



Développement des ressources humaines Canada Human Resources Development Canada
Bureau de vérification interne Internal Audit Bureau

RAPPORT FINAL

EXAMEN DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE DRHC

N° de projet : 474/98

Équipe chargée du projet

Directeur général : J.K. Martin
Directrice de la vérification : G. Tanguay
Vérificateurs : C. MacNeil
M. Powell

AUTORISATION : Copie originale signée par :

DIRECTRICE : Ginette Tanguay Le 28 mai 1999
Date

DIRECTEUR GÉNÉRAL : James K. Martin Le 31 mai 1999
Date

Mai 1999



TABLE DES MATIÈRES

1.0	RÉSUMÉ	1
2.0	INTRODUCTION.....	3
3.0	CONSTATATIONS	4
4.0	RECOMMANDATIONS	10

ANNEXES

ANNEXE A – Objectifs et méthodologie de l’examen

ANNEXE B – Résumé du Rapport d’évaluation des besoins (CVC)

1.0 RÉSUMÉ

Contexte :

L'examen de la Stratégie de développement durable (SDD) de DRHC par le Bureau de vérification interne (BVI) avait pour objet d'informer la haute direction de l'état des travaux de mise en œuvre et de déterminer les moyens d'aider le Ministère dans ces travaux. L'examen, qui se concentrait sur l'AC, était fondé sur le Rapport d'évaluation des besoins établi par Conseils et vérification Canada (CVC) pour évaluer les progrès de DRHC dans la réalisation de sa SDD.

Voici les objectifs de la SDD :

1. *Opérations* : Assurer l'“écologisation” des opérations internes et de la prestation de services extérieurs de DRHC.
2. *Politiques* : Tenir compte du développement durable pour la conception de politiques et de programmes sur le développement de ressources humaines.
3. *Culture* : Intégrer la notion de développement durable dans la “culture organisationnelle” de DRHC.

Les progrès dans la mise en œuvre des plans d'action de DRHC pour le développement durable ont été freinés par une attitude de laisser-faire. Cette situation est attribuable à l'absence de rôles clairement définis et de cadre de soutien ainsi qu'au faible développement de cibles précises et mesurables. En attribuant la responsabilité des objectifs de la SDD et en établissant des liens utiles avec d'autres initiatives ministérielles, le Ministère pourrait réaliser des progrès dans la réalisation de sa SDD.

Constatations :

Le Rapport d'évaluation des besoins contenait des observations sur tous les éléments du plan d'action de DRHC en faveur du développement durable. Les Services financiers et administratifs (SFA) ont pris certaines mesures pour donner suite aux recommandations du rapport. Il reste toutefois des questions à régler avant de pouvoir s'attaquer aux autres recommandations de CVC.

Il est nécessaire de clarifier l'attribution des responsabilités de la SDD au sein du Ministère. Le groupe de travail chargé d'élaborer la SDD et dissous après le dépôt du rapport était coprésidé par les SFA et Politique stratégique.

Des cibles précises et mesurables pour la SDD de DRHC doivent être fixées. Le Ministère a néanmoins accompli certains progrès dans ce domaine pour l'objectif 1 (opérations), grâce à la nouvelle version du plan d'action environnemental de DRHC pour l'écologisation des opérations internes. Il reste à définir des cibles précises et mesurables pour les objectifs 2 (politiques) et 3 (culture).

Le Commissaire à l'environnement et au développement durable s'attend à ce que les ministères améliorent considérablement la qualité de leur deuxième mise à jour de la stratégie ministérielle. Les recommandations qui suivent devraient aider le Ministère à établir une stratégie efficace. En outre, le présent rapport suggère des moyens de mieux positionner le Ministère à cet effet.

Il est recommandé :

- Que la sous-ministre réitère les responsabilités principales visant la planification et la mise en oeuvre concertées de la SDD de DRHC;
- Que, suivant la confirmation des responsabilités principales, le groupe de travail SDD soit reconstitué, et chargé notamment d'établir un cadre de responsabilité pour la SDD;
- Que ce groupe de travail détermine les moyens d'intensifier les efforts du Ministère à l'égard de la SDD.

2.0 INTRODUCTION

Le Plan de vérification et d'évaluation de 1998-1999 prévoit un examen de la *Stratégie de développement durable de DRHC*. Les objectifs et la méthodologie de l'examen sont présentés à l'annexe A.

Le développement durable est défini comme le “développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs”.¹

La mise en oeuvre de la Stratégie de développement durable (SDD) de DRHC est soumise à un examen suivi de la part du Commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général. Les stratégies de développement durable sont conçues pour aider les ministères à tenir compte plus systématiquement de l'interrelation des stratégies environnementales, économiques et sociales dans leurs politiques, leurs programmes et leurs opérations.

Les Services financiers et administratifs (SFA) et Politique stratégique (PS) ont piloté l'élaboration de la première SDD de DRHC à la fin de 1996. Le document a été déposé au Parlement en décembre 1997 et devra être mis à jour pour décembre 2000. Voici les trois objectifs de la SDD du Ministère :

1. *Opérations* : Assurer l'“écologisation” des opérations internes et de la prestation de services extérieurs de DRHC.
2. *Politiques* : Tenir compte du développement durable pour la conception de politiques et de programmes sur le développement de ressources humaines.
3. *Culture* : Intégrer la notion de développement durable dans la “culture organisationnelle” de DRHC.

¹ *Notre avenir à tous*, 1987, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, et *Guide de l'écogouvernement*, 1996

3.0 CONSTATATIONS

L'équipe chargée de l'examen s'est fondée sur le Rapport d'évaluation des besoins établi en septembre 1998 par Conseils et vérification Canada (CVC) et portant sur les progrès accomplis à DRHC relativement à la SDD. Les SFA ont confié à CVC le soin de mener cette évaluation des besoins pour que le Ministère soit plus à même de concrétiser sa stratégie et sache quels préparatifs sont requis pour la stratégie de la deuxième génération, celle de l'an 2000. Les SFA ont aussi communiqué ce rapport d'évaluation des besoins à tous les cadres supérieurs de l'AC au début de janvier 1999.

Le Bureau de vérification interne a passé en revue le Rapport d'évaluation des besoins, où des observations ont été formulées sur tous les éléments du plan d'action de DRHC en faveur du développement durable. Dans ses constatations, CVC a aussi évalué les ressources qui pourraient être nécessaires pour répondre à toutes les exigences du plan d'action.

Les SFA ont déjà pris certaines mesures concrètes (énoncées à la section 3.1) pour donner suite aux recommandations du Rapport d'évaluation des besoins. Il reste toutefois des questions à régler avant de pouvoir s'attaquer aux autres recommandations du rapport. Les questions les plus préoccupantes sont présentées ci-dessous.

3.1 Responsabilités et reddition de comptes

Il n'y a pas, au Ministère, de responsables clairement désignés pour la SDD, comme en témoignent les faits suivants :

- Un groupe de travail coprésidé par les SFA et PS a été mis sur pied pour l'élaboration de la SDD. Le groupe est devenu inactif après le dépôt de la SDD, malgré que le plan d'action ministériel en faveur du développement durable ait prévu le maintien d'un groupe de travail au Ministère. Ce groupe devait coordonner et mettre au point les directives internes et servir de point de contact pour les autres ministères fédéraux en ce qui concerne la SDD.
- Des entrevues menées auprès d'anciens membres du groupe représentant la DGIRH, les PSR et le Travail ont révélé que ces organisations appuyaient les activités d'écologisation, comme le recyclage et le programme Non aux déchets. À part cela, le dossier du développement durable est resté largement inactif pour ce qui touche les objectifs des politiques et de la culture. En contactant le groupe de l'Assurance, nous avons découvert qu'ils étaient sur le point de réattribuer le dossier.

- Récemment, Politique stratégique a transféré la responsabilité du développement durable à une autre direction qui s'occupe actuellement de définir et d'évaluer son approche du développement durable.
- Les SFA considèrent que leur rôle est surtout axé sur le premier objectif de la SDD, celui des opérations. Ils ont pris plusieurs initiatives à cet effet, par exemple :
 - ils ont travaillé avec les régions à la mise à jour du plan d'action environnemental pour l'écologisation des opérations internes;
 - ils ont piloté les travaux de l'AC pour le programme Non aux déchets, y compris la création d'un réseau de représentants "verts".
- De plus, les SFA ont favorisé la coordination et la mise en oeuvre de la SDD :
 - en commandant un rapport d'évaluation des besoins à Conseils et vérification Canada;
 - en coordonnant les travaux sur le rapport de rendement du Ministère 1999-2000 concernant la SDD pour la partie III, Plans et priorités.
- Étant donné que le deuxième objectif de la SDD a trait à la prise en compte du développement durable dans la conception de politiques et de programmes, il vaudrait mieux, pensait-on, que sa réalisation soit dirigée par PS avec l'appui des différents secteurs de programme. Jusqu'à présent, aucune responsabilité bien nette n'a été définie pour cet objectif et aucune activité n'a été signalée à son sujet dans le rapport sur le rendement du Ministère.
- Le troisième objectif de la SDD, l'intégration de la notion de développement durable dans la culture organisationnelle de DRHC, est de nature horizontale. La responsabilité touchant cet objectif n'est pas claire non plus. Parmi les mesures à prendre figurent des activités de promotion et de sensibilisation. La Direction générale des communications était d'avis que son rôle, dans l'atteinte de cet objectif, consistait à appuyer les autres groupes plutôt qu'à exercer un leadership.
- Les liens entre la SDD et les autres activités ministérielles ne sont pas évidents. La SDD manque peut-être de visibilité parce qu'elle est noyée parmi les diverses initiatives et priorités d'un ministère aussi vaste que DRHC. En trouvant des liens utiles avec d'autres activités, comme les travaux sur la vision, ou en y intégrant les principes du développement durable, le Ministère pourrait progresser dans la réalisation de ses objectifs de développement durable.

Une confusion existe indéniablement au sein du Ministère quant à savoir où réside la responsabilité de la SDD dans son ensemble. Cette absence de responsabilités clairement définies fait en sorte qu'il est difficile de répondre aux exigences du plan d'action ministériel en faveur du développement durable. En outre, le Ministère risque de ne pas

être bien préparé à établir une version à jour de la SDD. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable fera le point sur les progrès de DRHC dans la réalisation du développement durable et examinera notre version à jour de la stratégie, qui sera déposée en décembre 2000. Les questions suivantes serviront de point de départ pour clarifier les responsabilités et établir une infrastructure de soutien :

- *Les activités de sensibilisation et les discussions sont-elles suffisantes pour faire comprendre les objectifs et les incidences du développement durable?*
- *Quelles ressources sommes-nous disposés à engager pour la planification et la mise en oeuvre de la SDD?*
- *Quel est le cadre approprié à la planification et à la mise en oeuvre d'une activité horizontale comme le développement durable?*
- *Comment devons-nous procéder pour intégrer la notion de développement durable à notre cadre de gestion ministériel général?*

3.2 Des résultats grâce à des cibles mesurables

Il reste à fixer des cibles précises et mesurables pour les objectifs 2 (*politiques*) et 3 (*culture*) de la SDD du Ministère.

Le Commissaire à l'environnement et au développement durable du BVG a confirmé qu'une des grandes faiblesses était l'absence de cibles précises et mesurables pour les éléments du plan d'action². En revanche, le Ministère a accompli certains progrès dans ce domaine pour l'objectif 1 (*opérations*), grâce à la nouvelle version du *plan d'action environnemental pour l'écologisation des opérations internes*.

En raison de l'absence de cibles précises et mesurables, le rapport sur le rendement du Ministère a seulement pu faire état de commentaires généraux sur les progrès accomplis jusqu'à présent au chapitre du développement durable.

À la suite des préoccupations exprimées par le BVG, le Réseau interministériel pour le développement durable a tenu un atelier en octobre 1998 où il a fait ressortir certains obstacles et les moyens possibles de les surmonter. Les travaux du Réseau peuvent aider DRHC à fixer une série de cibles bien définies.

En général, ce qui est mesuré est géré; l'absence de cibles claires et mesurables limite DRHC dans la présentation de rapports sur les objectifs de la SDD. Le Ministère pourrait faire l'objet de commentaires dans les futurs rapports du Commissaire à l'environnement et au développement durable s'il ne réalise pas plus de progrès à cet égard.

² Rapport de mai 1998, 1-5

3.3 Intensification des efforts organisationnels en vue de la SDD de l'an 2000

Dans son rapport d'évaluation des besoins produit en septembre 1998, Conseils et vérification Canada signale que le Ministère doit commencer à se préparer pour la mise à jour de sa SDD. Tous les ministères fédéraux devront présenter leur deuxième SDD pour le 15 décembre 2000. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable a indiqué, dans son rapport de mai 1998, que le BVG s'attend à ce que les ministères améliorent considérablement la qualité de leur deuxième stratégie.³

Il existe des outils et des ressources qui peuvent faciliter l'amélioration de la SDD. Ainsi :

- Le Réseau interministériel pour le développement durable donne aux ministères l'occasion de se rencontrer, de s'informer de leurs bonnes pratiques et de discuter avec les représentants du SCT et du BVG responsables du développement durable. DRHC a participé aux travaux par le passé en déléguant plusieurs représentants au Réseau. Le Ministère y gagnerait en désignant un agent supérieur comme représentant permanent. Sa participation est importante, non seulement en raison de la nature horizontale du dossier du développement durable, de l'ampleur des activités ministérielles et de la place qu'occupent les questions de ressources humaines, mais aussi pour les raisons suivantes :
 - pour mieux comprendre les liens entre l'environnement et les variables sociales et économiques du développement durable;
 - pour tirer parti de l'expérience acquise, ainsi que des outils et des méthodes qui peuvent faire l'objet de discussion.
- La création d'un groupe de travail chargé de mettre au point la première SDD du Ministère a été une excellente initiative. DRHC ayant le souci de centrer ses activités sur la collaboration, il serait utile que le groupe de travail comprenne aussi des représentants des régions et des Systèmes. C'est un point important, car les effectifs et les activités de DRHC sont surtout concentrés dans les régions et parce que DRHC est un ministère axé sur la technologie.
- La mise en valeur d'éléments de la nouvelle vision ministérielle, comme la prévention, pourrait contribuer à faire accepter le développement durable en reliant les concepts du développement durable aux plans et aux priorités à long terme de DRHC.

³ Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable, mai 1998, 1-6.

3.4 Les progrès de la mise en oeuvre

DRHC n'est pas le seul ministère fédéral à rencontrer des difficultés dans la mise en oeuvre de sa SDD. Cette situation est confirmée par plusieurs sources :

- le Réseau interministériel pour le développement durable;
- les rapports du Commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada;
- la Revue de gestion du secteur public, *Le renouvellement de la gouvernance : les leçons du développement durable*, vol. 28, n° 3.

Comme nous l'avons dit, un travail important a été fait depuis le dépôt de la première SDD, mais il y a matière à amélioration en ce qui concerne l'attribution des responsabilités, l'établissement de cibles précises et mesurables et la gestion stratégique de la SDD par le Ministère.

Le développement durable implique une volonté d'amélioration constante. Avec l'aide d'une infrastructure de soutien, DRHC pourra faire converger ses efforts pour être à même d'assumer de nouvelles responsabilités dans le domaine du développement durable.

Nous suggérons ci-après des mesures pouvant contribuer à rendre la prochaine SDD de DRHC plus visible et plus réaliste par rapport au mandat à remplir :

- *Donner au personnel l'occasion de participer à l'élaboration du plan, p. ex. en diffusant un document de travail dont les secteurs de programme et les régions pourraient se servir pour consulter des groupes d'employés.*
- *Produire un bref bulletin ou brochure qui explique clairement ce qu'est le développement durable et ses liens avec les activités de DRHC.*
- *Intégrer des pratiques de développement durable dans différentes séances de formation, p. ex. en profitant de l'occasion de familiariser des employés avec une nouvelle technologie pour leur montrer qu'il est possible d'économiser de l'énergie grâce aux dispositifs de réduction de puissance intégrés aux ordinateurs.*
- *Montrer, dans les séances d'orientation des nouveaux employés, que le Ministère se soucie du développement durable, p. ex. par l'écologisation des opérations dans le milieu de travail.*
- *Mettre en relief les dispositifs qui existent pour gérer l'information électronique sans avoir à l'imprimer.*

- *Envisager d'intégrer les questions de développement durable dans les discussions sur les valeurs et l'éthique du Ministère et sur les conséquences de nos actions actuelles pour les générations futures (comportement socialement responsable).*
- *Veiller à ce que le travail consacré au développement durable soit mis en valeur d'une façon équilibrée comme c'est le cas pour les fonctions opérationnelles traditionnelles.*
- *Voir dans IMAJIN (Implication active de la jeunesse innovatrice) une source de nouvelles idées pour l'approche ministérielle du développement durable.*

4.0 RECOMMANDATIONS

La mise en oeuvre du développement durable à DRHC exige du leadership. Les cadres supérieurs doivent exprimer leurs intentions et leur appui à l'égard du développement durable. C'est ce type d'agent catalyseur qui suscitera la participation du personnel et la création d'un mécanisme servant à définir des cibles mesurables. Par conséquent, il est recommandé :

- Que la sous-ministre réitère les responsabilités principales visant la planification et la mise en oeuvre concertées de la SDD de DRHC.
- Que, suivant la confirmation des responsabilités principales, le groupe de travail soit reconstitué, et chargé notamment d'établir un cadre de responsabilité pour la SDD.
- Que ce groupe de travail détermine les moyens d'intensifier les efforts du Ministère à l'égard de la SDD, avec l'aide du présent rapport (section 3) et des constatations formulées par CVC dans le Rapport d'évaluation des besoins.

ANNEXE A

OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'EXAMEN

Objectifs

- mesurer les progrès dans la mise en oeuvre du plan de développement durable de DRHC;
- définir les moyens d'aider le Ministère à mettre en oeuvre sa stratégie de développement durable.

Méthodologie

L'examen a impliqué :

- des entrevues auprès de représentants de l'AC ayant participé à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la SDD de DRHC;
- l'étude de documents pertinents, tels que : des rapports du Commissaire à l'environnement et au développement durable, du BVG; des plans d'action environnementaux de DRHC, dont certains plans régionaux; des comptes rendus des réunions du Réseau interministériel pour le développement durable; les documents de référence applicables sur l'élaboration et la mise en oeuvre de la SDD du Ministère;
- l'étude du Rapport d'évaluation des besoins de Conseils et vérification Canada pour déterminer dans quelle mesure les éléments du plan d'action pour le développement durable ont été traités.

ANNEXE B**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ÉVALUATION DES BESOINS⁴**

DRHC doit mettre en œuvre la stratégie de développement durable (SDD) qu'il a déposée devant le Parlement en décembre 1997. Dans ce rapport, on évalue les engagements formulés dans la SDD en vue de l'écologisation des opérations internes, du mode de prestation des services, des politiques, des programmes et de la culture générale de DRHC. On y traite également des obligations légales, politiques et pratiques du Ministère.

S'appuyant essentiellement sur une analyse des écarts, les recommandations indiquent les mesures à prendre pour satisfaire à vingt-trois exigences principales. Sur la base de l'expérience acquise en ce domaine, on évalue les ressources qui seront nécessaires pour mener à bien ces activités.

Dans sa SDD, DRHC s'est engagé à mettre à jour son plan d'action environnemental en vue d'écologiser ses opérations et la prestation de services. Pour ce faire, il faudrait, de préférence après consultation, établir la part que pourraient jouer ses opérations et son mode de prestation de services dans la protection de l'environnement. Ensuite, on conseille d'établir des cibles précises et mesurables pour assurer l'efficacité du parc automobile, le dépôt direct des chèques de soutien du revenu, l'information sur l'emploi à l'aide de kiosques informatisés, le traitement électronique des demandes de participation aux programmes, les régimes de travail non conventionnels et la sécurité des lieux de travail.

Pour intégrer un objectif de développement durable aux politiques et aux programmes de DRHC, tel qu'énoncé dans la SDD, il conviendrait de rédiger des procédures d'examen préalable de ces derniers et de fixer une date d'entrée en application. Ces procédures devront respecter la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et la directive connexe du Cabinet relativement aux projets de politiques et de programmes.

DRHC s'est engagé à sensibiliser son personnel au développement durable et à l'importance de la qualité de l'environnement. Il faudrait un plan de communication pour faire connaître les succès remportés et pour mener à bonne fin d'autres démarches, tels les prix d'excellence accordés par le sous-ministre.

⁴ Extrait du rapport de CVG, 3 septembre 1998

Nous suggérons de commencer à mettre à jour la SDD en janvier 1999, si DRHC veut avoir le temps de prendre avis et d'améliorer sa stratégie d'ici l'échéance imposée de trois ans. Nous recommandons également le choix des indicateurs de rendement de concert avec les cibles et l'établissement d'un système de collecte, de gestion et de déclaration de données.

Nous conseillons l'utilisation des ressources existantes pour l'exécution de nombre des travaux recommandés, mais l'affectation d'environ 2,5 ETP, ou 300 000 \$, serait utile cette année. Les ressources peuvent venir de n'importe où dans l'organisation, peu importe qui dirige les travaux. Le Ministère tirerait nombre d'avantages de cette réaffectation temporaire de personnel et de l'investissement nécessaire, et notamment :

- une meilleure image due à l'amélioration du service et à la prise en compte des préoccupations manifestées;
- des économies immédiates grâce à la conservation des ressources;
- une diminution des risques grâce à la prévision, à la prévention et à une meilleure planification;
- un meilleur moral, en raison du partage de l'information, de l'appel à la participation et de l'attribution de récompenses;
- un sentiment général de satisfaction motivé par les contributions importantes au développement durable.