régie de l'énergie, « Rôles et mandat », <<https://www.regie-energie.qc.ca/fr/la-regie/qui-sommes-nous/roles-et-mandat>>.

¹³ Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE), « Votre veille législative - 16 décembre 2025 », infolettre, 16 décembre 2025.

stockage ou de conduites de gaz naturel ou de pétrole sur notre territoire, alors que la crise climatique appelle à une réduction massive de l'usage des hydrocarbures et peut devenir plutôt l'occasion de transformations structurantes pour l'économie et la société québécoise.

Recommandation 1 :

Retirer le chapitre XIII du PL 11 concernant les projets de stockage ou de conduites de gaz naturel ou de pétrole.

2.2 Pas de consultations pour des projets pilotes en foresterie

Autre exemple de modification réglementaire sectorielle inquiétante dans le PL 11, c'est la proposition de mettre en place un mécanisme de projet pilote en matière d'aménagement forestier sur les terres publiques. On sait que la proposition de réforme du régime forestier qui a été avancée par le gouvernement de la CAQ dans un projet de loi l'an passé a été accueillie par une telle opposition généralisée qu'elle a finalement été suspendue.

Ce qui a été le plus largement contesté dans ce projet de réforme, c'est qu'on prévoyait établir un zonage du territoire forestier public en trois zones, incluant pour au moins le tiers d'entre elles des zones d'aménagement forestier prioritaire où la foresterie intensive aurait formellement prévalu sur toutes les autres utilisations sur ces territoires.

Maintenant que cette réforme est heureusement tombée, le PL 11 cherche pourtant à instaurer dans la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier une disposition permettant d'autoriser qu'un tel projet pilote :

Détermine les normes et les obligations applicables, lesquelles peuvent différer des normes et des obligations prévues aux dispositions de la présente loi ou de ses règlements[, et] détermine également les mécanismes de surveillance et de reddition de comptes applicables¹⁴.

La loi actuelle prévoit déjà la possibilité que la planification forestière établisse les endroits où peuvent se situer des aires d'intensification de la production ligneuse, mais ces zones doivent

¹⁴ Projet de loi n° 11, Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif (PL 11), 2^e session, 43^e législature, Québec, 2025, art. 70.

avoir été identifiées suivant des consultations avec les communautés autochtones et les Tables de gestion intégrée des ressources et du territoire.

Pourquoi donc chercher à instaurer un mécanisme de projet pilote en territoire forestier public qui serait tellement au service d'intérêts industriels à courte vue qu'il ne contiendrait même pas d'obligation de consultation des communautés autochtones ou des acteurs locaux et régionaux?

Recommandation 2 :

Retirer l'article 70 du PL 11 concernant les projets pilotes en territoire forestier public.

2.3 Pour une innovation capitale : le rapport d'impôt unique au Québec

Une innovation sectorielle qui aurait une incidence absolument décisive en fait d'allègement administratif pour tous les citoyens et citoyennes du Québec, de même que pour toutes les entreprises d'ici, serait de réclamer du gouvernement fédéral et d'obtenir le rapport d'impôt unique administré par Revenu Québec.

Il y a déjà plus de 30 ans que le gouvernement du Québec perçoit la taxe sur les produits et services (TPS) pour le compte du gouvernement fédéral en même temps que la taxe de vente du Québec (TVQ). Il serait grand temps que Revenu Québec perçoive l'ensemble des taxes et impôts.

En évitant les dédoublements pour les particuliers, les entreprises et l'appareil administratif, l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) a déjà calculé que la déclaration d'impôt unique administrée au Québec entraînerait une réduction des coûts de conformité des particuliers de 39 millions \$, une réduction des coûts de conformité des entreprises de 99 millions \$ et une réduction des dépenses administratives inutiles et évitables du palier fédéral de 287 millions \$, pour des économies totales de 425 millions \$¹⁵.

Il ne manque qu'une volonté politique affirmée pour voir à obtenir cet allègement administratif colossal.

¹⁵ Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), « Le rapport d'impôt unique au Québec : note n° 1 », 2019, <<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/3840970>>.

Recommandation 3 :

Déployer les efforts nécessaires en vue d'établir la déclaration d'impôt unique administrée par Revenu Québec.

3) POUR DES AVANCÉES GÉNÉRALES EN MATIÈRE RÉGLEMENTAIRE OU ADMINISTRATIVE

3.1 La formule du 2 pour 1, un carcan pour l'allègement administratif?

Au-devant des relations publiques pour le dépôt du PL 11, où le titre du communiqué de presse ministériel tambourinait que « le Québec fait office de premier au Canada », était annoncé l'objectif suivant :

Bonifier la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif pour rehausser la règle du « un pour un », selon laquelle l'ajout d'une nouvelle formalité administrative destinée aux entreprises doit être accompagné du retrait d'une formalité. L'objectif : élargir cette exigence à davantage de ministères et en arriver à une règle du « deux pour un », selon laquelle deux formalités seraient retirées pour chaque nouvelle formalité ajoutée¹⁶.

Dans l'actuelle Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, une « formalité administrative » est ainsi définie :

Obligation de nature législative ou réglementaire comportant des procédures ou des démarches auprès du gouvernement. Aux fins de la présente politique, les formalités administratives sont les suivantes : a) les permis et les autres autorisations; b) les enregistrements; c) les rapports et les autres formalités de même nature (par exemple les bilans, les déclarations, etc.); d) les registres.

Ainsi donc, le PL 11 prévoit que le ministre propose au gouvernement une nouvelle politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, laquelle devrait notamment accroître le nombre de ministères ou organismes auxquels s'applique l'exigence du « un pour

¹⁶ Cabinet du ministre délégué à l'Économie et aux Petites et Moyennes Entreprises et ministre responsable de la Jeunesse, « Dépôt du projet de loi no 11 - Allègement réglementaire des PME : le Québec fait office de premier au Canada », *op. cit.*

un », et aussi « prévoir que, pour certains ministères ou organismes, cette exigence est de proposer le retrait d'au moins deux formalités administratives pour compenser toute nouvelle formalité proposée¹⁷ ».

Ce type de démarche cherchant à atteindre une correspondance entre un nombre donné d'exigences administratives et leur coût de conformité fait pourtant l'objet de critiques soutenues à l'étranger, en étant notamment dépeinte comme inefficace et contre-productive.

Au-delà des difficultés techniques de sa mise en œuvre et de son caractère idéologique, déconnecté des besoins, cette proposition est contraire aux principes mêmes de toute législation. Le volume de la réglementation n'est pas un jeu à somme nulle et les priorités politiques ne sauraient être subordonnées au volume de l'acquis réglementaire déjà en place¹⁸.

La Confédération européenne des syndicats a pour sa part fait valoir qu'une telle politique du « un pour un » adoptée par la Commission européenne s'est révélée être un exercice comptable arbitraire dans le seul but de compenser des coûts à court terme pour des entreprises, tout en ignorant les économies à long terme ou les avantages du cadre légal et réglementaire pour les citoyennes, les citoyens et l'environnement¹⁹.

Un avis d'experts sollicité sur ce sujet par la commission des affaires juridiques du Parlement européen a même conclu que le principe du « un pour un » « n'est pas un outil pour une meilleure législation. Il ne traite pas de la qualité de la législation.²⁰ »

L'Institut syndical européen (ETUI) ajoute que ce principe :

est contestable, car le raisonnement sous-jacent part de l'idée que la législation génère des charges et des coûts inutiles sans relever d'abord que [...] la réglementation est

¹⁷ PL 11, art. 5.

¹⁸ Clovi d'Héricq, « Note – Smart Regulation : légiférer mieux plutôt que moins? », 2011, <<https://tnova.fr/economie-social/finances-macro-economie/smart-regulation-legiferer-mieux-plutot-que-moins/>>.

¹⁹ Confédération européenne des syndicats, « ETUC Position on the Better Regulation Agenda – for people and planet, not for profit », 2024, <<https://etuc.org/sites/default/files/document/file/2024-12/EN- Adopted ETUC Position on the Better Regulation Agenda for people and planet not for profit.pdf>>.

²⁰ Traduction libre, citée de Helen Xanthaki et al. « The 'one in, one out' principle. A real better lawmaking tool? », 2023, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPOL_STU\(2023\)753421_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPOL_STU(2023)753421_EN.pdf)>.

d'abord un puissant vecteur d'intégration, un facteur de progrès social et environnemental²¹.

Pourquoi en effet s'astreindre à un cadre si rigide qu'une proportionnalité de « un pour un » ou de « deux pour un » en matière de simplification administrative? Sans affaiblir la réalisation des missions de ministères et organismes dans l'intérêt public, s'il y a des formalités administratives qui peuvent être allégées ou abolies, pourquoi ne pas le faire d'emblée, sans attendre de chercher à s'équilibrer de façon synchrone avec l'ajout d'une nouvelle formalité?

Autrement dit, dans un but de sain allègement administratif, pourquoi s'enfermer dans le carcan d'une telle formule avec des barèmes si rigides?

Recommandation 4 :

Pour laisser place à la pleine capacité d'innovation en matière d'allègement administratif, retirer de la Politique d'allègement réglementaire et administratif les exigences du « un pour un » et ne pas y inclure des exigences de « deux pour un ».

3.2 Vers un allègement administratif pour les citoyens et citoyennes

Tout en reconnaissant sans détour l'importance générale d'un cadre légal et réglementaire pour l'intérêt public, il va sans dire que les exigences administratives pour s'assurer de la conformité à ces règles gagnent toujours à être revues, puis peaufinées ou même abolies. Comme le soutient élégamment l'OCDE : « À l'instar des jardins, les règles ont besoin d'une attention et de soins constants²² ».

Or, il n'y a pas que les entreprises qui doivent bénéficier de justes initiatives d'allègement administratif; il y a aussi et d'abord les citoyennes et citoyens.

Voici ce qui est relevé et recommandé comme orientation générale à ce titre par l'OCDE :

La Recommandation sur les services administratifs publics centrés sur l'humain de l'OCDE définit une approche centrée sur l'humain, c'est-à-dire axée sur les besoins, les

²¹ Institut syndical européen (ETUI) « "Un ajout, un retrait", une approche incohérente face aux défis majeurs européens », 2021, <<https://www.etui.org/fr/publications/un-ajout-un-retrait-une-approche-incoherente-face-aux-defis-majeurs-europeens>>.

²² OCDE, *op. cit.*, p. 85.

expériences, les attentes et les points de vue des citoyens et des communautés qui utilisent les services publics. Cette approche repose, entre autres, sur la conception, le déploiement et la prestation de services qui garantissent aux usagers un parcours sans accroc, depuis le besoin initial d'accéder à un service jusqu'à l'obtention du résultat souhaité. Il s'agit notamment de donner la priorité à la conception et à la prestation de services sur les lieux d'interaction fréquents, d'éviter les contraintes inutiles et d'éliminer les obstacles injustifiés pour les usagers²³.

Il en va ainsi d'un souci pour des services publics accessibles et de qualité.

Recommandation 5 :

Établir que la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif doit viser un allègement administratif pas seulement pour les entreprises, mais aussi et surtout pour les usagères et usagers des services publics.

3.3 Pour des consultations en amont sur les projets de règlements

En ce moment, dans notre régime réglementaire au Québec, l'espace de consultation pour les projets de règlements est très mince.

Rien n'est annoncé publiquement quand un projet de règlement est en cours d'élaboration, et il n'y a pas de mécanisme de consultation prévu avant que le projet de règlement soit finalisé. Par une publication dans la *Gazette officielle du Québec*, les projets de règlements déjà prêts pour l'édiction donc sont rendus publics. Pour chaque projet de règlement ainsi publié, il y a d'entrée de jeu un avis indiquant qu'à l'expiration d'un délai de x jours (minimalement 45), le règlement pourra être édicté par décret.

À la fin du descriptif du projet réglementaire, il est alors indiqué que des renseignements additionnels à propos du projet de règlement peuvent être obtenus en s'adressant à une personne dont les coordonnées y sont indiquées. Puis, il est ajouté que : « Toute personne intéressée ayant des commentaires à formuler au sujet de ce projet de règlement est priée de les faire parvenir par écrit, avant l'expiration du délai » mentionné plus haut.

²³ OCDE, *op. cit.*, p. 49-50.

Rien n'est ensuite prévu comme retour ou suivis quant à ces commentaires envoyés, qui ne sont d'ailleurs même pas rendus publics.

Voici ce que l'OCDE propose en revanche comme orientation :

Il est possible de créer des règles meilleures et plus efficaces en associant au processus les personnes ou entités concernées [...]. Les gouvernements lancent généralement des consultations à deux moments distincts. Les consultations qui ont lieu à un stade précoce (lorsque les problèmes sont identifiés pour la première fois) sont cruciales. [...]

Lorsque les citoyens estiment que leur voix est entendue et que leurs préoccupations sont prises en compte dès le départ, ils sont plus susceptibles d'apporter leur appui et de s'associer aux politiques nouvellement définies²⁴.

En ce sens, sur la scène fédérale a été lancée en 2022 la plateforme de consultation *Parlons des règlements fédéraux* (actuellement en mise à jour), permettant à des dizaines de milliers de personnes participantes²⁵ de s'exprimer sur le régime de réglementation pour ce palier gouvernemental.

Comme les commentaires étaient affichés publiquement, les personnes participantes pouvaient voir les commentaires déjà reçus et s'en inspirer, alors que « les décideurs ont répondu directement à certains commentaires pour demander des éclaircissements ou encourager leurs auteurs à développer leurs idées, ce qui contribue *in fine* à améliorer la qualité des contributions²⁶ ». De plus, il était prévu qu'un « résumé des commentaires reçus pour chaque sujet sera rédigé et accessible sur la plateforme²⁷ ».

Dans notre régime au Québec, il y aurait aussi lieu d'avoir un processus de consultation beaucoup plus hâtif et élargi pour soutenir démocratiquement les projets de règlements.

²⁴ OCDE, *op. cit.*, p. 16.

²⁵ Gouvernement du Canada, « Outil d'évaluation de la compétitivité: Parlons des règlements fédéraux - Rust-Oleum – Soumission sur la plateforme », 2024, <<https://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/2ae324ac-ec97-487c-8c28-7c5a73595ec1/resource/811d993d-ed92-4b32-94d2-1dfab15e69e>>.

²⁶ OCDE, *op. cit.*, p. 43.

²⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Le Canada lance une nouvelle plateforme de consultation et sollicite des commentaires sur les obstacles réglementaires au commerce », avril 2022, <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2022/04/le-canada-entame-une-consultation-sur-lharmonisation-de-la-reglementation-entre-les-juridictions.html>>.

Recommandation 6 :

Établir dans la Loi sur les règlements qu'une première consultation publique doit avoir lieu lors de l'élaboration de tout projet de règlement, et rendre obligatoirement publics les commentaires reçus lors de cette première consultation, comme ceux reçus au moment de la publication du projet de règlement.

3.4 Pour des analyses d'impact réglementaire pas seulement pour les entreprises

Depuis 2014, tout projet visé par la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire (AIR) lorsqu'il est soumis au Conseil des ministres (Conseil exécutif). Les avant-projets de loi, projets de loi et projets de règlement y sont notamment assujettis.

De façon très limitée par rapport à l'étendue des effets attendus de ces projets, « cette analyse vise à évaluer les impacts pour les entreprises liés à l'adoption de normes de nature législative ou réglementaire²⁸ ». Pour l'essentiel, n'y sont donc évalués que les coûts anticipés pour les entreprises et l'impact anticipé sur l'emploi.

Si le *Guide pour l'élaboration d'une analyse d'impact réglementaire*²⁹ du gouvernement à l'attention des ministères et organismes publics fait la part belle à la définition de l'analyse d'impact réglementaire par l'OCDE, le SFPQ tient à mettre en évidence ce que ce forum stratégique international recommande comme étendue et portée pour ces AIR :

Lorsqu'ils élaborent des règles, les décideurs se concentrent souvent sur l'évaluation des réalités et des implications économiques. Toutefois, les pouvoirs publics étant de plus en plus conscients de l'importance de règles efficaces, notamment en matière de lutte contre le changement climatique et les inégalités sociales, les pays membres de l'OCDE ont complété les exigences relatives aux analyses d'impact par une liste de considérations sociales et environnementales (qui s'ajoutent à des considérations économiques)³⁰.

De façon à ne plus seulement prendre en compte des impacts sur les entreprises et sur l'emploi dans ses AIR, le Québec devrait combler ce retard et s'inspirer de ce qui devient la norme plus exemplaire ailleurs :

Actuellement, 35 pays membres de l'OCDE exigent une évaluation des objectifs sociaux et 33 une évaluation des impacts sur la pauvreté. [...] Les gouvernements doivent faire évoluer et compléter l'analyse coûts-avantages traditionnelle afin de mieux déterminer les effets sur les

²⁸ Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parc, « Analyses d'impact réglementaire », <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/publications/2016/env20160329.htm>>.

²⁹ Gouvernement du Québec, « Analyse d'impact réglementaire. Guide de travail », 2022, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/contenu/allgement_reglementaire/GM_analyse_impact_reglementaire.pdf>.

³⁰ OCDE, *op. cit.*, p. 149.

citoyens et leur environnement. [...] Les résultats de l'enquête iREG de l'OCDE indiquent que 28 pays membres, contre 25 il y a 10 ans, exigent systématiquement une évaluation des effets sur l'environnement lorsqu'ils conçoivent des règles³¹.

À la lumière de ces meilleures pratiques, il y aurait donc lieu d'étoffer la portée des analyses d'impact réglementaire afin qu'elles tiennent aussi compte de considérations sociales et environnementales, dont l'analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle (ADS+) afin de rendre compte des réalités distinctes des femmes, des hommes, selon l'âge, l'origine culturelle ou ethnique, etc.

Recommandation 7 :

Établir que les analyses d'impact réglementaires portent aussi sur l'analyse des impacts sociaux et environnementaux des projets, dont l'ADS+.

4) ABOLITION D'EXIGENCES DE REDDITION DE COMPTE PAR DES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS

4.1 Statistiques sur les contrats des organismes publics

Dernier volet du PL 11, qui a été très peu abordé dans l'espace public et qui témoigne pourtant d'une volonté gouvernementale inquiétante en fait d'imputabilité démocratique; il est prévu que ce projet de loi retire des exigences de reddition de compte au sein de l'État en abolissant « cinquante-cinq rapports gouvernementaux [...]. Il s'agit de rapports périodiques sur la mise en œuvre de certaines lois ou encore de rapports produits à fréquence régulière par des ministères et organismes³² ».

Pour se donner un aperçu de ce que cette abolition élargie de rapports gouvernementaux représenterait comme recul de la reddition de compte gouvernementale, prenons ici l'exemple de l'abolition prévue de deux d'entre eux.

³¹ OCDE, *op. cit.*, p. 69 et 83.

³² Cabinet du ministre délégué à l'Économie et aux Petites et Moyennes Entreprises et ministre responsable de la Jeunesse, *op. cit.*

Premier exemple, il est prévu que deux articles de la Loi sur les contrats des organismes publics soient abrogés, lesquels prévoient que le Conseil du trésor publie annuellement sur son site Internet un rapport présentant des statistiques sur les contrats des organismes publics.

Ce rapport produit chaque année, dont la dernière édition contient 132 pages de précieuses statistiques d'intérêt public, présente « de l'information au sujet des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ conclus par les organismes publics³³ » assujettis à la Loi sur les contrats des organismes publics.

Il y est précisé d'emblée que « Cet outil de référence en matière de marchés publics est mis à jour annuellement », et les statistiques y sont déclinées dans les sections suivantes :

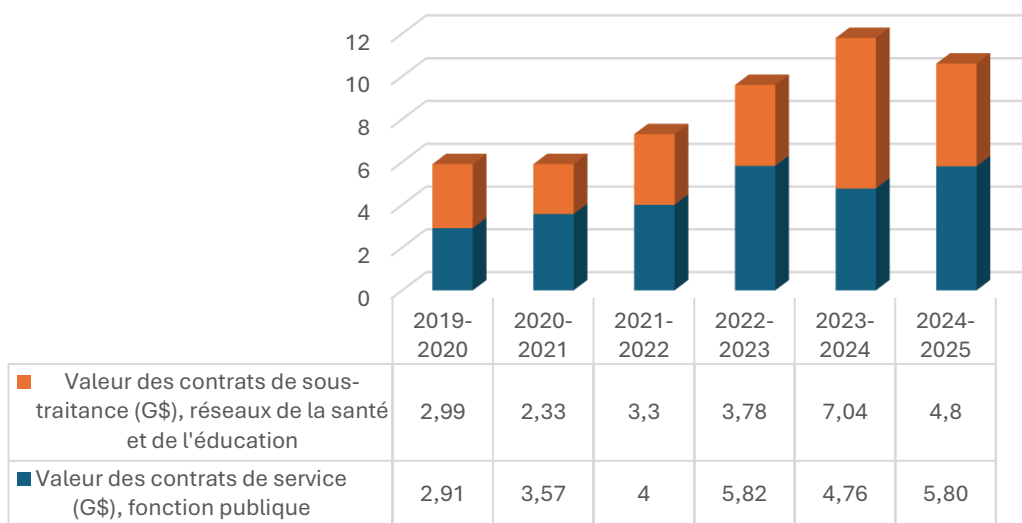
- Répartition des contrats selon le réseau;
- Répartition des contrats selon la nature du contrat;
- Répartition des contrats selon le mode de sollicitation, y compris le mode d'adjudication;
- Régionalisation, achat québécois et acquisition responsable³⁴.

Outre les figures et tableaux-synthèses très instructifs déjà déclinés dans ce document public, voici ce qui a notamment été produit par le SFPQ dans la dernière année à partir de ces statistiques sur les contrats publics.

³³ Secrétariat du Conseil du trésor, « 2024-2025 – Statistiques sur les contrats des organismes publics », 2025, <https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_statistique_2425.pdf>.

³⁴ *Ibid.*

Évolution des contrats de sous-traitance depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel



4.2 Bilan de la Loi sur la qualité de l'environnement

L'autre exemple de rapport qui serait aboli est celui prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement, qui établit que le « ministre produit et dépose à l'Assemblée nationale, au moins tous les 10 ans, un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi ainsi que des recommandations sur l'opportunité de la modifier³⁵ ».

Avec l'urgence climatique et les autres défis environnementaux que le Québec doit apprendre à surmonter avec la crise écologique, est-ce trop demander au gouvernement comme reddition de compte publique que de présenter un bilan, tous les 10 ans, de sa loi-cadre en environnement?

Notons d'ailleurs que l'article de la Loi sur la qualité de l'environnement que le PL 11 cherche à abolir prévoit ceci : « Le premier rapport est déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le 23 mars 2027³⁶ ». Pourquoi donc chercher à faire disparaître ce premier exercice de reddition de compte, si ce n'est pour désengager le gouvernement de ses responsabilités en environnement...

³⁵ Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c Q-2, art. 124.7.

³⁶ *Ibid.*

De toute évidence, l'abolition de tous ces rapports publics n'a rien à voir avec une simplification administrative pour alléger les coûts des entreprises. Il en va plutôt d'une démarche, sous prétexte d'allègement administratif, de recul de la reddition de compte démocratique.

Donner ainsi plus de latitude arbitraire au pouvoir exécutif en faisant en sorte de rendre moins de comptes aux parlementaires et à la population, c'est contribuer directement au renforcement d'une dérive autoritaire.

Recommandation 8 :

Supprimer le chapitre XVI du PL 11 qui prévoit la suppression d'exigences de reddition de compte pour des dizaines de ministères et organismes publics.

CONCLUSION

Tout en reconnaissant l'importance du cadre légal et réglementaire pour l'intérêt public, tant mieux si en toute rigueur et impartialité, il peut y avoir allègement des démarches administratives.

En ce sens, mieux vaut bien sûr que des entreprises puissent bénéficier de tels allègements administratifs. Mais dans un souci d'accessibilité et de qualité des services publics, il importe au moins autant que des citoyennes et citoyens puissent bénéficier de telles simplifications administratives.

Côté réglementation, maintenant, il faut prendre garde d'une part à ce que des propositions de modifications sectorielles ne confinent pas à de la déréglementation périlleuse pour l'intérêt public. D'autre part, plusieurs avancées générales pourraient être établies en matière réglementaire ou administrative.

Enfin, à l'encontre de toute tentation de dérive autoritaire, il faut s'efforcer de ne pas restreindre la reddition de compte publique de nos ministères et organismes gouvernementaux, mais au contraire toujours voir à en améliorer l'imputabilité démocratique.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le SFPQ recommande :

1. Retirer le chapitre XIII du PL 11 concernant les projets de stockage ou de conduites de gaz naturel ou de pétrole.
2. Retirer l'article 70 du PL 11 concernant les projets pilotes en territoire forestier public.
3. Déployer les efforts nécessaires en vue d'établir la déclaration d'impôt unique administrée par Revenu Québec.
4. Pour laisser place à la pleine capacité d'innovation en matière d'allègement administratif, retirer de la Politique d'allègement réglementaire et administratif les exigences du « un pour un » et ne pas y inclure des exigences de « deux pour un ».
5. Établir que la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif doit viser un allègement administratif pas seulement pour les entreprises, mais aussi et surtout pour les usagères et usagers des services publics.
6. Établir dans la Loi sur les règlements qu'une première consultation publique doit avoir lieu lors de l'élaboration de tout projet de règlement, et rendre obligatoirement publics les commentaires reçus lors de cette première consultation, comme ceux reçus au moment de la publication du projet de règlement.
7. Établir que les analyses d'impact réglementaires portent aussi sur l'analyse des impacts sociaux et environnementaux des projets, dont l'ADS+.
8. Supprimer le chapitre XVI du PL 11 qui prévoit la suppression d'exigences de reddition de compte pour des dizaines de ministères et organismes publics.