



ÉVALUATION DE LA LOI SUR L'ÉQUITÉ À LA POMPE (LEP) RAPPORT D'ÉVALUATION



**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA
VÉRIFICATION ET DE
L'ÉVALUATION**
MAI 2020

Vous pouvez lire cette publication en ligne à l'adresse https://www.ic.gc.ca/eic/site/ae-ve.nsf/fra/h_03911.html.

Pour obtenir un exemplaire de cette publication ou un format substitut (braille, gros caractères, etc.), veuillez remplir le formulaire de demande de publication à l'adresse www.ic.gc.ca/demande-publication ou écrire à l'adresse suivante :

Centre de services aux citoyens d'ISDE
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Édifice C.D. Howe
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Canada

Téléphone (sans frais au Canada) : 1-800-328-6189
Téléphone (international) : 613-954-5031
ATS (pour les malentendants) : 1-866-694-8389
Heures d'ouverture : 8 h 30 à 17 h (heure de l'Est)
Adresse de courriel : ISDE@Canada.ca

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du ministère de l'Industrie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le ministère de l'Industrie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le ministère de l'Industrie ou avec son consentement.

Pour obtenir la permission de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne à l'adresse <http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fm-fra/EABV-9DDLWL> ou communiquer avec le Centre de services aux citoyens d'ISDE aux coordonnées ci-dessus.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Industrie, 2020.

N° de catalogue : lu4-307/2020F-PDF

ISBN 978-0-660-35171-1

Also available in English under the title *Evaluation of the Fairness at the Pumps Act (FAPA)*.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1.0 INTRODUCTION.....	1
1.1 HISTORIQUE.....	1
1.2 CONTEXTE.....	2
1.3 MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES APPORTÉES À LA LPM ET À LA LIEG.....	4
1.4 RESSOURCES DU PROGRAMME.....	6
1.5 MODÈLE LOGIQUE.....	7
2.0 MÉTHODOLOGIE.....	8
2.1 OBJECTIF ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION.....	8
2.2 DIFFICULTÉS ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION.....	8
2.3 MÉTHODES DE COLLECTE DE DONNÉES.....	9
3.0 CONSTATATIONS.....	12
3.1 RENDEMENT.....	12
3.2 EFFICIENCE.....	27
4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	30
4.1 CONCLUSIONS.....	30
4.2 RECOMMANDATIONS.....	31
Annexe A.....	32

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADEL	Application de déclaration en ligne
DGVE	Direction générale de la vérification et de l'évaluation
DMPS	Diversification des modes de prestation de services
FSA	Fournisseur de services autorisés
ISDE	Innovation, Sciences et Développement économique
LEP	<i>Loi sur l'équité à la pompe</i>
LIEG	<i>Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz</i>
LPM	<i>Loi sur les poids et mesures</i>
MC	Mesures Canada
PSM	Programme de surveillance du marché
RRD	Rapport de revue de direction
SAP	Sanctions administratives pécuniaires
SGQ	Système de gestion de la qualité
SSAMPE	Secteur des services axés sur le marché et les petites entreprises
TR	Technicien reconnu

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 :	Étapes de la mise en œuvre de la LEP
FIGURE 2 :	Processus d'inspection en vertu de la LPM
FIGURE 3 :	Modèle logique de mesure commerciale
FIGURE 4 :	Taux de conformité de la mesure dans les inspections impartiales menées par MC dans les secteurs non réglementés par la LEP pour 2018-2019
FIGURE 5 :	Données démographiques sur les inspecteurs de MC et les TR

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 :	Nombre d'inspections par type d'inspection – 2010-2011 à 2018-2019
TABLEAU 2 :	Nombre de mesures d'application de la LPM – 2014-2015 à 2018-2019
TABLEAU 3 :	Taux de conformité des mesures « Tel que trouvé » lors des réinspections
TABLEAU 4 :	Budget de fonctionnement de MC (en millions de dollars), 2009-2010 à 2018-2019

SOMMAIRE

Le présent rapport décrit les résultats d'une évaluation de la *Loi sur l'équité à la pompe* (LEP), qui a modifié la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz* (LIEG), la *Loi sur les poids et mesures* (LPM) et les règlements connexes afin de protéger les consommateurs canadiens contre l'inexactitude des mesures lorsqu'ils achètent des biens mesurés.

APERÇU

En avril 2010, le gouvernement a annoncé la LEP, qui instaurait la réinspection obligatoire dans huit secteurs commerciaux (pétrole au détail, exploitation minière, produits laitiers, pétrole aval [commerce de gros], pêche et produits de la pêche, foresterie, grains et grandes cultures et aliments au détail) et de nouvelles mesures d'application de la loi afin de renforcer la protection des consommateurs. La LEP permet également aux inspecteurs non gouvernementaux (c.-à-d. les fournisseurs de services autorisés [FSA] et leurs techniciens reconnus [TR]) d'inspecter et de certifier les appareils de pesage et de mesure (p. ex., les pompes à essence). Mesures Canada (MC) est responsable de la mise en œuvre de la LEP, qui est entrée en vigueur en août 2014.

MC est un organisme de service spécial du Secteur des services axés sur le marché et les petites entreprises (SSAMPE) d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE). Il assure l'intégrité et l'exactitude de la mesure commerciale dans plus de 40 secteurs au Canada par l'application de la LPM et de la LIEG, et de leurs règlements connexes. Le rôle de MC est de protéger les consommateurs canadiens contre les pertes attribuables à l'inexactitude des mesures des appareils utilisés dans le commerce lorsqu'ils achètent des biens mesurés. MC dispose de 19 bureaux régionaux et de district situés dans tout le Canada, et son administration centrale et ses laboratoires d'essai se trouvent à Ottawa. Pour l'exercice financier 2018-2019, MC comptait quelque 300 employés et disposait d'un budget d'environ 25,7 millions de dollars.

OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Les objectifs de la présente évaluation étaient d'examiner le rendement et l'efficacité de la LEP conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. L'évaluation visait la période allant du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2019. Plusieurs méthodes de collecte de données ont été utilisées pour mener l'évaluation : examen des documents, analyse documentaire, enquêtes, entretiens et analyse des données administratives.

CONSTATATIONS

Rendement

La LEP a haussé le nombre de réinspections obligatoires des appareils dans les huit secteurs commerciaux réglementés. En 2010-2011 (c.-à-d. avant la LEP), environ 6 000 réinspections ont été effectuées. Lorsque la LEP a été adoptée, le nombre de réinspections est passé de 23 000 en 2013-2014 à plus de 110 000 en 2018-2019. Toutefois, plus de 30 autres secteurs commerciaux

ne sont pas soumis au même niveau de surveillance. Le taux de conformité de la mesure de certains secteurs non réglementés par la LEP était aussi bas que 53,5 % pour les carrières et les sablières, 60,5 % pour la ferraille et 64,0 % pour la gestion des déchets en 2018-2019 (ces secteurs peuvent naturellement être des environnements où il est difficile de maintenir la précision des appareils), par rapport à un taux de conformité moyen de 94,3 % dans les huit secteurs commerciaux réglementés par la LEP.

De plus, la LEP a contribué à améliorer la capacité d'application de la loi de MC. Dans l'ensemble, la sensibilisation des propriétaires d'appareils, l'information qui leur est fournie ainsi que les avertissements qui leur sont adressés en cas d'infraction sont des mesures de conformité efficaces. Bien que les sanctions administratives pécuniaires (SAP) aient été appliquées dans une moindre mesure jusqu'à présent, elles sont généralement considérées comme ayant un effet dissuasif.

Grâce aux réinspections obligatoires et à la capacité d'application de MC, la LEP a permis d'accroître la couverture sur le marché (c.-à-d. que davantage d'appareils sont réinspectés chaque année) et, dans une certaine mesure, la précision des appareils. La précision des appareils doit continuer à être surveillée, car la plupart des appareils utilisés dans le secteur des aliments au détail, par exemple, n'ont subi qu'un seul cycle de réinspection obligatoire depuis 2014.

Depuis l'entrée en vigueur de la LEP, un vaste réseau national de FSA et de TR est à la disposition des détaillants et des propriétaires d'appareils, mais leur présence est limitée et plus onéreuse dans les régions nordiques et éloignées. Puisque les frais d'inspection dans ces régions peuvent être jusqu'à quatre fois plus élevés que la marge de profit obtenue d'un appareil, certains propriétaires d'appareils pourraient mettre en doute la viabilité du maintien en service de leurs appareils (p. ex., ceux utilisés dans les boutiques familiales).

Bien que les TR soient qualifiés et compétents pour effectuer des inspections et que leur formation soit jugée adéquate, il est nécessaire de leur fournir des outils d'apprentissage et des cours de remise à niveau supplémentaires pour leur permettre de maintenir leur connaissance des règlements et des procédures. En outre, en raison du nouveau rôle des inspecteurs de MC (c.-à-d. la surveillance des FSA), la LEP peut avoir réduit par inadvertance l'exposition des inspecteurs de MC à des appareils spécialisés, et donc les connaissances nécessaires pour les inspecter.

Efficacité

En 2010, 8 millions de dollars ont été alloués pour la mise en œuvre de la LEP sur 5 ans (2010-2011 à 2014-2015), avec un financement continu de 2 millions de dollars par la suite. Ce financement a été utilisé pour augmenter les ressources des inspecteurs de MC, en plus du recrutement, de la formation et de la surveillance des inspecteurs non gouvernementaux. MC a utilisé efficacement les ressources financières fournies pour la mise en œuvre de la LEP, notamment en absorbant une partie de ces coûts et en mettant en place l'Application de déclaration en ligne (ADEL) pour remplacer l'approche inefficace de MC qui consistait à saisir manuellement les données sur papier.

Lors de l'adoption de la LEP, MC s'est principalement appuyé sur quelques grandes associations et sur son site Web pour communiquer les changements, ce qui a fait en sorte que les propriétaires d'appareils ont eu de la difficulté à comprendre les nouvelles exigences. Bien que MC ait depuis lors renforcé sa communication externe et interne avec les intervenants, et que les propriétaires d'appareils soient mieux informés de leurs responsabilités dans le cadre des réinspections obligatoires, il existe toujours un manque général de sensibilisation des Canadiens et des propriétaires d'appareils au mandat et au rôle de MC, ainsi qu'aux répercussions et aux résultats de la LEP. Par exemple, pendant le processus d'évaluation, il n'y avait pas de données disponibles sur les activités de MC (p. ex., les inspections, les mesures d'application, les audits, les plaintes) et les résultats (p. ex., le taux de conformité) pour les Canadiens. La diffusion de données fiables renforcerait la confiance des consommateurs dans l'exactitude des transactions fondées sur des mesures.

RECOMMANDATIONS

Les constatations de l'évaluation ont mené aux recommandations décrites ci-dessous.

Recommandation 1 : **Équité et exactitude de la mesure sur le marché**

MC devrait envisager l'adoption d'approches fondées sur les risques, y compris des réinspections périodiques, afin d'améliorer l'exactitude et l'équité dans les secteurs commerciaux qui ne sont pas actuellement réglementés par la LEP.

Recommandation 2 : **Disponibilité des FSA et des TR dans les régions nordiques et éloignées**

MC devrait envisager d'autres approches qui permettraient des gains d'efficacité pour les réinspections dans les régions nordiques et éloignées et l'accès aux FSA (p. ex. une coordination améliorée des réinspections).

Recommandation 3 : **Formation et transfert des connaissances**

MC devrait faciliter l'accès aux cours de remise à niveau et aux outils d'apprentissage en ligne pour les TR et envisager de mettre en œuvre de stratégies visant à faciliter le transfert des connaissances des inspecteurs de MC.

Recommandation 4 : **Communication avec les propriétaires d'appareils et les Canadiens**

MC devrait améliorer la communication avec les propriétaires d'appareils et les Canadiens, notamment en facilitant l'accès aux renseignements sur les activités (p. ex., les mesures d'application) et les résultats (p. ex., les taux de conformité).

1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport décrit les résultats d'une évaluation de la *Loi sur l'équité à la pompe* (LEP), qui est entrée en vigueur en août 2014. La LEP a modifié la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz* (LIEG), la *Loi sur les poids et mesures* (LPM) et les règlements connexes afin d'instaurer des réinspections obligatoires dans huit secteurs commerciaux et de nouvelles mesures d'application pour renforcer la protection des consommateurs. Elle permet à des inspecteurs non gouvernementaux (c.-à-d. les fournisseurs de services autorisés (FSA) et leurs techniciens reconnu (TR) d'inspecter et de certifier des appareils de pesage et de mesure (p. ex., les balances dans les épiceries et les pompes à essence). Mesures Canada (MC) est responsable de la mise en œuvre de la LEP, y compris les changements législatifs et réglementaires et son application.

La présente évaluation, qui porte sur le rendement et l'efficacité de la LEP, est organisée comme suit :

- la [section 1](#) présente le contexte et l'historique du rôle de MC et de la LEP;
- la [section 2](#) présente la méthodologie de l'évaluation et les défis rencontrés au cours de celle-ci;
- la [section 3](#) expose les constatations;
- la [section 4](#) résume les conclusions et fournit des recommandations.

1.1 HISTORIQUE

MC est un organisme de service spécial du Secteur des services axés sur le marché et les petites entreprises d'Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE). Par son administration et son application de la LPM et de la LIEG (et de leurs règlements connexes), MC assure l'intégrité et l'exactitude de la mesure commerciale dans plus de 40 secteurs au Canada, y compris le transport et les métaux précieux.

L'administration centrale et les laboratoires d'essai de MC se trouvent à Ottawa et sont soutenus par un total de 19 bureaux régionaux et de district situés dans tout le Canada. En 2018-2019, l'organisme comptait quelque 300 employés et disposait d'un budget d'environ 25,7 millions de dollars.

EN BREF :

- **La LEP a modifié la *Loi sur les poids et mesures* et la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz* pour instaurer ce qui suit :**
 - Réinspections obligatoires;
 - Reconnaissance des inspecteurs non gouvernementaux;
 - Nouvelles mesures d'application (c.-à-d. augmentation des amendes pour non-conformité et des sanctions administratives pécuniaires).
- **MC a mis en place des réinspections obligatoires dans huit secteurs du marché : pétrole au détail, aliments au détail, produits laitiers, pétrole aval (commerce de gros), pêche et produits de la pêche, foresterie, grains et grandes cultures et exploitation minière.**

Pour remplir son mandat, MC fournit une grande variété de programmes et de services d'inspection, notamment :

Étalonnage	MC étalonne et certifie les étalons de masse, de longueur, de volume, de pression et de température ainsi que différentes grandeurs électriques, afin que les mesures soient uniformes dans le commerce intérieur et extérieur. Au Canada, toutes les mesures commerciales reposent sur ces étalons.
Approbation des appareils	MC met à l'essai les prototypes d'appareils de mesure afin de s'assurer qu'ils respectent les exigences de la loi et qu'ils peuvent donner des mesures exactes dans des conditions normales d'utilisation pendant leur durée de vie. En outre, MC les certifie et donne son approbation pour leur utilisation commerciale dans le commerce de gros et de détail.
Inspection, certification, application et plaintes	Les inspecteurs de MC procèdent à l'inspection et à la certification d'appareils afin d'assurer leur constante précision et de prévenir la fraude. Pour régler les cas de non-conformité, comme des mesures inexactes ou des activités frauduleuses, MC utilise une approche graduelle d'application de la loi qui comprend l'envoi de lettres d'avertissement et la mise hors service des appareils jusqu'à ce que des mesures correctives soient prises. En outre, MC mène des enquêtes sur les plaintes qu'il reçoit de personnes qui soupçonnent avoir été victimes de mesures inexactes ou qui ne sont pas satisfaites du résultat d'une transaction fondée sur la mesure, puis il prend des mesures correctives pour régler les cas de non-conformité.
Programme de surveillance du marché (PSM)	MC utilise le PSM pour recueillir des données sur l'exactitude du rendement des appareils et des transactions de quantité nette dans les secteurs commerciaux afin de cerner et de traiter les problèmes perçus, potentiels et réels.
Surveillance des FSA	MC investit des FSA du pouvoir d'inspecter et de certifier des appareils de pesage et de mesure ainsi que des compteurs d'électricité et de gaz naturel utilisés lors de transactions commerciales fondées sur des mesures. Il surveille périodiquement tous les organismes de FSA par des audits de surveillance, des audits de produits, des inspections de suivi et des visites annuelles pour s'assurer qu'ils maintiennent les compétences nécessaires en matière d'inspection et qu'ils certifient correctement les appareils et les compteurs.

Ces programmes et services visent à inspirer confiance à l'égard de l'intégrité et de l'exactitude des transactions fondées sur des mesures, à minimiser les pertes financières attribuables à l'inexactitude des mesures et à fournir un mécanisme de recours à ceux qui estiment de ne pas avoir reçu la quantité de produits ou services mesurés qu'ils ont payés.

1.2 CONTEXTE

Avant le milieu des années 1970, les inspecteurs de MC devaient recertifier chaque année l'exactitude de chaque appareil utilisé dans une transaction commerciale fondée sur des mesures commerciales au Canada. L'objectif de ces réinspections était de s'assurer que l'appareil mesurait toujours avec exactitude les biens et les services, et qu'il n'était pas utilisé de manière frauduleuse.

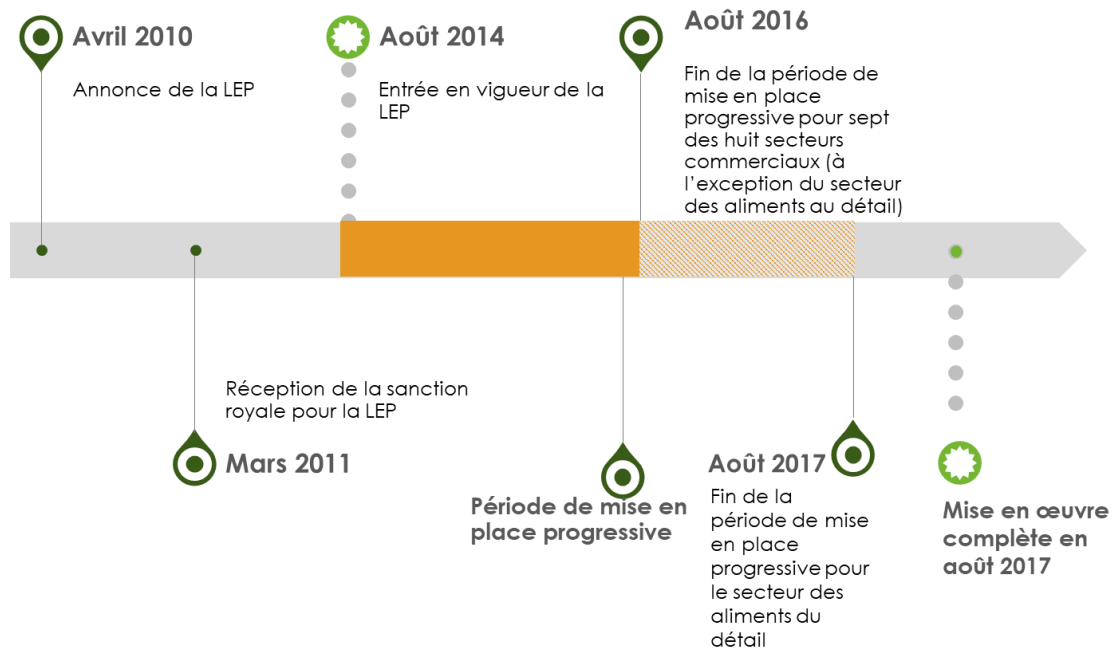
Cette approche nécessitait beaucoup de ressources, et, au milieu des années 1970, le gouvernement a modifié l'exigence relative aux réinspections annuelles obligatoires de manière à exiger que les inspections soient désormais effectuées tous les deux ans dans le cadre de la

LPM. Au début des années 1980, l'exigence de MC relative aux réinspections périodiques obligatoires a été supprimée, au profit d'inspections sélectionnées ou ciblées des appareils jugés problématiques et présentant un taux de conformité inférieur¹.

En raison de ces changements, il est prouvé que les taux de conformité de la mesure ont eu tendance à baisser au fil du temps. En outre, la baisse de l'exactitude de la mesure a ébranlé la confiance des consommateurs et des petites entreprises à l'égard de l'exactitude de la mesure des biens et services échangés au Canada².

En 2010, le gouvernement a annoncé la LEP pour renforcer la confiance des consommateurs et veiller à ce que les Canadiens reçoivent la quantité pour laquelle ils paient, en responsabilisant davantage les détaillants à l'égard de l'exactitude de leurs appareils et en mettant en place des mesures d'application de la loi plus strictes visant à dissuader l'inexactitude des mesures. Plus précisément, les modifications législatives et réglementaires ont permis à MC d'effectuer des réinspections obligatoires dans huit secteurs du marché, mises en place progressivement en fonction du code postal et de l'emplacement géographique de l'appareil³ (voir la figure 1), de faire appel à des inspecteurs non gouvernementaux pour inspecter et certifier les appareils de pesage et de mesure et d'instaurer de nouvelles mesures d'application.

Figure 1 : Étapes de la mise en œuvre de la LEP



5

¹ Il convient de signaler que MC a mis en place le recours à des organismes du secteur privé (FSA) pour effectuer les inspections des compteurs d'électricité et de gaz naturel en 1988 et les inspections des appareils de pesage et de mesure en 1999.

² Gazette du Canada, Partie I, Vol. 147, n° 44, Ottawa, 2 novembre 2013 et Ottawa Citizen, *Hosed at the pump*, 10 mai 2008.

³ Cette prolongation a permis aux commerçants du secteur des aliments au détail de mieux planifier le calendrier des inspections – Gazette du Canada, Partie II, Vol. 148, n° 12, Ottawa, 4 juin 2014.

1.3 MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES APPORTÉES À LA LPM ET À LA LIEG

L'objectif des modifications législatives et réglementaires était de réduire les erreurs de mesure et d'accroître l'équité sur le marché canadien de manière efficace et novatrice. Ces modifications visaient également à renforcer la protection des consommateurs contre les pratiques déloyales des détaillants en responsabilisant les propriétaires à l'égard de l'exactitude de leurs appareils. La LEP a modifié les lois pour instaurer ce qui suit :

1.3.1 Réinspections obligatoires (LPM) :

- Des fréquences de réinspection obligatoires ont été mises en place dans huit secteurs commerciaux (pétrole au détail, exploitation minière, produits laitiers, pétrole aval [commerce de gros], pêche et produits de la pêche, foresterie, grains et grandes cultures et aliments au détail) pour les appareils de mesure tels que les balances et les compteurs de pétrole.
- La fréquence des réinspections varie selon le secteur du commerce et le type d'appareil. Elle peut avoir lieu chaque année (p. ex., produits de la pêche ou de la foresterie), tous les deux ans (p. ex., produits de l'exploitation minière, pompe à essence) et jusqu'à tous les cinq ans (secteur des aliments au détail).
- La réinspection obligatoire est en place depuis de nombreuses années dans le cadre de la LIEG.

1.3.2. Fournisseurs de services autorisés (LPM):

- Il est possible de désigner des inspecteurs non gouvernementaux (c.-à-d. les FSA et leurs TR) pour inspecter et certifier les appareils de pesage et de mesure.
- Les FSA peuvent être reconnus par MC pour effectuer des inspections sur les appareils par l'entremise d'un programme d'accréditation ou d'un programme d'enregistrement.
 - Un organisme accrédité⁴ doit consigner, établir et tenir à jour un système de gestion de la qualité qui satisfait aux exigences de la norme d'accréditation de MC.
 - Un organisme enregistré est plus limité dans les services d'inspection qu'il peut fournir et n'est pas tenu de mettre sur pied un système de gestion de la qualité. Par conséquent, MC exerce une surveillance plus fréquente des TR travaillant pour des organismes enregistrés.

1.3.3. Nouvelles mesures d'application de la loi (LPM et LIEG) :

- Les sanctions administratives pécuniaires (SAP) établies ont permis à MC d'utiliser une approche d'application progressive dans laquelle le gouvernement peut appliquer une stratégie appropriée pour résoudre les cas de non-conformité. Elles sont utilisées pour les infractions relativement mineures tandis que les poursuites sont utilisées pour les infractions graves ou répétées. Ces SAP varient de 250 dollars pour chaque infraction mineure à 2 000 dollars pour chaque infraction grave. Pour faciliter la mise en œuvre des SAP, MC a initialement lancé une phase pilote en 2015.

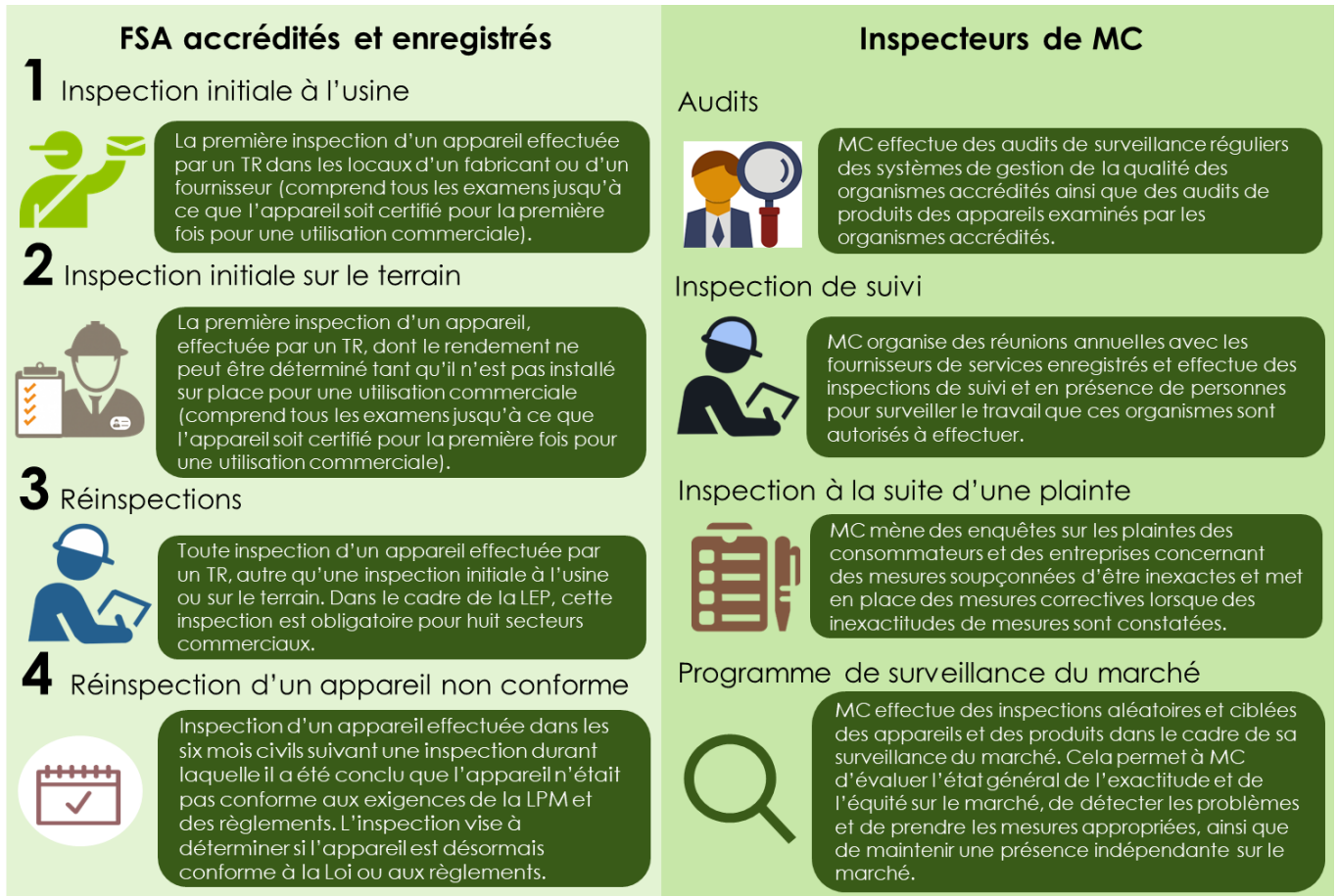
⁴ Un organisme accrédité peut également inspecter et certifier des appareils dans le cadre de la LIEG. MC a commencé à utiliser des organismes privés dans le cadre de la LIEG en 1988 et de la LPM en 1999.

-
- Les montants des amendes imposées par les tribunaux (par l'entremise de poursuites) ont été augmentés pour les entreprises qui ne respectent pas les exigences relatives à l'exactitude de la mesure prévues par la LPM et la LIEG. Ils vont maintenant jusqu'à 10 000 dollars (au lieu de 1 000 dollars) pour les infractions mineures et jusqu'à 25 000 dollars (au lieu de 5 000 dollars) pour les infractions majeures. De plus, la LEP a également créé une nouvelle amende pouvant atteindre 50 000 dollars dans les cas de récidive.

À la suite de l'adoption de la LEP, les nouvelles réinspections obligatoires ont été principalement effectuées par des TR travaillant pour des FSA. En outre, les TR ont été principalement chargés de procéder aux inspections initiales des usines. Cela a permis aux inspecteurs de MC de se concentrer sur la réalisation d'inspections de suivi et d'audits des FSA (pour s'assurer que les inspections sont menées correctement).

De plus, les inspecteurs de MC ont continué à évaluer le rendement du marché au moyen d'inspections aléatoires et sélectives par l'entremise du PSM (notamment en ce qui concerne les 33 autres secteurs commerciaux non réglementés par la LEP dans le cadre de la LPM) et en répondant aux plaintes concernant des mesures d'appareils soupçonnées d'être inexactes. La figure 2 fournit des renseignements supplémentaires sur le processus d'inspection en vertu de la LPM. Il convient de souligner que MC est le seul responsable des mesures d'application prises pour résoudre les inexactitudes de mesure ou d'autres types de non-conformité.

Figure 2 : Processus d'inspection en vertu de la LPM



1.4 RESSOURCES DU PROGRAMME

En 2010, pour mettre en œuvre la LEP, le gouvernement a alloué 8 millions de dollars sur 5 ans (2010-2011 à 2014-2015), et 2 millions de dollars par an en financement continu. MC a utilisé les fonds pour augmenter son nombre d'employés, en plus du recrutement, de la formation et de la surveillance des inspecteurs non gouvernementaux.

2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total	Continu
550 000 \$	1 500 000 \$	2 000 000 \$	2 000 000 \$	2 000 000 \$	8 050 000 \$	2 000 000 \$

1.5 MODÈLE LOGIQUE

Le modèle logique de mesure commerciale (figure 3) a été élaboré en 2017 pour décrire les activités, les extrants et les résultats escomptés de MC, y compris ceux liés à la LEP comme les activités, les extrants et les résultats relatifs aux FSA (troisième volet).

Figure 3 : Modèle logique de mesure commerciale – Mesures Canada

Résultat final	Mesure commerciale exacte et fiable au Canada			
Résultats intermédiaires	Les fabricants d'appareils internationaux et nationaux sont satisfaits des services d'évaluation de l'approbation reçus de Mesures Canada..	Les détaillants et autres propriétaires d'appareils conservent des appareils précis.	Les détaillants et les autres propriétaires d'entreprises disposent d'une certaine latitude pour choisir un FSA qui effectuera les recertifications obligatoires des appareils.	Les règles et les exigences régissant la mesure commerciale sont pertinentes et reflètent les lois modèles internationales.
Résultats immédiats	Les fabricants internationaux et nationaux reçoivent en temps utile les approbations de prototypes d'appareils leur permettant de vendre leurs appareils de mesure pour l'utilisation au Canada.	Les appareils de mesure utilisés dans les transactions commerciales sont conformes aux exigences législatives en matière d'exactitude, de rendement et d'utilisation..	Les compétences du FSA en matière de certification des appareils de mesure sont confirmées chaque année.	Les exigences régissant les transactions de mesure commerciale qui reflètent les besoins des intervenants et les nouvelles technologies de mesure et pratiques commerciales sont élaborées en temps utile et de manière éclairée.
Extrants	Approbation des appareils de mesure destinés à être utilisés dans les transactions de mesure commerciale.	Inspection et certification des appareils de mesure utilisés dans les transactions de mesures commerciales.	Surveillance des FSA conformément aux critères du programme afin de garantir le maintien des compétences requises et la certification appropriée des appareils.	Règlements, spécifications techniques, politiques et procédures régissant les transactions de mesure commerciale.
Activités	Mettre à l'essai et évaluer des prototypes d'appareils de mesure (balances, pompes à essence, compteurs d'électricité et de gaz naturel, etc.).	Mener des inspections, enquêter sur les plaintes concernant des mesures soupçonnées d'être inexactes, prendre des mesures correctives et d'application de la loi pour résoudre les cas de non-conformité.	Auditer, évaluer et reconnaître les organismes du secteur privé qui effectueront des inspections des appareils de mesure.	Consultation des intervenants, analyses de l'environnement (p. ex., élaboration de nouvelles technologies de mesure, modification des pratiques commerciales), participation à des groupes de travail techniques internationaux.
	Approbation des prototypes d'appareils	Conformité du marché et des parties réglementées	Fournisseurs de services autorisés	Cadre réglementaire

2.0 MÉTHODOLOGIE

La présente section fournit des renseignements sur l'objectif et la portée, les difficultés et les questions, les méthodes de collecte des données et les limites de l'évaluation.

2.1 OBJECTIF ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation de la LEP est une exigence découlant d'une présentation au Conseil du Trésor et a été menée par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'ISDE.

L'évaluation visait à analyser l'effet de la LEP, y compris son efficacité, entre 2014-2015 et 2018-2019. Elle était axée sur les progrès réalisés par MC en vue des résultats immédiats et intermédiaires liés à la LEP (inscrits en bleu dans le modèle logique de la figure 3). Étant donné que la LEP n'est entrée pleinement en vigueur qu'en août 2017, il est trop tôt pour évaluer le résultat final.

En 2017, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'ISDE a réalisé un audit de MC. Il avait pour objectif de donner l'assurance que les activités de MC appuient l'application efficace des lois régissant la mesure commerciale. L'audit a permis de constater que MC :

- possède un cadre de contrôle de gestion qui définit et communique les rôles et les responsabilités, des mécanismes décisionnels clés et un modèle structuré pour la formation obligatoire en matière d'inspection technique;
- a des contrôles clés en place qui appuient l'application de la LPM et de ses règlements d'application ainsi que pour la surveillance des FSA et de leurs TR dans le cadre de son programme de diversification des modes de prestation de services (DMPS);
- dispose de mécanismes de plainte accessibles au public pour les plaintes déposées par les consommateurs à propos des mesures inexactes.

En outre, l'audit a relevé certaines possibilités d'amélioration dans les domaines de la gestion des risques, de la surveillance du marché, des nouvelles mesures d'application de la loi et de la gestion du changement (p. ex., la mise en œuvre d'une stratégie de communication nationale).

2.2 DIFFICULTÉS ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION

Les évaluateurs se sont penchés sur les questions suivantes :

Rendement

1. Dans quelle mesure la LEP a-t-elle contribué à faire augmenter la fréquence des inspections obligatoires pour les appareils de mesure?
2. Dans quelle mesure la LEP a-t-elle contribué à améliorer la stratégie d'application de la loi de MC?
3. Dans quelle mesure les détaillants et les autres propriétaires d'appareils ont-ils maintenu la précision de leurs appareils de mesure en raison de la LEP?

-
4. Dans quelle mesure les détaillants et les autres propriétaires d'appareils ont-ils accès à un réseau national de fournisseurs de services autorisés en raison de la LEP?
 5. Dans quelle mesure la LEP a-t-elle contribué à améliorer les compétences des fournisseurs de services autorisés lors de la réalisation des inspections obligatoires?

Efficiences

6. Dans quelle mesure la LEP est-elle mise en application de façon efficace?

2.3 MÉTHODES DE COLLECTE DE DONNÉES

De multiples sources de données ont été utilisées pour répondre à l'ensemble des questions de l'évaluation. Parmi les méthodes de collecte de données, il y avait un examen de documents, une analyse documentaire, des enquêtes, des entretiens et une analyse de données administratives.

Examen de documents



Un examen de documents a été réalisé afin de bien comprendre la LEP et de fournir des renseignements sur sa mise en œuvre et son rendement. Les documents examinés comprenaient ce qui suit :

- documents établissant les fondements (p. ex. présentations au Conseil du Trésor, modalités, ententes de contribution);
- documents établissant les priorités du gouvernement (p. ex. les budgets, les discours du Trône, les lettres de mandat);
- autres documents importants du programme (p. ex., rapports de l'industrie, etc.).

Analyse documentaire



La documentation a fourni des renseignements supplémentaires sur le rendement et l'efficacité de la LEP. On a notamment effectué les recherches suivantes :

- examen des pratiques exemplaires dans les domaines des activités d'inspection et d'application et de leur effet sur la conformité;
- examen des autres modèles de prestation de services dans d'autres pays (p. ex., les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Australie);
- recherches et articles universitaires qui pourraient soutenir les domaines mentionnés ci-dessus.

Enquêtes



Entre le 16 juillet et le 9 août 2019, deux enquêtes en ligne ont été menées et 604 techniciens et 151 inspecteurs de MC ont été invités à participer. Au total, 194 techniciens et 90 inspecteurs ont répondu à l'enquête, ce qui représente des taux de réponse de 33,9 % et 76,8 % respectivement.

Entretiens



L'objectif des entretiens était de recueillir des informations détaillées sur l'effet de la LEP sur les résultats de MC et sur l'efficacité de la mise en œuvre de la LEP. Les entretiens étaient semi-structurés afin d'aider à recueillir des renseignements qualitatifs auprès d'un éventail d'intervenants clés. Les entretiens ont été menés soit en personne, soit par téléphone, selon les besoins.

Au total, les vérificateurs se sont entretenus avec 36 intervenants représentant les groupes suivants :

- ISDE et direction de MC;
- employés régionaux de MC;
- organismes FSA;
- association des propriétaires d'appareils de mesure;
- réseau de consommateurs et experts de l'industrie.

Analyse des données administratives



L'analyse des données administratives comprenait une analyse de l'exactitude des mesures et des données de conformité afin d'évaluer dans quelle mesure la LEP a atteint les résultats immédiats et intermédiaires escomptés. De plus, les données administratives et opérationnelles ont été examinées afin d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la LEP par rapport aux inspections obligatoires des secteurs commerciaux concernés. Parmi les données analysées, il y avait notamment :

- les données administratives recueillies par l'Application de déclaration en ligne (ADEL) qui a été mise en place en 2015-2016 pour remplacer l'approche de MC qui consistait à saisir manuellement les données sur papier, permettant la saisie des données en temps réel et en libre-service et l'établissement de rapports par les TR et les inspecteurs de MC;
- un examen des rapports préparés par MC, tels que les rapports de revue de la direction de 2009 à 2019.

2.5 LIMITES

Mise en œuvre des réinspections obligatoires

La mise en œuvre des réinspections obligatoires a été échelonnée sur une période de deux ans (trois ans pour les aliments au détail), avec une mise en œuvre complète en août 2017. Par conséquent, moins de deux ans de données ont été recueillies depuis la mise en œuvre complète de la LEP, et il est donc impossible d'effectuer une analyse des séries chronologiques (c.-à-d. une série de données sur une période prolongée). L'évaluation atténue ce problème en

repérant les effets qui se produisent pendant la période de mise en œuvre et ceux qui se produisent après cette période, et en corroborant les résultats par des analyses statistiques.

Problèmes relatifs aux données

Plusieurs informateurs clés (IC) ont déclaré que l'ADEL pourrait présenter des incohérences de données avec certains dossiers. Les informateurs clés ont indiqué que, dans le passé, une partie des FSA et des TR inscrivaient le résultat final de l'inspection (après la réparation de l'appareil au besoin) dans le champs « Tel que trouvé » (conformité de la mesure à l'arrivée dans un établissement, avant tout ajustement ou réparation). En conséquence, le taux de conformité « Tel que trouvé » signalé par les TR dans l'ADEL pourrait être erronément trop élevé. Pour y remédier, les évaluateurs ont localisé et validé les données de rendement avec d'autres sources de données.

En outre, certains renseignements sur l'inspection des appareils n'avaient pas à être recueillis avant la mise en œuvre de l'ADEL. Pour corriger ce problème, dans l'analyse des données effectuée pour l'évaluation, on a remplacé les informations manquantes d'un appareil respectif par les informations disponibles provenant d'autres inspections effectuées sur l'appareil en question, lorsque cela était possible.

Biais potentiel des répondants

Certains intervenants interrogés dans le cadre de cette évaluation ont un parti pris envers le groupe qu'ils représentent ou ont été fortement touchés par la modification législative (p. ex., les propriétaires d'appareils, les FSA, etc.). Les évaluateurs ont atténué les effets de ce parti pris en menant des entretiens et des enquêtes auprès de participants de quatre catégories d'intervenants et en utilisant d'autres sources (p. ex., examen de documents, analyse documentaire et analyse des données) dans l'analyse.

3.0 CONSTATATIONS

3.1 RENDEMENT

3.1.1 Dans quelle mesure la LEP a-t-elle contribué à faire augmenter la fréquence des inspections obligatoires pour les appareils de mesure?

Principale constatation : La LEP a haussé le nombre de réinspections obligatoires des appareils dans les huit secteurs commerciaux réglementés par la LPM. Toutefois, plus de 30 autres secteurs commerciaux réglementés par la LPM ne sont pas soumis au même niveau de surveillance.

Réinspections

Avant qu'un appareil puisse être mis en service à des fins commerciales, il doit être initialement vérifié conformément aux lois, aux règlements et aux spécifications de vérification des appareils afin qu'on puisse garantir qu'il fonctionne correctement et présente des caractéristiques métrologiques acceptables. Les FSA réalisent la grande majorité des vérifications initiales (entre 25 000 et 30 000 inspections par an). Étant donné que la précision d'un appareil peut diminuer avec l'usage et le temps, la vérification initiale est souvent insuffisante à elle seule pour garantir que les étalons de mesure sont en bon état. Par conséquent, l'appareil doit être réinspecté ultérieurement à des intervalles périodiques tout au long de sa durée de vie utile⁵.

Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation relève que « [l]es inspections sont l'un des moyens les plus importants pour l'application des réglementations et la garantie de la conformité réglementaire⁶ ». En outre, le rapport précise que « la fréquence des inspections et les ressources mobilisées devraient être proportionnées au niveau de risque ».

Entre 1994 et août 2014, il n'y avait aucune obligation légale relative à la réinspection d'un appareil. En conséquence, le nombre de réinspections a considérablement augmenté avec l'adoption de la LEP. En 2010-2011, environ 6 000 réinspections ont été effectuées. Lorsque la LEP a été adoptée, le nombre de réinspections est passé de 23 000 en 2013-2014 à plus de 110 000 en 2018-2019, soit une augmentation de 384 % (voir tableau 1). La majeure partie de l'augmentation s'est produite pendant la période de mise en place progressive et a légèrement diminué depuis. Il convient de signaler que la baisse du nombre de réinspections est presque exclusivement due au secteur des aliments au détail. Puisque la plupart des appareils de ce secteur ont été inspectés pendant la période de mise en place progressive, ils ne doivent pas être réinspectés avant cinq ans. Bien que le rapport de revue de direction de 2018-2019

⁵ Mesures Canada (2012), « Manuel d'orientation de l'employé ».

⁶ OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris.

mentionne que le nombre de réinspections effectuées par les FSA responsables des poids et des mesures pourrait avoir atteint son plateau depuis la mise en œuvre complète de la LEP, MC doit s'attendre à une hausse du nombre de réinspections en 2020-2021 et 2021-2022, car de nombreux appareils dans le secteur des aliments au détail devront être réinspectés.

Nombre total d'inspections

L'analyse des données administratives montre également que la LEP a haussé le nombre total d'inspections de 119 % depuis 2013-2014 (voir tableau 1). Alors que le nombre d'inspections menées par des FSA enregistrés et accrédités a augmenté de manière considérable (180 %) au cours de la même période, le nombre d'inspections menées par MC a diminué de 58 %.

Cette baisse était attendue étant donné la mise en place des réinspections obligatoires menées par les FSA et le changement de rôle de MC, qui est passé de la conduite d'inspections à la surveillance des FSA effectuant ce travail. En conséquence, le nombre d'inspections de suivi effectuées par MC (pour surveiller les FSA enregistrés) et celles effectuées dans le cadre d'audits (pour surveiller les FSA accrédités) a augmenté (d'environ 250 inspections par an à environ 1 700 par an en 2018-2019).

Cependant, le nombre d'inspections impartiales (aléatoires) et sélectives menées par MC par l'entremise de son PSM a diminué depuis l'instauration de la LEP. Puisque les inspections périodiques sont menées par les TR, MC a décidé en 2015-2016 de réduire ses inspections dans le cadre du PSM à 2 % des appareils (sur un échantillon de 5 %) dans les huit secteurs commerciaux réglementés par la LEP tout en les haussant à 20 % (sur un échantillon de 5 %) dans les autres secteurs commerciaux. En 2016-2017, MC a réduit le nombre d'inspections en vertu du PSM dans les autres secteurs à un échantillon de 10 % pour cette année et les années suivantes.

Tableau 1 : Nombre d'inspections par type d'inspection – 2010-2011 à 2018-2019

Exercice financier	Total	FSA			MC					
		Réinspection	Inspection initiale*	Autres inspections des FSA	Partie du suivi	Partie de l'audit des produits	Inspections impartiales du PSM	Inspections sélectives du PSM	Inspections à la suite d'une plainte	Autres inspections de MC
2010-2011	57 241	6 264	25 489	184	87	295	16 901	3 609	1 940	2 472
2011-2012	53 877	7 529	25 371	162	181	258	14 248	2 579	1 907	1 642
2012-2013	72 442	19 980	32 849	275	311	374	14 993	1 103	1 112	1 445
2013-2014	67 690	22 803	26 000	315	266	247	14 798	1 344	803	1 114
2014-2015	104 878	62 229	30 596	455	360	340	8 794	619	873	612
2015-2016	160 225	117 348	30 205	985	644	669	8 084	1 273	485	532
2016-2017	159 197	117 444	24 648	1 050	623	519	9 201	4 623	676	413
2017-2018	154 274	114 096	26 195	1 067	972	1 131	7 180	2 622	625	386
2018-2019	148 310	110 308	26 425	1 068	1 686	1 658	5 299	902	502	462
Variation en % depuis 2013-2014	119 %	384 %	2 %	239 %	534 %	571 %	-64 %	-33 %	-37 %	-59 %

*Y compris celles menées par les FSA lors des inspections sur le terrain. Les cellules ombrées représentent la période couverte par la période de mise en place progressive de l'exercice financier 2014-2015 à 2016-2017 et la période de mise en œuvre complète de l'exercice financier 2017-2018 à 2018-2019. Source : ADEL, calculé par la DGVE.

Inspections au Canada

De nombreux informateurs clés ont fait remarquer que la hausse du nombre d'appareils à inspecter à l'échelle du Canada en vertu de la LEP a créé des possibilités d'affaires et d'emploi pour les FSA. La direction de MC et le personnel régional ont indiqué que les réinspections obligatoires étaient mises en place progressivement en fonction de l'emplacement des appareils (c.-à-d. du code postal) et des secteurs commerciaux, afin de faciliter le travail d'inspection des FSA et de garantir que toutes les inspections ne doivent pas être effectuées en même temps. L'analyse des données corrobore le fait que les réinspections obligatoires ont été mises en place de manière égale dans tous les secteurs et provinces⁷. De nombreux informateurs clés ont également affirmé qu'en raison de la hausse des réinspections dans les huit secteurs commerciaux, un grand nombre d'erreurs de mesure et de non-mesure des appareils sont détectées et corrigées dans ces secteurs par les TR au moyen de réinspections obligatoires.

Avant l'adoption de la LEP, ces appareils n'avaient pas besoin d'être réinspectés une fois sur le marché et pouvaient être inexacts pendant de nombreuses années. En général, la majorité des informateurs clés ont estimé que la fréquence des inspections obligatoires était appropriée. Toutefois, certains informateurs clés ont fait remarquer que l'intervalle de cinq ans dans le secteur des aliments au détail pourrait être trop long. Si une révision des fréquences des inspections obligatoires dans les huit secteurs commerciaux était envisagée par MC, la grande majorité des informateurs clés ont suggéré qu'elle soit basée sur le taux de conformité (p. ex., en augmentant les fréquences pour les secteurs ayant un taux de conformité inférieur).

⁷ Les appareils situés dans les trois territoires devaient être réinspectés dans les 24 mois, sauf ceux du secteur des aliments au détail (36 mois).

Certains informateurs clés ont proposé que le volume, l'utilisation, l'environnement et le type d'appareil (p. ex., une balance de grande portée) puissent également être pris en compte pour déterminer la fréquence des réinspections obligatoires.

Autres secteurs commerciaux

MC est également chargé d'assurer l'intégrité et l'exactitude des mesures commerciales dans 33 autres secteurs au Canada, tels que la fabrication de produits alimentaires et de boissons, les transports, les produits chimiques et les produits de cannabis, qui sont surveillés par MC par l'entremise d'inspections dans le cadre du PSM⁸.

Certains de ces secteurs ont été examinés dans le cadre d'un Examen des secteurs commerciaux mené par MC entre 2001 et 2011⁹. Il convient de souligner que, lors de cet examen, la majorité des intervenants dans les secteurs des produits chimiques, du transport et de la gestion des déchets (y compris la ferraille) avaient demandé des inspections périodiques obligatoires dans leurs secteurs respectifs, car les erreurs de mesure sur une longue période peuvent être coûteuses et nuire à la réputation des entreprises ainsi qu'au secteur. De plus, les inspections sont plus susceptibles de détecter des problèmes métrologiques, des réglages ou une utilisation incorrecte.

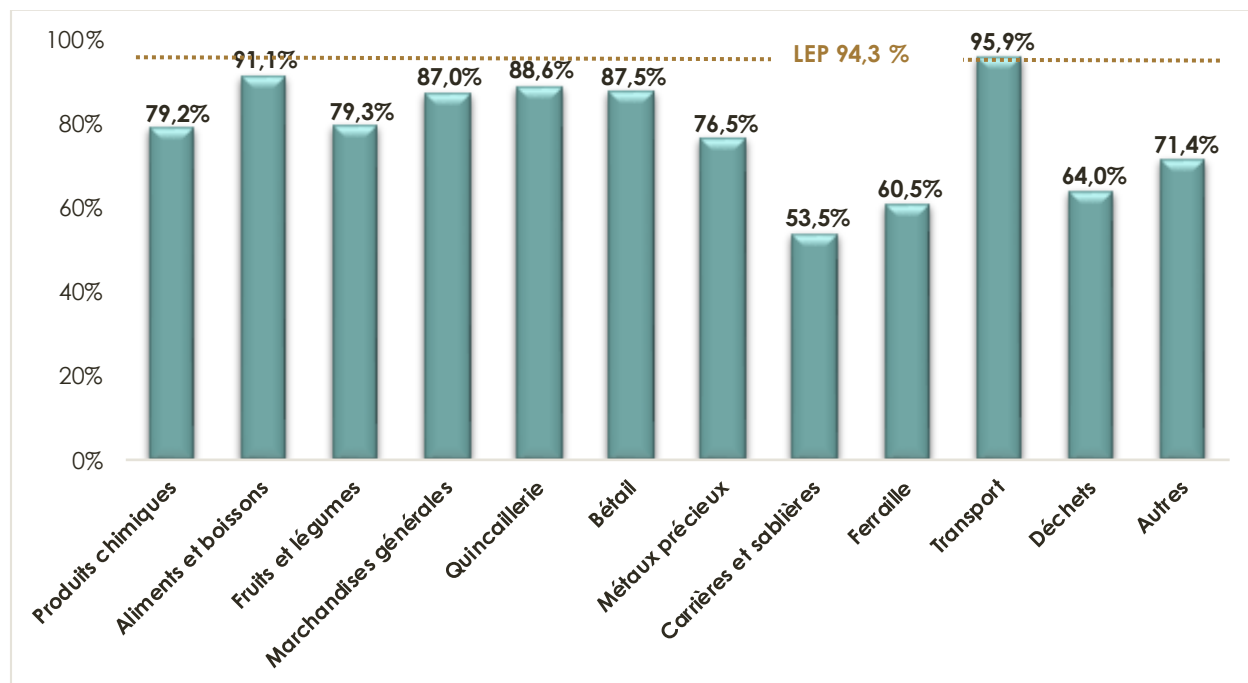
De même, la grande majorité des informateurs clés interrogés pour l'évaluation ont indiqué que la LEP devrait régir (ou aurait dû régir) plus de secteurs commerciaux (sinon tous, comme cela est le cas dans le cadre de la LIEG). Les informateurs clés ont attiré l'attention sur des secteurs commerciaux qui devraient faire l'objet de réinspections obligatoires : la gestion des déchets, la ferraille, le transport, l'expédition, les produits chimiques, les engrais et l'eau. Certains informateurs clés de MC ont suggéré que si des secteurs supplémentaires étaient ajoutés dans le cadre de la LEP, une évaluation basée sur les risques serait nécessaire pour établir les secteurs et la fréquence des inspections.

L'analyse des données révèle que le taux de conformité dans certains de ces secteurs est faible. Par exemple, les inspecteurs de MC ont constaté, grâce à des inspections impartiales du PSM, que le taux de conformité des mesures « Tel que trouvé » dans certains des secteurs non réglementés par la LEP était très faible. Par exemple, en 2018-2019, il était de 53,5 % pour les carrières et sablières, de 60,5 % pour la ferraille et de 64,0 % pour la gestion des déchets. En comparaison, le taux moyen de conformité des mesures « Tel que trouvé » dans les huit secteurs commerciaux réglementés par la LEP était d'environ 94,3 %. Bien que les conditions (c.-à-d. l'environnement et les conditions météorologiques) dans les trois secteurs susmentionnés puissent compliquer le maintien de la précision des appareils, le taux de conformité dans le secteur minier (qui est soumis à la LEP et qui connaît des conditions difficiles similaires) est nettement plus élevé depuis la mise en œuvre de la LEP (voir tableau 3).

⁸ Les compteurs à eau sont exemptés d'approbation et d'inspection en vertu de l'article 4 du *Règlement sur les poids et mesures*.

⁹ Les nouveaux secteurs commerciaux tels que les produits de cannabis et les bornes de recharge pour véhicules électriques n'ont fait l'objet d'aucun examen du secteur commercial par MC.

Figure 4 : Taux de conformité de la mesure établis par les inspections impartiales menées par MC dans les secteurs non réglementés par la LEP pour 2018-2019



Source : ADEL, calculé par la DGVE.

Pour la présente évaluation, quelques informateurs clés ont fait ressortir que l'un des défis à relever en ce qui concerne l'instauration d'une surveillance similaire dans les secteurs non réglementés par la LEP, est de savoir si les FSA ont la capacité de gérer des secteurs supplémentaires (c.-à-d. s'il y a suffisamment de FSA et de TR pour suivre tous les appareils). Il convient de souligner que plusieurs États américains, le Japon, l'Allemagne, la France, la Suisse et de nombreux autres pays européens exigent que les appareils soient périodiquement mis à l'essai à nouveau dans tous les secteurs afin de garantir leur bon fonctionnement continu, tandis que le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et quelques autres pays effectuent des inspections en fonction d'évaluations des risques¹⁰.

Recommandation : MC devrait envisager l'adoption d'approches fondées sur les risques, y compris des réinspections périodiques, afin d'améliorer l'exactitude et l'équité dans les secteurs commerciaux qui ne sont pas actuellement réglementés par la LEP.

¹⁰ <https://www.welmec.org> et <https://www.gplmf.org>

3.1.2 Dans quelle mesure la LEP a-t-elle contribué à améliorer la stratégie d'application de la loi de MC?

Principale constatation : La LEP a contribué à renforcer la capacité d'application de la loi de MC. Dans l'ensemble, la sensibilisation des propriétaires d'appareils, l'information qui leur est fournie ainsi que les avertissements qui leur sont servis en cas d'infraction sont des mesures de conformité efficaces. Bien que les SAP aient été appliquées dans une moindre mesure jusqu'à présent, elles sont généralement considérées comme ayant un effet dissuasif.

Le rapport de 2018 de l'OCDE sur la Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation reconnaît que « [p]our que l'action de mise en application soit crédible, et pour produire un effet dissuasif, les sanctions encourues doivent être suffisamment lourdes pour contrebalancer les avantages d'un non-respect des règles – mais elles doivent être assez souples » et que « les institutions chargées des inspections [...] doivent ensuite réaliser un suivi ». Le rapport indique également « [q]u'il convient aussi de faire en sorte que les structures chargées de la mise en application assument la responsabilité de leurs décisions (lignes directrices publiques à l'usage des inspecteurs sur la prise de décision, rapports annuels évoquant et justifiant les actions de mise en application)¹¹ ». Pour favoriser la conformité de la mesure commerciale sur le marché, MC utilise une approche graduelle par rapport à l'application de la loi qui consiste à utiliser un certain nombre d'outils d'application :

- sensibilisation des intervenants (p. ex., réunions en personne, bulletins d'information);
- lettres d'avertissement et d'information;
- avis d'infraction et de non-conformité;
- saisie;
- avertissement de violation;
- avis de violation (SAP);
- poursuite (amendes imposées par le tribunal).

Depuis l'audit de MC réalisé en 2017 qui recommandait que « MC devrait compléter la mise à jour de son cadre d'application de la loi pour qu'il reflète les nouvelles mesures prescrites par la LEP, de même qu'élaborer et offrir une formation à ce sujet », le cadre d'application de la loi de MC a été mis à jour, et MC a établi et mis à jour des politiques, des processus et des tableaux de mesures graduelles (c.-à-d. des lignes directrices pour des mesures graduelles d'application de la loi) pour aider le personnel régional à proposer une mesure d'application. En 2017-2018, la formation relative à l'application de la loi a été élaborée par MC et des cours de formation ont été offerts à l'échelle nationale. Plusieurs informateurs clés de l'évaluation (en particulier parmi le personnel régional) ont indiqué que des clarifications et des améliorations ont été apportées à la politique et aux procédures d'application depuis sa mise en œuvre.

MC sélectionne l'outil approprié en fonction des faits et des circonstances du dossier. Les initiatives de formation des intervenants qui favorisent la coopération sont les premiers outils

¹¹ OCDE (2019), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE.

utilisés pour encourager la conformité. Des mesures d'application plus strictes ne sont prises que lorsque les mesures de coopération ont échoué, et seulement s'il est nécessaire d'en prendre pour obtenir la conformité. Par exemple, des SAP ou des poursuites pourraient être envisagées si la non-conformité fait partie d'un modèle de comportement d'un commerçant ou d'un ensemble plus vaste de cas de non-conformité. Les avis de violation (SAP) sont utilisés comme solution de rechange aux poursuites pour des infractions graves ou des récidives lorsque des mesures d'application moins sévères n'ont pas permis de corriger le problème. Selon le tableau de mesures graduelles d'application de la LPM élaboré par MC, ce dernier peut utiliser jusqu'à quatre autres outils avant d'imposer des SAP.

Capacité de mise en œuvre

Les éléments d'information tirés de l'examen de documents, des données et des entretiens suggèrent que la LEP a contribué de manière positive à la capacité de mise en œuvre de MC. La stratégie de mesures graduelles de MC (sensibilisation, lettre d'information, avertissement, avis de violation, SAP) a été jugée appropriée par une majorité d'informateurs clés et cela a amélioré la conformité. Par exemple, quelques informateurs ont indiqué que la formation des propriétaires d'appareils fournie par les TR lors de leur inspection, ainsi que les lettres d'information et les avertissements envoyés par MC, ont été des mesures efficaces pour améliorer la conformité. Néanmoins, certains informateurs clés de MC ont fait remarquer que MC doit renforcer la stratégie, notamment en intégrant des lignes directrices pour traiter le non-paiement des SAP afin de garantir leur effet dissuasif, et uniformiser la procédure d'imposition des SAP, car elle est jugée trop longue (p. ex., jusqu'à quatre outils utilisés avant l'imposition d'une SAP).

Mise en œuvre progressive des activités d'application de la loi

Un examen des données relatives à l'application de la loi a révélé que MC a progressivement mis en place des activités d'application de la loi dans le cadre de la LPM. Comme l'illustre le tableau 2, MC a fourni divers types de mesures d'application. Très peu de SAP ont été imposées aux établissements relevant de la LPM depuis l'entrée en vigueur de la LEP. Il convient de signaler que les avis de non-conformité et les saisies étaient déjà en place avant l'adoption de la LEP. D'autre part, en plus des SAP, les lettres d'avertissement de violation et les avis de violation ont également été ajoutés aux outils pouvant mener à une SAP. Au total, une moyenne de 3 000 mesures d'application de la loi par an a été prise entre 2014-2015 et 2016-2017, par rapport à un total de 2 675 mesures¹² en 2017-2018 et 5 187 mesures en 2018-2019. En 2018-2019, la plupart des mesures prises en vertu de la LPM étaient des avis de non-conformité (38,3 %) et des lettres d'avertissement de violation (33,8 %).

¹² En 2017-2018, le nombre de mesures liées à la formation des intervenants (p. ex., réunions en personne, présentations, consultations, bulletins d'information, avis d'alertes techniques et publications sur le site Web de MC) a été moins important que l'année précédente.

Tableau 2 : Nombre de mesures d'application de la LPM – 2014-2015 à 2018-2019

Exercice financier	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Avis de non-conformité	2 454	2 016	1 773	1 571	1 987
Saisie	511	465	459	342	454
Formation des intervenants	100	186	881	449	553
Lettres d'information et d'avertissement	68	179	154	249	344
Lettre d'avertissement de violation	Non applicable	Non applicable	1	54	1 753
Avis d'infraction	Non applicable	Non applicable	0	8	93
Avis de violation (SAP)	Non applicable	Non applicable	0	1	3
Poursuite	Non applicable	Non applicable	0	1	0
Total	3 065	2 846	3 268	2 675	5 187

Source : Mesures Canada

En comparaison, en 2018-2019, un total de 147 mesures d'application ont été prises par MC en vertu de la LIEG. La mesure d'application la plus couramment utilisée était la formation des entrepreneurs (environ 130 mesures par an en 2017-2018 et 2018-2019). Une seule SAP a été imposée et un entrepreneur a été poursuivi en 2018-2019 dans le cadre de la LIEG. Il convient de souligner que MC ne dispose pas d'un dépôt central pour ses activités d'application prises dans le cadre de la LIEG. Quelques informateurs clés ont proposé qu'un système semblable à l'ADEL soit utilisé pour les activités menées dans le cadre de la LIEG. Selon plusieurs informateurs clés, l'ADEL est un résultat positif de la mise en œuvre de la LEP, puisqu'une base de données centrale a été créée, ce qui a permis de réduire les tâches administratives pour les TR et les inspecteurs de MC.

3.1.3 Dans quelle mesure les détaillants et les autres propriétaires d'appareils ont-ils maintenu la précision de leurs appareils de mesure en raison de la LEP?

Principale constatation : Bien qu'il soit prouvé que la LEP a amélioré l'exactitude des appareils, MC devrait continuer à suivre les progrès pour évaluer davantage l'efficacité au fil du temps.

Réinspections obligatoires

L'enquête a montré que 83 % des inspecteurs de MC et 91 % des TR conviennent que les réinspections obligatoires ont contribué à améliorer l'exactitude des appareils. Les avis des informateurs clés étaient plus partagés. Certains sont d'accord pour dire que les réinspections obligatoires augmentent l'exactitude des appareils de mesure, d'autres non. Quelques-uns de ces derniers ont souligné que, bien que les inspections obligatoires n'aient pas rehaussé l'exactitude des appareils, les commerçants sont plus conscients de leurs responsabilités et obligations en raison de la fréquence des inspections.

Activités d'application de la loi

Plusieurs informateurs clés ont fait remarquer que le risque de recevoir un avis de non-conformité, de se voir infliger des sanctions financières ou d'être poursuivi favorise un niveau de conformité accru. Cependant, dans l'enquête, moins de la moitié des inspecteurs de MC (41 %)

et des TR (47 %) ont convenu que les activités d'application de la LEP contribuent à la précision des appareils. Par conséquent, il semble que la menace des mesures d'application de la loi, tout autant que les mesures d'application elles-mêmes, contribue dans une certaine mesure au respect des règlements.

Taux de conformité

L'analyse des données a révélé que le taux de conformité des mesures « Tel que trouvé » lors d'une réinspection ultérieure effectuée par les FSA dans les huit secteurs commerciaux était d'environ 96,2 % en 2013, puis qu'il diminuait à 92,4 % pendant la période de mise en œuvre (voir tableau 3). Ce déclin s'explique surtout par le fait que la grande majorité des appareils dans les huit secteurs commerciaux n'avaient jamais été réinspectés auparavant. Plus précisément, le nombre d'appareils réinspectés par les TR a augmenté de manière drastique, passant d'une moyenne de 14 144 réinspections avant la LEP à 99 007 pendant la période de mise en place progressive, et un nombre plus important d'erreurs d'appareils a été détecté (et corrigé) par les TR grâce aux réinspections.

Depuis la mise en œuvre complète de la LEP, le taux de conformité de la mesure pour les appareils réinspectés a augmenté pour atteindre 94,3 %. Il convient de souligner que le taux de conformité moyen est largement déterminé par le taux de conformité dans le secteur du pétrole au détail, en raison du grand nombre d'appareils inspectés dans ce secteur (environ 83 % des appareils réglementés par la LEP). Comme le montre également le tableau 3, le taux de conformité moyen varie selon les secteurs. Par exemple, après la période de mise en œuvre, le taux de conformité était plus faible pour les appareils utilisés dans l'exploitation minière (83,9 %) et la foresterie (82,6 %) que pour ceux utilisés dans les aliments au détail (88,9 %) ou le pétrole au détail (95,9 %). Néanmoins, une balance sur 10 du secteur des aliments au détail et environ une pompe à essence sur 25 n'étaient toujours pas exactes lorsqu'elles ont été inspectées en 2018-2019. La légère baisse des taux de conformité dans certains secteurs commerciaux après la mise en œuvre complète de la LEP par rapport à ceux d'avant la LEP est largement due au nombre accru d'appareils réinspectés par les TR au cours de la dernière période, comme il a été mentionné précédemment.

L'analyse des données révèle également que, dans les régions rurales, le taux moyen de conformité de la mesure lors des réinspections effectuées par les TR était plus faible pour les balances (instruments gravimétriques) que pour les compteurs (instruments volumétriques) par rapport aux taux observés en région urbaine. En outre, une analyse statistique réalisée pour l'évaluation a corroboré le fait que la LEP a rehaussé le taux de conformité des mesures « Tel que trouvé » après la période de mise en œuvre, même en tenant compte d'autres facteurs tels que le secteur commercial, le type d'appareil et l'emplacement.

Tableau 3 : Taux de conformité des mesures « Tel que trouvé » lors des réinspections

Taux de conformité des mesures lors des réinspections	Nombre moyen de réinspections par exercice financier*	Total	Secteurs commerciaux							
			Grains et cultures	Pétrolier aval	Foresterie	Exploitation minière	Pêche	Produits laitiers	Aliments au détail	Pétrole au détail
Avant la LEP	14 144	96,2 %	74,4 %	85,8 %	77,7 %	62,7 %	94,4 %	97,4 %	81,6 %	97,2 %
Mise en place progressive de la LEP	99 007	92,4 %	76,8 %	80,8 %	81,5 %	71,6 %	75,3 %	92,2 %	85,8 %	95,9 %
Mise en œuvre complète	112 202	94,3 %	79,4 %	80,9 %	82,6 %	83,9 %	85,1 %	86,9 %	88,9 %	95,9 %
Nombre moyen de réinspections pendant la mise en œuvre complète	--	112 202	2 732	3 260	690	176	3 750	255	7 896	93 423

Source : ADEL, calculé par la DGVE. *Pour ce qui est du nombre moyen de réinspections par exercice financier, la période avant la LEP renvoie à 2010-2011 à 2013-2014, la période de mise en place progressive de la LEP renvoie à 2014-2015 à 2016-2017, et la période de mise en œuvre complète renvoie à 2017-2018 à 2018-2019. Sur les 112 202 réinspections, 20 sont codées comme masse générique (utilisée dans des circonstances exceptionnelles où il n'est pas possible de déterminer le secteur commercial précis).

Taux de conformité de la mesure lors de la surveillance du marché de MC

Comme l'indique la figure 2, les inspecteurs de MC effectuent chaque année des inspections aléatoires sur les appareils afin d'évaluer l'état général de la précision et de détecter les problèmes. Idéalement, le taux de conformité de ces inspections aléatoires devrait être similaire à celui rapporté par les TR lors des réinspections obligatoires. Cependant, l'analyse des données a montré que le taux de conformité de la mesure des appareils dans les huit secteurs commerciaux, communiqué par les inspecteurs de MC par l'entremise du PSM impartial, était en moyenne de 10 points de pourcentage inférieur à celui signalé par les FSA pendant la période de mise en place progressive. Depuis la fin de la période de mise en place progressive, cette différence est tombée à 6,6 points de pourcentage, ce qui pourrait indiquer des améliorations en matière de précision des résultats communiqués par les TR. Elle pourrait également souligner l'importance de maintenir une présence indépendante de MC sur le marché pour surveiller le travail des TR.

Appareils non conformes

Pour les appareils non conformes, l'analyse des données a montré qu'au cours des dernières années (2017-2018 et 2018-2019), une plus grande proportion d'appareils rejetés (appareils non conformes en raison d'une erreur au détriment du consommateur) ont été réinspectés dans un délai de 14 jours (délai standard accordé au propriétaire de l'appareil pour réparer l'appareil) par rapport aux années de la période de mise en place progressive, ce qui indique que davantage de réinspections sont effectuées en temps opportun.

Dans l'ensemble, les taux de conformité dans les huit secteurs commerciaux réglementés par la

LEP se sont améliorés ces dernières années. Les taux de conformité doivent continuer à être surveillés, car la plupart des appareils de certains secteurs commerciaux (p. ex., les aliments au détail) n'ont fait l'objet que d'un seul cycle de réinspection obligatoire depuis 2014.

3.1.4 *Dans quelle mesure les détaillants et les autres propriétaires d'appareils ont-ils accès à un réseau national de fournisseurs de services autorisés en raison de la LEP?*

Principale constatation : Un vaste réseau national de FSA et de TR est à la disposition des propriétaires d'appareils, mais leur présence est limitée et plus onéreuse dans les régions nordiques et éloignées.

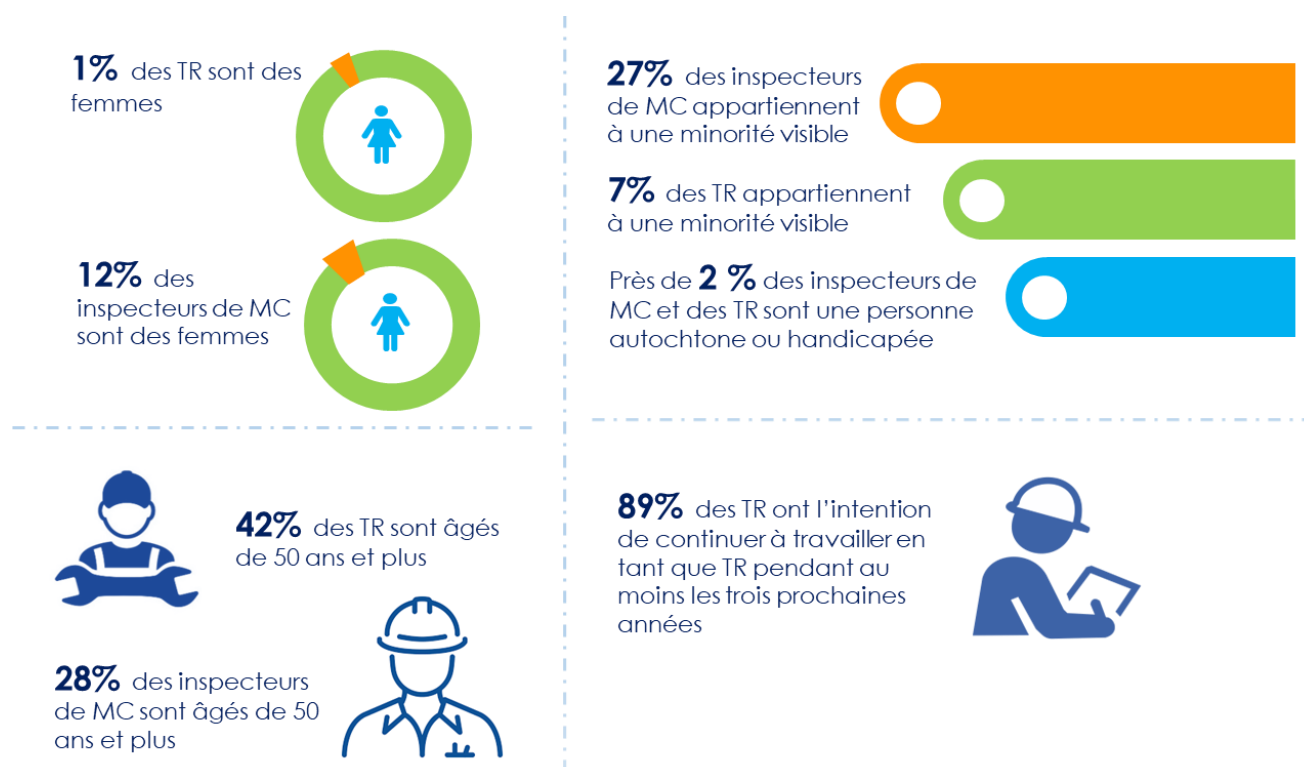
Réseau de FSA et de TR au Canada en vertu de la LPM

Au 31 mars 2019, MC a fait état de 64 organismes accrédités actifs, de 114 organismes enregistrés actifs et de 679 TR dans tout le Canada. L'analyse des données administratives a révélé qu'en 2018-2019, un total de 657 TR (182 FSA) ont effectué une inspection, par rapport à 298 TR (97 FSA) en 2010-2011. En comparaison, seuls 87 inspecteurs de MC ont effectué une inspection en 2018-2019, soit 10 % de moins qu'en 2010-2011. En conséquence, en raison de la mise en œuvre de la LEP, les TR ont effectué environ 90 % des inspections en 2018-2019, alors que cette proportion était d'environ 55 % en 2010-2011.

En ce qui concerne les données démographiques sur les inspecteurs de MC et les TR, l'enquête a révélé que 42 % des TR étaient âgés de 50 ans et plus. Les femmes représentaient environ 1 % des TR, par rapport à 12 % pour les inspecteurs de MC. Alors que 7 % des TR s'identifient comme membre d'une minorité visible, cette proportion est de 27 % parmi les inspecteurs de MC, ce qui pourrait refléter la politique gouvernementale mise en place pour créer une fonction publique diversifiée et inclusive. Selon les résultats de l'enquête, des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour recruter davantage de femmes et d'autres groupes sous-représentés dans les bureaux de MC situés dans les provinces de l'Atlantique. L'enquête a également révélé que 89 % des TR avaient l'intention de continuer à travailler en tant que TR pendant au moins les trois prochaines années.

La majorité des informateurs clés ont signalé qu'il existe une bonne sélection de FSA et de TR disponibles dans tout le pays. Pour les appareils de base, il existe de nombreux choix. De même, dans l'enquête, la plupart des inspecteurs de MC et des TR étaient généralement d'accord (61 %) sur le fait que les propriétaires d'appareils disposent d'un vaste choix de FSA pour l'inspection des appareils. L'accord était plus élevé parmi les TR inspectant des balances (68 %) par rapport à seulement 50 % parmi ceux inspectant des pompes/compteurs (instruments volumétriques).

Figure 5 : Données démographiques sur les inspecteurs de MC et les TR



Source : Enquête auprès des inspecteurs de MC et des TR.

Disponibilité limitée en région rurale et éloignée

Les résultats de l'enquête ont également montré que 40 % des TR travaillant dans les régions rurales ne sont pas d'accord sur le fait que les propriétaires d'appareils disposent d'un vaste choix de FSA. En outre, de nombreux informateurs clés ont signalé qu'il y a encore très peu de FSA disponibles dans les régions éloignées et nordiques et pour les appareils spécialisés (p. ex., les balances pour produits en vrac dans l'industrie minière). Par exemple, le réseau des FSA est très limité ou absent sur l'île du Cap-Breton et au Labrador pour les balances. Deux cartes (une pour les balances et une pour les compteurs) de l'annexe A montrent clairement qu'il n'y a que quelques points de service de TR situés dans les régions nordiques et éloignées du Canada.

Coût dans les régions éloignées

Lors de l'annonce de la LEP, le gouvernement s'est engagé à ce que « [l]es forces du marché [déterminent] les frais facturés pour les services d'inspection indépendants, ce qui garantirait la concurrence sur le marché et ferait en sorte que les détaillants paient un prix équitable pour les services en question ». Néanmoins, le personnel de gestion régional a fait remarquer, lors de certains entretiens, que les FSA existent pour réaliser des profits et a suggéré que MC devrait être plus conscient de la fourchette de prix des FSA pour s'assurer qu'il y a suffisamment de concurrence sur le marché pour que les propriétaires d'appareils paient des prix équitables.

La plupart des informateurs clés ont indiqué que les propriétaires d'appareils dans les régions nordiques et éloignées sont désavantagés, car les inspections sont beaucoup plus coûteuses que dans les régions urbaines, principalement en raison des frais de déplacement des TR pour se

rendre dans les régions nordiques ou éloignées. Certains ont fait remarquer que les frais d'inspection peuvent être jusqu'à quatre fois plus élevés que la marge de profit obtenue d'un appareil, surtout pour les appareils utilisés dans les boutiques familiales (p. ex., balance pour les aliments), les appareils saisonniers, les marinas (p. ex., pompe à essence) dans les régions éloignées, ou ceux qui sont liés à une activité secondaire d'une entreprise. Par conséquent, certains propriétaires d'appareils pourraient mettre en doute la viabilité du maintien en service de leurs appareils.

Dans certains cas, pour pallier ce problème, MC avait proposé aux propriétaires d'appareils dans des régions éloignées de coordonner leurs inspections en même temps pour partager les frais de déplacement. Bien que cette mesure ait réduit les coûts pour les propriétaires d'appareils, elle n'a été prise qu'à quelques reprises au lieu d'être systématiquement mise en œuvre. Dans un autre exemple, un informateur clé a mentionné qu'au lieu qu'un propriétaire d'appareil paie les frais de déplacement, le gouvernement du Nunavut a en fait engagé des FSA pour la réalisation des inspections sur les distributeurs d'essence; de plus, la plupart des balances étaient expédiées aux FSA aux fins d'inspection.

Afin d'obtenir des gains d'efficacité supplémentaires et d'aider à réduire les coûts pour les propriétaires d'appareils dans les régions éloignées, certains experts ont suggéré que MC attire davantage de FSA dans les régions nordiques et éloignées et que MC pourrait envisager de prolonger la période de réinspection dans les régions éloignées ou d'offrir des exemptions de réinspections obligatoires pour les petites entreprises. Ils ont également proposé que MC pourrait surveiller la fourchette des prix dans les régions éloignées pour s'assurer qu'il n'y a pas de manipulation des prix.

Recommandation : MC devrait envisager d'autres approches qui permettraient des gains d'efficacité pour les réinspections dans les régions nordiques et éloignées et l'accès aux FSA (p. ex. une meilleure coordination des réinspections).

3.1.5 Dans quelle mesure la LEP a-t-elle contribué à améliorer les compétences des FSA lors de la réalisation des inspections obligatoires?

Compétences des FSA

Principale constatation : Grâce à l'exposition des TR à la gamme d'appareils de mesure dans le cadre de la LEP et au suivi de leur travail par MC, ils ont développé les compétences requises pour effectuer des inspections de qualité en temps opportun.

La formation obligatoire du personnel d'inspection technique de MC fait partie du Programme de recrutement et de formation des inspecteurs techniques. De plus, MC a élaboré une approche de formation officielle pour les FSA à qui il a délégué le pouvoir d'effectuer des inspections. MC offre une formation aux FSA et à leur personnel pour s'assurer qu'ils comprennent et peuvent vérifier les exigences juridiques. MC forme les TR et reconnaît et évalue leurs compétences en matière d'inspection des appareils de pesage et de mesure et de délivrance de certificats.

Bien que la LEP n'ait pas eu d'effet direct sur les compétences des FSA (p. ex., le programme de formation n'a pas changé avec la LEP), la majorité des informateurs clés ont indiqué que la LEP a contribué aux compétences des FSA puisque, comme le montre le tableau 1, les TR effectuent la grande majorité des inspections (environ 137 000 inspections sur les 148 300 effectuées en 2018-2019). Cette exposition à une variété d'appareils contribue à développer leurs compétences.

Surveillance de MC

Pour assurer la conformité, les FSA accrédités sont soumis à une surveillance de MC et à des audits de produits, tandis que ceux qui sont enregistrés sont soumis à une surveillance renforcée de MC. Selon l'enquête, 62 % des inspecteurs de MC sont d'accord pour dire que les TR effectuent des inspections en temps opportun et 73 % disent que les TR ont effectué des inspections de qualité.

Le rapport de revue de direction de 2018-2019 a montré que 105 surveillances et 109 audits de produits ont été réalisés en 2018-2019, et 105 visites annuelles ont été effectuées auprès d'organismes enregistrés. Le rapport indique également que 93 % des FSA accrédités ont : 1) suivi les procédures; 2) entretenu et utilisé correctement l'équipement; 3) soumis des rapports et des certificats précis et dans les délais.

De même, cette proportion était de 97 % parmi les FSA enregistrés. En outre, le nombre d'appareils de la LPM ayant fait l'objet d'un audit de produits a plus que quintuplé depuis 2013-2014 (571 % – voir tableau 1). Certains informateurs clés ont affirmé que les TR sont compétents en matière de capacités techniques, peut-être dans une moindre mesure relativement à la réglementation, car cela ne fait pas partie de leurs fonctions habituelles en dehors de leur rôle d'« inspecteur ».

De même, la plupart des informateurs clés et 83 % des TR interrogés ont indiqué que l'audit de produits et les inspections de suivi étaient appropriés. Néanmoins, certains informateurs clés ont fait remarquer qu'il existe de nombreuses règles qui régissent le programme d'audit et de surveillance. Quelques-uns (principalement les FSA et une partie du personnel régional de MC) ont affirmé que le programme d'audit est vaste et que les audits sont trop fréquents. De même, l'enquête a révélé que 28 % des TR trouvent que les audits et les inspections de suivi étaient trop fréquents. En outre, plusieurs informateurs clés (principalement des membres de la direction de MC et du personnel régional) ont suggéré qu'une approche fondée sur les risques serait plus appropriée que l'audit annuel, c'est-à-dire qu'il faudrait diminuer la fréquence des audits des FSA qui répondent aux exigences de MC et suivent les procédures.

Compétences des inspecteurs de MC

Principale constatation : La LEP peut avoir réduit par inadvertance l'exposition des inspecteurs de MC à des appareils spécialisés, et donc les connaissances nécessaires pour les inspecter.

Selon le rapport de revue de direction de 2018-2019, les équipes régionales de MC ont reçu une formation et ont pu terminer la progression requise dans les délais prévus. Les employés de MC et leurs gestionnaires ont estimé que la progression de la formation les a bien préparés à exercer avec compétence leurs fonctions de DMPS. Cependant, certains informateurs clés

(principalement les FSA de la LPM et quelques employés régionaux de MC) ont fait ressortir que la baisse des activités d'inspection de MC (de 25 304 inspections en 2010-2011 à 10 509 inspections en 2018-2019) attribuable au nouveau rôle des inspecteurs de MC à la suite de la mise en place de la LEP (c.-à-d. la surveillance des FSA) et au roulement du personnel, a eu un effet sur l'exposition des MC aux appareils spécialisés. Certains informateurs clés ont indiqué dans leurs réponses que les inspecteurs de la cohorte précédente connaissaient ou connaissent bien leurs appareils, ce qui est moins le cas des nouveaux inspecteurs. Dans certains cas, on a signalé que les TR ont plus d'expertise sur des appareils particuliers que certains inspecteurs de MC, ce qui a une incidence sur la capacité de ces derniers à évaluer correctement les TR. Les résultats de l'enquête semblent corroborer cette constatation en montrant que 23 % des inspecteurs de MC ont exercé cette fonction pendant moins de 3 ans. Ce déclin de l'expertise des inspecteurs de MC pourrait continuer à poser problème pour MC dans un avenir proche, car près de 30 % des inspecteurs de MC ont plus de 50 ans.

Formation des FSA

Principale constatation : Bien que la formation des TR soit jugée adéquate, il est nécessaire de leur fournir des outils d'apprentissage et des cours de remise à niveau supplémentaires pour leur permettre de maintenir leur connaissance des règlements et des procédures.

Formation offerte

L'enquête a révélé qu'une grande majorité des TR (75 %) ont suivi leur formation théorique la plus récente par l'entremise de la formation payante de MC, tandis que 9 % des TR ont reçu leur formation de leur propre organisme (formation par un TR). L'examen de documents a révélé que les TR qui ont reçu une formation de MC en 2017-2018 avaient un taux de réussite global plus élevé aux examens (80 %) que ceux qui ont reçu une formation de leur propre organisme (69 %). Néanmoins, 84 % des TR ont déclaré que leur formation leur avait permis d'acquérir les compétences nécessaires pour effectuer des inspections de qualité, quel que soit l'organisme qui a assuré la formation. Les inspecteurs de MC sont également d'accord avec cette affirmation, mais dans une moindre mesure (67 % d'entre eux sont d'accord).

De même, la plupart des informateurs clés ont affirmé que le programme de formation de MC est efficace. Certains informateurs clés ont signalé que la formation théorique était trop complexe et que la disponibilité des cours de formation était limitée. Cela se reflète également dans l'enquête, 76 % des TR estimant que leur formation était appropriée et seulement 17 % estimant que leur formation était lourde. Néanmoins, un peu plus de 50 % des TR conviennent qu'ils ont eu la possibilité d'améliorer leurs compétences en suivant une formation ces dernières années.

Autres formations nécessaires

L'enquête a également montré que 48 % des TR étaient d'accord pour que MC offre des cours supplémentaires. Presque tous les FSA et quelques membres du personnel régional ont indiqué qu'un cours de remise à niveau sur les règlements et les procédures serait utile. Certains ont suggéré que davantage de formations soient offertes soit par vidéoconférence, soit par un mélange de vidéoconférence et de cours en ligne. Il est important de mentionner qu'un certain nombre de vidéos de formation sont disponibles pour les FSA et leurs TR, ainsi que pour les inspecteurs de MC sur le site Web de MC, mais sur demande officielle auprès de MC.

Bien que quelques informateurs clés aient indiqué que MC offre davantage de formation sur l'ADEL, plusieurs ont signalé que MC devrait continuer à surveiller la saisie des données dans l'ADEL afin d'augmenter le niveau d'intégrité des données. Quelques informateurs clés ont également proposé qu'une formation supplémentaire sur la saisie des données dans l'ADEL devrait être offerte, d'autant plus que l'ADEL a changé par rapport à ses débuts.

Recommandation : MC devrait faciliter l'accès aux cours de remise à niveau et aux outils d'apprentissage en ligne pour les TR et envisager de mettre en œuvre de stratégies visant à faciliter le transfert des connaissances des inspecteurs de MC.

3.2 EFFICIENCE

3.2.1 *Dans quelle mesure la LEP est-elle mise en application de façon efficace?*

Principale constatation : MC a utilisé efficacement les ressources financières fournies pour la mise en œuvre de la LEP, notamment en absorbant une partie de ces coûts.

Coût de mise en œuvre

L'examen de la LEP effectué en 2016 indique que « [l]e recours à des inspecteurs externes pour effectuer les inspections obligatoires permet au gouvernement d'améliorer la détection et la correction des mesures inexactes sur le marché sans augmenter de beaucoup les ressources affectées aux inspections d'appareils de mesure ».

Alors que le nombre total d'inspections de MC et les coûts connexes ont diminué grâce à la LEP, le nombre total d'heures consacrées par les employés de MC à l'accréditation et à l'enregistrement des FSA (et à la surveillance du rendement) a augmenté de près de 50 % depuis 2011-2012, atteignant 36 448 heures en 2018-2019 (voir tableau 4) et obligeant MC à consacrer davantage de ressources au soutien de ces activités.

Le gouvernement a alloué un total de 8 millions de dollars pour la mise en œuvre de la LEP sur 5 ans (2010-2011 à 2014-2015), et 2 millions de dollars en financement annuel continu. MC a utilisé ce financement pour augmenter les ressources des inspecteurs de MC et pour recruter, former et surveiller les TR. En conséquence, le budget de fonctionnement global de MC est passé de 26,3 millions de dollars en 2010-2011 à 27,6 millions de dollars en 2011-2012¹³.

Cependant, les données financières montrent que le budget de fonctionnement total de MC a diminué, passant de 27,6 millions de dollars en 2011-2012 à 25,7 millions de dollars en 2018-2019. En tenant compte de l'inflation, le budget de fonctionnement a diminué presque chaque année depuis 2011-2012, pour atteindre 23 millions de dollars en 2018-2019 (corrigé en fonction de l'inflation). Par conséquent, le budget de fonctionnement a diminué de 16,7 % entre 2011-2012 et 2018-2019 une fois corrigé en fonction de l'inflation. Sachant que l'ADEL a également été mise en œuvre durant cette période, il est possible de conclure que MC a mis en œuvre la

¹³ Y compris les autres fluctuations du budget de fonctionnement de MC.

LEP avec des ressources financières limitées et a partiellement absorbé les coûts liés à sa mise en place.

Tableau 4 : Budget de fonctionnement de MC (en millions de dollars), 2009-2010 à 2018-2019

Exercice financier	Nombre total d'inspections de MC dans le cadre de la LPM	Nombre d'heures consacrées par MC à l'accréditation et à l'enregistrement	Dépenses salariales de MC (\$)	Dépenses non salariales et capital de MC (\$)	Total (en \$ courants)	Total (en \$ constants en 2011-2012)
2009-2010	32 816	30 338	20,9	6,1	27,0	28,2
2010-2011	29 352	30 992	20,3	6,0	26,3	27,1
2011-2012	24 597	24 440	19,7	7,9	27,6	27,6
2012-2013	24 041	28 798	20,7	6,5	27,1	26,7
2013-2014	23 810	33 807	20,5	6,7	27,1	26,5
2014-2015	19 041	28 024	21,1	6,0	27,1	25,9
2015-2016	19 229	33 791	20,3	5,7	26,0	24,6
2016-2017	22 988	29 106	21,2	5,9	27,1	25,3
2017-2018	18 752	34 133	20,8	5,1	25,9	23,7
2018-2019	16 139	36 448	20,1	5,6	25,7	23,0

Les cellules ombrées représentent la période couverte par la période de mise en place progressive de l'exercice financier 2014-2015 à 2016-2017 et la période de mise en œuvre complète de l'exercice financier 2017-2018 à 2018-2019. Source : Rapports de revue de direction et analyse budgétaire sur dix ans de MC.

Communication et prestation

Principale constatation : Les Canadiens et les propriétaires d'appareils ne connaissent pas suffisamment le mandat et le rôle de MC, ni les répercussions et les résultats de la LEP.

De nombreux informateurs clés ont indiqué que la mise en place de la LEP avait créé une confusion et une mauvaise interprétation dans tout le pays. Il y a eu un manque de formation, de communication et d'activités de mobilisation sur les changements à venir avec la LEP, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises (PME) et les boutiques familiales. MC s'est principalement appuyé sur quelques grandes associations et sur son site Web pour communiquer les changements. Certains membres du personnel régional ont fait remarquer qu'il leur était difficile de se familiariser avec les exigences de la LEP et la nouvelle politique d'application, ainsi que de s'assurer que tout était mis en œuvre correctement.

Selon la recommandation de l'audit, MC aurait dû élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication nationale pour ses nouvelles mesures d'application et ses inspections obligatoires, en ciblant les intervenants internes et externes. Depuis lors, MC a renforcé dans une certaine mesure sa communication externe et interne avec les intervenants (principalement les FSA) en publiant davantage de renseignements sur son site Web et en transmettant les outils de communication à ses employés.

Lacunes en matière de formation et de sensibilisation

D'après les rapports de revue de direction, plus de 97 % des FSA étaient satisfaits de la mise en œuvre du programme par les MC depuis 2015-2016. Dans une moindre mesure, l'enquête révèle que la majorité des TR (70 %) ont indiqué être satisfaits de leur relation avec MC, 18 % n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits et 12 % étaient insatisfaits. La raison la plus courante de l'insatisfaction était la communication (p. ex., la difficulté à joindre MC), un point de vue également exprimé par plusieurs informateurs clés. Il y a encore des propriétaires d'appareils qui ne savent pas (ou ne comprennent pas) que leurs appareils doivent être régulièrement réinspectés. En outre, l'examen de documents a révélé que si certaines activités de sensibilisation ont eu lieu, ces activités avec les intervenants externes de MC (p. ex., les consommateurs et les propriétaires d'appareils) étaient limitées.

Plusieurs organismes canadiens et d'autres pays rendent publiques des informations sur leurs activités, y compris les mesures d'application de la loi prises en cas de non-conformité (p. ex., site Web, rapport annuel). Par exemple, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et Transports Canada publient des données sur l'application de la loi sur leur site Web, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) publie des informations dans son rapport annuel et l'organisme responsable de la mesure du commerce en Australie publie des données sur ses mesures d'application de la loi.

MC devrait mettre à la disposition des Canadiens des données fiables sur ses activités (p. ex., les inspections, les mesures d'application, les audits, les plaintes) et ses résultats (p. ex., le taux de conformité) afin de s'harmoniser avec l'initiative pour un gouvernement ouvert. Cela renforcerait la confiance des consommateurs dans l'exactitude des transactions fondées sur des mesures. Pendant le processus d'évaluation, les Canadiens n'avaient pas accès à des données fiables sur les activités et les résultats de MC.

Recommandation : MC devrait améliorer la communication avec les propriétaires d'appareils et les Canadiens, notamment en facilitant l'accès aux renseignements sur les activités (p. ex., les mesures d'application) et les résultats (p. ex., les taux de conformité).

4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 CONCLUSIONS

Rendement

- La LEP a haussé le nombre de réinspections obligatoires des appareils dans les huit secteurs commerciaux réglementés et a contribué à renforcer la capacité d'application de MC. Grâce aux réinspections obligatoires et à la capacité d'application de MC, la LEP a permis d'accroître la couverture sur le marché et la précision des appareils. Bien qu'il soit prouvé que la LEP a amélioré l'exactitude des appareils, MC devrait continuer à suivre les progrès pour évaluer davantage l'efficacité au fil du temps.
- Toutefois, plus de 30 autres secteurs commerciaux réglementés par la LPM ne sont pas soumis au même niveau de surveillance. Le taux de conformité de la mesure de certains de ces secteurs était aussi bas que 53,5 % pour les carrières et les sablières, 60,5 % pour la ferraille et 64,0 % pour la gestion des déchets en 2018-2019 (ces secteurs peuvent naturellement être des environnements où il est difficile de maintenir la précision des appareils), par rapport à un taux de conformité moyen de 94,3 % dans les huit secteurs commerciaux réglementés par la LEP.
- Depuis l'entrée en vigueur de la LEP, un vaste réseau national de FSA et de TR est à la disposition des détaillants et des propriétaires d'appareils, mais leur présence est limitée et plus onéreuse dans les régions nordiques et éloignées.
- Bien que les TR soient qualifiés et compétents pour effectuer des inspections et que leur formation soit jugée adéquate, il est nécessaire de leur fournir des outils d'apprentissage et des cours de remise à niveau supplémentaires pour leur permettre de maintenir leur connaissance des règlements et des procédures. En outre, en raison du nouveau rôle des inspecteurs de MC (c.-à-d. la surveillance des FSA), la LEP peut avoir réduit par inadvertance l'exposition des inspecteurs de MC à des appareils spécialisés, et donc les connaissances nécessaires pour les inspecter.

Efficacité

- MC a utilisé efficacement les ressources financières fournies pour la mise en œuvre de la LEP, notamment en absorbant une partie de ces coûts.
- En général, les Canadiens et les propriétaires d'appareils ne connaissent pas suffisamment le mandat et le rôle de MC, ni les répercussions et les résultats de la LEP.

4.2 RECOMMANDATIONS

Les constatations de l'évaluation ont mené aux recommandations décrites ci-dessous.

Recommandation 1 : Équité et exactitude de la mesure sur le marché

MC devrait envisager l'adoption d'approches fondées sur les risques, y compris des réinspections périodiques, afin d'améliorer l'exactitude et l'équité dans les secteurs commerciaux qui ne sont pas actuellement réglementés par la LEP.

Recommandation 2 : Disponibilité des FSA et des TR dans les régions nordiques et éloignées

MC devrait envisager d'autres approches qui permettraient des gains d'efficacité pour les réinspections dans les régions nordiques et éloignées et l'accès aux FSA (p. ex. une meilleure coordination des réinspections).

Recommandation 3 : Formation et transfert des connaissances

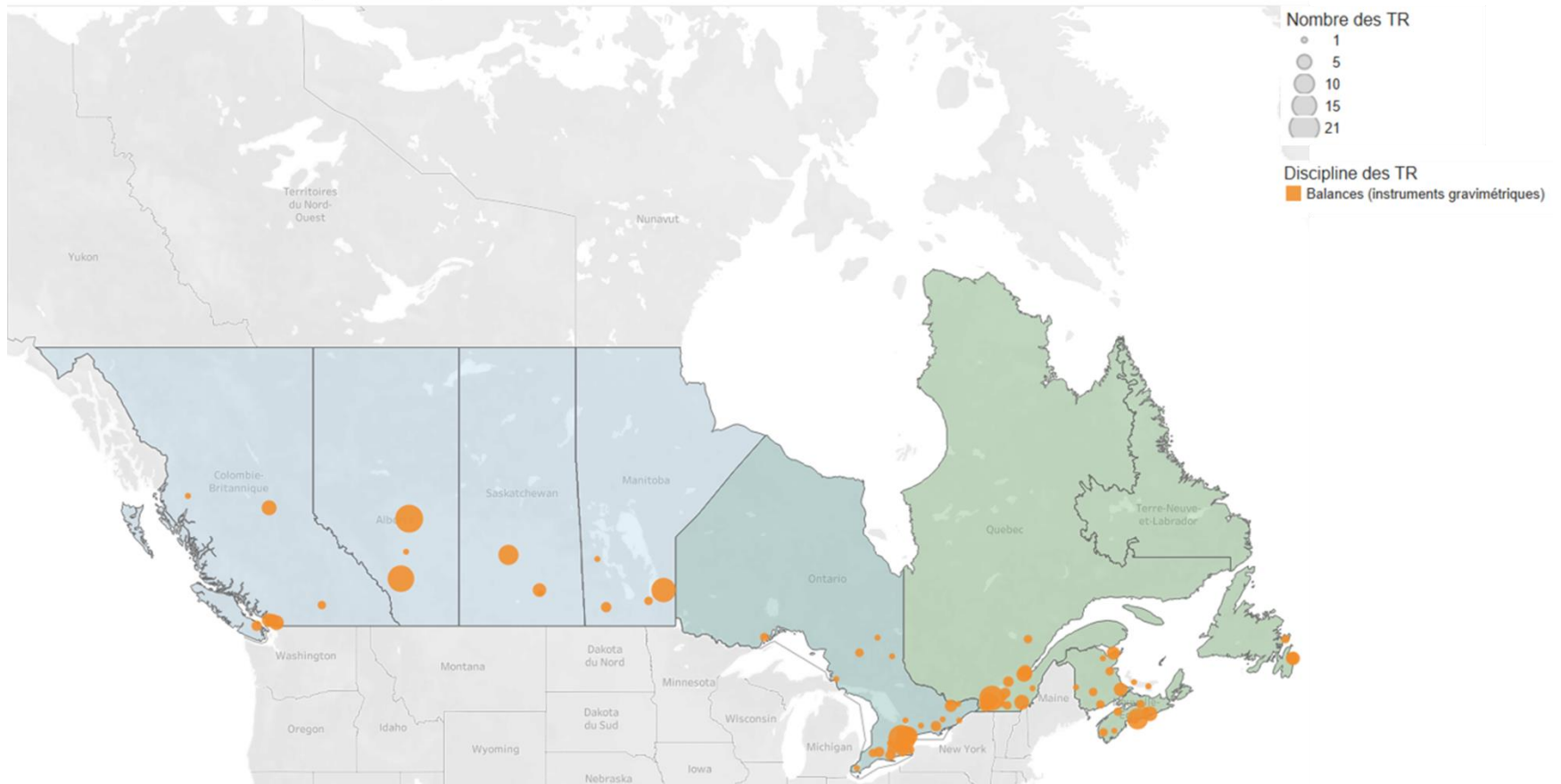
MC devrait faciliter l'accès aux cours de remise à niveau et aux outils d'apprentissage en ligne pour les TR et envisager de mettre en œuvre de stratégies visant à faciliter le transfert des connaissances des inspecteurs de MC.

Recommandation 4 : Communication avec les propriétaires d'appareils et les Canadiens

MC devrait améliorer la communication avec les propriétaires d'appareils et les Canadiens, notamment en facilitant l'accès aux renseignements sur les activités (p. ex., les mesures d'application) et les résultats (p. ex., les taux de conformité).

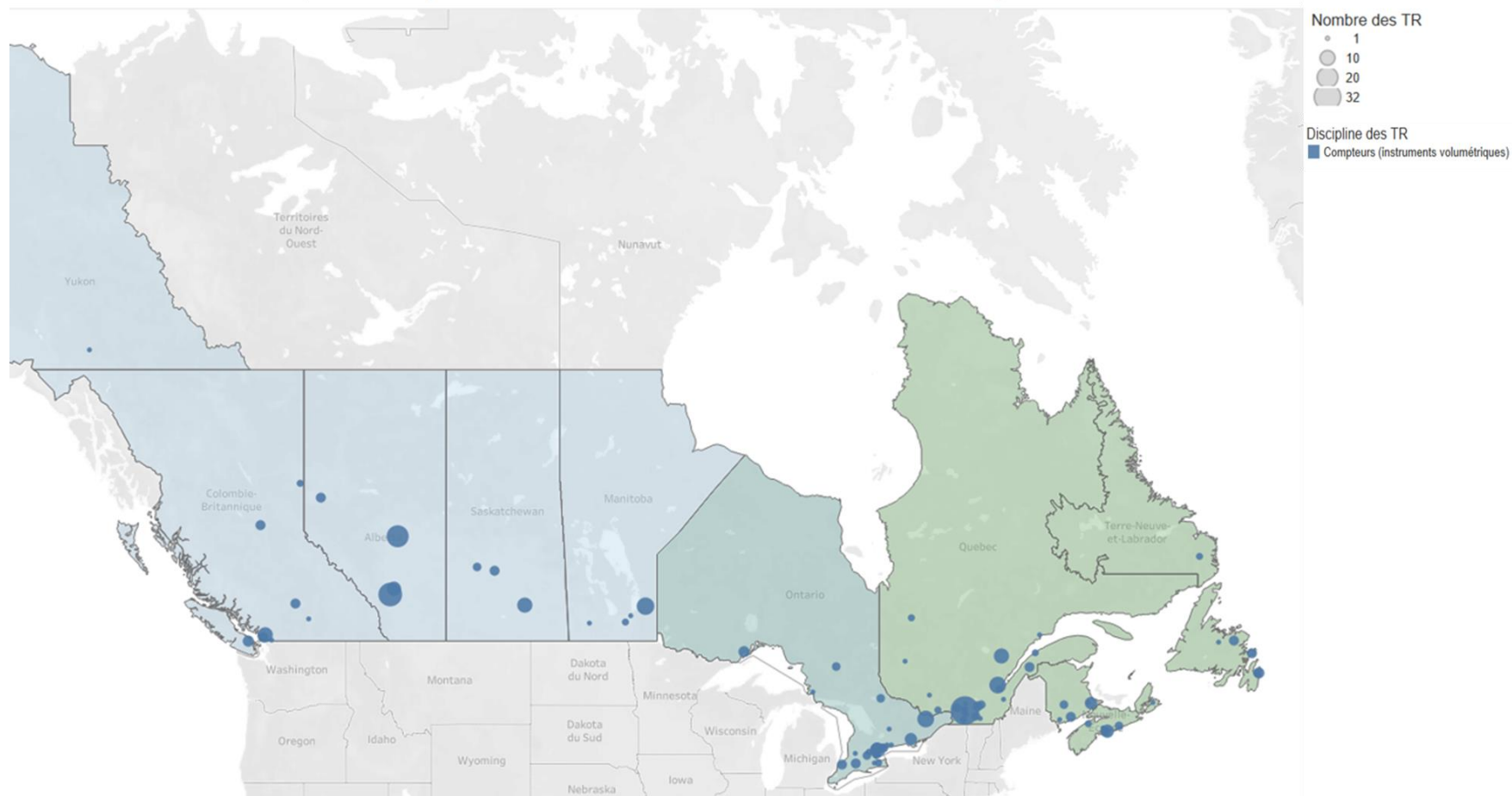
Annexe A

Répartition des points de service des TR à travers le Canada 2018-19 - Balances



*Les couleurs représentent les régions de MC (région de l'Ouest, de l'Ontario et de l'Est), à l'exception des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut qui font partie de la région Ouest.

Répartition des points de service des TR à travers le Canada 2018-19 - Compteurs



*Les couleurs représentent les régions de MC (région de l'Ouest, de l'Ontario et de l'Est), à l'exception des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut qui font partie de la région Ouest.