

Chapitre 6

**Travailler ensemble au sein de
l'administration fédérale**

Table des matières

	Page
Points saillants	6-5
Introduction	6-7
Le développement durable exige que les ministères travaillent ensemble	6-7
La présente vérification s'inscrit dans un projet plus vaste	6-7
Objet de la vérification	6-7
Observations et recommandations	6-8
Prendre la coordination au sérieux	6-8
Les ministères se sont fermement engagés à travailler avec les autres	6-8
Les ministères ont plusieurs bonnes raisons de travailler ensemble	6-9
On trouve des éléments communs aux pratiques exemplaires	6-11
Renouveler la stratégie fédérale en matière de biotechnologie	6-11
Une vieille stratégie soumise à de nouvelles exigences	6-11
La consultation a jeté les fondements de la nouvelle stratégie	6-13
De nouveaux mécanismes ont été élaborés pour la gestion des questions horizontales	6-14
Appuyer les activités des Premières nations dans le domaine de la foresterie	6-17
De nouvelles relations de travail étaient nécessaires	6-17
Les ministères ont établi des objectifs et des rôles clairs	6-18
L'appui des autres organisations a dépassé les attentes	6-19
Les ministères ont l'occasion de repenser leur approche	6-20
Écologiser les achats au sein de l'administration fédérale	6-21
L'approvisionnement a des répercussions environnementales et économiques considérables	6-21
L'administration fédérale a souvent essayé de coordonner l'approvisionnement	6-22
Le manque de coordination subsiste, mais il y a des signes prometteurs	6-22
Négocier un protocole sur la biosécurité	6-24
Des pays ont négocié un nouveau protocole pour protéger la biodiversité	6-24
Les ministères ont composé avec des enjeux très élevés, de l'incertitude et des perspectives conflictuelles	6-25
La tâche n'a pas été facile	6-27
Le conflit émane des tensions entre les plans d'action en matière de commerce et d'environnement	6-28
Évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux sur les écosystèmes aquatiques	6-29
La réglementation constitue un outil clé pour la protection de l'habitat du poisson	6-29
L'efficacité de la planification et la neutralité du secrétariat ont facilité l'atteinte des objectifs	6-29
Leçons tirées de l'expérience passée	6-32
Travailler ensemble aux stratégies de développement durable	6-32
Les ministères ont eu de la difficulté à coordonner leurs activités la première fois	6-32
La coordination s'est améliorée pour la deuxième génération de stratégies	6-33
Le Réseau est aux prises avec des défis constants	6-33

	Page
Tirer les leçons qui s'imposent	6-36
Des thèmes communs se dégagent des études de cas	6-36
Ce que les ministères font pour tirer des leçons de leur expérience	6-36
Ce que les organismes centraux font pour aider les ministères	6-37
Conclusion	6-38
À propos de la vérification	6-40
Pièces	
6.1 Quelques mécanismes de coordination interministérielle	6-10
6.2 Faits et données en matière de biotechnologie	6-12
6.3 Projets appuyés par le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	6-14
6.4 Contributions au Programme de foresterie des Premières nations	6-20
6.5 Dépenses fédérales qui pourraient être écologisées	6-21
6.6 Objectifs de l'écologisation de l'approvisionnement au Royaume-Uni	6-25
6.7 Superficie de canola génétiquement modifié cultivée au Canada	6-26
6.8 Un nouveau cadre coopératif national de protection de l'environnement	6-30
6.9 Une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord	6-34
6.10 Certains comités interministériels clés du développement durable	6-35



Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

Points saillants

6.1 L'approche unique du Canada pour parvenir au développement durable exige que les ministères fédéraux travaillent bien ensemble. Ils peuvent avoir recours à une foule de mécanismes, allant de la création de nouvelles organisations jusqu'à des ententes de partage des coûts en passant par des réseaux à participation volontaire d'échange d'information. Nous nous sommes servis de six études de cas pour examiner les principaux facteurs de succès de ces mécanismes.

6.2 Nous avons constaté que les ministères doivent définir clairement « qui fait quoi ». Parmi les principaux domaines qui posent problème figurent les suivants : objectifs flous, responsabilités mal définies, obligations de rendre compte vagues et mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer. Pour connaître le succès, il faut aussi gérer les effets du roulement des participants, voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer et prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation pour tirer des leçons de l'expérience passée.

6.3 L'efficacité de la coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères sont incapables de forcer les autres ministères à agir, sauf par la persuasion et la négociation. Les principaux organismes centraux, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent avoir un rôle indispensable à jouer dans l'atteinte d'une perspective à l'échelle de l'administration fédérale.

Contexte et autres observations

6.4 Notre première étude de cas porte sur la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie; renouvelée récemment, elle fait intervenir plus de 20 ministères et organismes en plus de permettre la création d'un nouveau secrétariat. La nouvelle Stratégie est le fruit d'un processus de consultation réussi, mais elle se trouve actuellement aux prises avec des rôles et des responsabilités flous, une bureaucratie plus lourde et des faiblesses administratives. Aucun plan d'action concret et aucun plan d'évaluation n'ont encore été rendus publics.

6.5 Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada font la promotion de débouchés économiques basés sur les forêts pour les collectivités des Premières nations. Le succès du programme repose sur des objectifs clairs et sur une structure de gestion souple. Par exemple, d'autres organisations ont fourni 21 millions de dollars de plus que les niveaux initialement prévus. Nous avons déterminé que la coordination avec les autres ministères et le suivi des résultats devaient être améliorés.

6.6 L'administration fédérale s'est engagée à tenir compte de l'environnement lorsqu'elle s'approvisionne (chaque année, elle achète des produits et services valant plus de 14 milliards de dollars). L'administration doit adopter une approche coordonnée au niveau central si elle veut atteindre cet objectif tout en assurant la meilleure valeur possible aux contribuables. Malgré les efforts de coordination répétés au cours des dix dernières années, les politiques ministérielles sont insuffisantes ou inexistantes, les efforts font double emploi et les rôles et les responsabilités ne sont pas clairs. À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle de premier plan dans la coordination.

6.7 Le Canada a joué un rôle clé dans les négociations internationales visant à réglementer le mouvement transfrontalier d'organismes vivants génétiquement modifiés. Un groupe de travail interministériel a réussi à préparer une position de négociation malgré des enjeux de taille, des incidences incertaines et des perspectives conflictuelles. Les ministères ont passé par un processus long et difficile au cours duquel les différends n'ont pas toujours été réglés efficacement. À notre avis, l'administration fédérale doit adopter une approche stratégique pour gérer les tensions entre les objectifs commerciaux et environnementaux.

6.8 Sous la direction d'Environnement Canada, les ministères ont travaillé ensemble et avec d'autres parties intéressées pour évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux. L'efficacité de la planification, la neutralité du secrétariat, l'excellence du mécanisme de règlement des différends et le caractère approprié des ressources ont contribué au succès de l'entreprise. Ce succès repose sur l'expérience acquise au moment de la préparation du règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers.

6.9 Dans la dernière étude de cas, nous avons examiné la coordination entre les ministères quant à leur stratégie de développement durable. Les premières stratégies déposées par les ministères n'ont pas été bien coordonnées sur le plan du contenu, du partage des engagements et du processus de consultation. Le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable facilite l'échange d'information et la coordination entre les ministères pour la deuxième génération de stratégies. L'efficacité du Réseau est toutefois limitée du fait qu'il s'agit d'un mécanisme à participation volontaire, que les relations hiérarchiques ne sont pas claires et que le roulement des participants est élevé.

Les réponses des ministères et organismes à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Les ministères et organismes sont d'accord avec les recommandations et ils décrivent les mesures qu'ils comptent prendre à l'égard de certaines d'entre elles.

Introduction

Le développement durable exige que les ministères travaillent ensemble

6.10 Au niveau fédéral, le Canada a adopté un modèle unique pour faire avancer le développement durable. Plusieurs autres pays (par exemple, le Royaume-Uni, l'Australie et la Suède) ont établi une seule stratégie de développement durable qui sert de cadre aux organismes individuels. Au Canada, chaque ministère fédéral est responsable de la préparation et de la mise en oeuvre de sa propre stratégie. Chaque ministère doit maintenant préciser comment il peut contribuer à faire en sorte que le développement soit durable à long terme, et travailler ensuite en ce sens.

6.11 Grâce à cette approche, il est plus facile de déterminer qui est responsable de résultats particuliers et de resserrer l'obligation que les ministres ont de rendre compte des activités de leur ministère. Par ailleurs, cette approche exige une coordination efficace entre les ministères; aucun ministère ne peut arriver seul au développement durable. Chaque ministère est mandaté par la loi pour travailler à un aspect du développement durable. La difficulté est de voir à ce que tous les participants aient un plan commun et à ce qu'ils comprennent de façon semblable leurs rôles respectifs.

6.12 Comme l'indique le chapitre 5, la coordination efficace entre les ministères demeure un défi de taille pour les démocraties parlementaires. Plusieurs secteurs, comme les technologies de l'information, les ressources humaines et la gestion financière, exigent que les ministères travaillent à l'intérieur d'un cadre commun, échantent de l'information et coopèrent aux mesures prises conjointement. De tels efforts de coordination sont indispensables à une bonne régulation et posent des défis constants en raison de la tendance à la

décentralisation de l'administration publique.

6.13 Le développement durable fait ressortir la nécessité pour les ministères de travailler ensemble. Comme nous l'avons souligné dans nos rapports, bon nombre des questions épineuses en matière de développement durable sont de portée générale (les changements climatiques, la perte de la biodiversité, le smog et la gestion des substances toxiques par exemple). Beaucoup de solutions exigent une approche intégrée pour la prise de décision. Il peut être nécessaire de cerner, d'équilibrer et de résumer les perspectives de plusieurs ministères pour pouvoir réconcilier les trois aspects (environnemental, social et économique) du développement durable.

La présente vérification s'inscrit dans un projet plus vaste

6.14 La présente vérification fait partie de trois projets étroitement liés, chacun portant sur un aspect de la façon dont les ministères fédéraux travaillent avec d'autres organisations pour atteindre leurs objectifs de développement durable. Le présent chapitre porte sur la coordination interministérielle; le chapitre 7, sur la coopération entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et territoriales; le chapitre 8, sur la coopération entre l'administration fédérale et le secteur privé. Le chapitre 5 présente un aperçu et un résumé des principales conclusions qui sont valables pour les trois différents types de mécanismes.

Objet de la vérification

6.15 Le principal objectif de la présente vérification était de montrer au Parlement et aux ministères fédéraux qu'il est possible d'établir et de gérer des partenariats efficaces entre les ministères fédéraux. Aussi, l'objectif général était de cerner les principaux facteurs de succès pour les ministères qui travaillent avec d'autres ministères en vue de s'occuper

Le développement durable fait ressortir la nécessité pour les ministères de travailler ensemble.

des enjeux de développement durable. Nous avons opté pour l'utilisation d'études de cas, car elles permettent de donner vie aux leçons retenues.

6.16 L'objectif secondaire de notre vérification était de déterminer si les ministères font ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie de développement durable. Dans leur stratégie de développement durable de 1997, les ministères se sont engagés à travailler avec les autres ministères. Les études de cas ont été choisies principalement à la lumière de ces engagements.

6.17 Nous avons choisi six études de cas :

- l'élaboration de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie;
- la mise en oeuvre du Programme de foresterie des Premières nations;
- la promotion de décisions d'achats « écologiques »;
- la préparation d'une position pour la négociation d'un protocole aux termes de la Convention sur la biodiversité;
- l'évaluation des effets des effluents liquides des mines de métaux;
- le travail du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable.

Nous n'avons pas fait une vérification détaillée de tous les aspects de ces études de cas; nous avons plutôt prêté une attention particulière à la coordination interministérielle et à l'incidence de celle-ci sur l'obtention de résultats.

6.18 On trouvera d'autres détails sur la vérification dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Prendre la coordination au sérieux

Les ministères se sont fermement engagés à travailler avec les autres

6.19 Dans le contexte du développement durable, les ministères se sont fermement engagés à coordonner leurs efforts et à travailler en partenariat. Nous avons examiné la première génération de stratégies de développement durable pour y relever les mentions des diverses formes de « travailler ensemble ». Les partenariats étaient décrits en termes assez généraux (notamment la nécessité de travailler avec le secteur privé) dans 60 p. 100 des quelque 650 mentions recensées. Dans les cas où les ministères ont bel et bien identifié leurs collaborateurs éventuels, ils ont nommé plus précisément les autres ministères gouvernementaux avec qui ils entendaient travailler.

6.20 L'importance que les ministères accordent à travailler ensemble varie énormément, que ce soit au niveau de la solidité, du nombre et de la spécificité des engagements. Par exemple, 15 p. 100 de toutes les mentions à ce sujet ont été relevées dans la stratégie d'Environnement Canada, ce qui est quatre fois plus élevé que prévu si tous les ministères avaient accordé la même importance à ce mode de fonctionnement. En revanche, la stratégie de Solliciteur général Canada ne mentionnait « travailler ensemble » que deux fois.

6.21 Les ministères avaient tendance à ne pas renforcer les engagements pris par les autres. Sur les 91 cas où les ministères identifiaient un autre ministère en tant que participant à l'exécution d'un engagement précis, la réciproque n'a été relevée que dans quatre cas. Dans sa stratégie de développement durable, Environnement Canada a fait mention de cinq enjeux de

portée générale : les changements et la variabilité climatiques, le Nord, les sciences et la technologie, la stratégie de l'administration fédérale en matière d'eau douce et la biodiversité. Il a ensuite formulé le commentaire suivant :

« Comme la cohésion dans l'ensemble de l'administration en matière de développement durable est un élément essentiel de la préparation des stratégies de développement durable, ces questions feront l'objet de toutes les stratégies. » La plupart des autres ministères n'ont pas fait mention, dans leurs propres stratégies, de la nécessité de travailler ensemble à ces enjeux. L'absence de reconnaissance mutuelle présente un risque : celui que les ministères ne bénéficient pas du soutien interministériel nécessaire pour tenir leurs engagements.

Les ministères ont plusieurs bonnes raisons de travailler ensemble

6.22 Nous avons observé que les ministères avaient choisi de travailler avec d'autres ministères pour une foule de raisons. Au niveau ministériel, la coordination est nécessaire si l'on veut régler les problèmes de portée générale, présenter un front uni aux organisations de l'extérieur, obtenir des appuis pour les positions ministérielles et assurer une utilisation efficace des ressources. Cela soulève la question suivante : Est-ce que l'initiative est bien coordonnée?

6.23 Dans d'autres pays, les ministères du gouvernement ont utilisé une vaste gamme de mécanismes pour gérer les questions horizontales. Au Royaume-Uni, par exemple, la Performance and Innovation Unit du Cabinet Office s'occupe des enjeux stratégiques qui dépassent le cadre des institutions du secteur public. Cette unité relève directement du premier ministre et [traduction] « elle examine les politiques en vue d'améliorer la coordination et la fourniture des services qui mettent en cause plus d'un organisme public ». En Australie, le Greenhouse Office coordonne

l'approvisionnement en électricité entre différents organismes. Les bureaux nationaux de vérification de ces pays ont fait rapport du succès de tels efforts de coordination.

6.24 À l'échelle du gouvernement, la coordination est nécessaire pour éviter les chevauchements ou les lacunes entre les programmes, les politiques et les processus (ce qui englobe la consultation interne et externe). La question suivante se pose : « Existe-t-il des lacunes, des chevauchements ou des conflits dans la façon dont les ministères travaillent ensemble? »

6.25 Aux États-Unis, le *Government Performance and Results Act* fait ressortir l'importance d'une bonne coordination. Un rapport récent du General Accounting Office contenait l'observation suivante : [traduction] « Presque tous les résultats recherchés par le gouvernement exigent des efforts concertés ou coordonnés de la part d'au moins deux ministères. Toutefois, la fragmentation des missions et le chevauchement des programmes sont répandus et les programmes ne sont pas toujours bien coordonnés. Cela entraîne la perte de fonds précieux, frustre les contribuables et limite l'efficacité générale des programmes. » Le General Accounting Office a indiqué qu'il fallait des plans stratégiques pour répondre aux exigences de coordination et qu'il était important de fixer des objectifs intermédiaires pour clarifier les contributions des différents organismes aux résultats finals.

6.26 Mécanismes parallèles. Nous avons remarqué que les ministères ont eu recours à une foule de mécanismes pour travailler ensemble, notamment les échanges d'information bilatéraux, la négociation d'une position commune et la création de secrétariats interministériels chargés de gérer des questions controversées (voir la pièce 6.1). À la limite, les ministères peuvent fusionner. Par exemple, au Royaume-Uni, les

À l'échelle du gouvernement, la coordination est nécessaire pour éviter les chevauchements ou les lacunes entre les programmes, les politiques et les processus.

Pièce 6.1

Quelques mécanismes de coordination interministérielle

Type	Création d'une nouvelle entité	Protocole d'entente	Principal responsable : organisme central	Négociation de politiques partagées	Consultation interministérielle	Échange d'information
Diagramme						
Description	Les ministères fournissent des ressources (et délèguent des responsabilités) à une nouvelle entité chargée de s'occuper d'un enjeu de politique commune.	Les ministères s'entendent officiellement pour travailler ensemble, partageant parfois des ressources.	L'organisme central fournit des orientations aux ministères responsables afin d'assurer une approche coordonnée.	Les ministères négocient une politique commune, parfois avec l'appui d'un organisme central.	Les ministères fournissent de l'information à un ministère responsable.	Les ministères échangent de l'information au sujet d'un enjeu d'intérêt commun, parfois sous la présidence d'un seul ministère.
Suivi	Les mesures sont prises par la nouvelle entité ainsi que par chaque ministère.	Les mesures sont prises par chaque ministère, conformément aux modalités de l'entente.	Les mesures sont prises par les ministères responsables, lesquels sont guidés et surveillés par un organisme central.	Les mesures peuvent être prises par les ministères responsables, conformément à une position négociée.	Les mesures sont prises par le ministère responsable.	Il n'y a pas nécessairement de mesures qui sont prises.
Exemple	Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	Programme de foresterie des Premières nations	Écologisation de l'approvisionnement	Protocole de biosécurité	Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux	Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable
Tendances	<p style="text-align: center;"> Engagement décroissant → Participation de plus en plus volontaire → </p>					

Ⓡ Ministère responsable

Ⓢ Organisme central

—▶ Cheminement des ressources

- - ▶ Cheminement de l'information

- - ➤ Cheminement possible de l'information

Source : Bureau du vérificateur général

ministères des transports et de l'environnement ont été regroupés de manière à améliorer l'intégration des politiques. Les études de cas dont il est fait mention dans le présent chapitre couvrent tous les mécanismes : de la mise sur pied d'un secrétariat (celui de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie) à la création d'un réseau visant à faciliter l'échange d'information (Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable).

On trouve des éléments communs aux pratiques exemplaires

6.27 Le chapitre 5 fait ressortir les éléments des bonnes relations de travail en ce qui a trait aux ministères fédéraux, que ce soit avec les provinces et les territoires, le secteur privé ou d'autres ministères. Les ingrédients nécessaires à la coordination interministérielle ont aussi été examinés dans diverses études et vérifications. En 1995, le Groupe de travail sur les questions horizontales a décrit comment les ministères et les organismes centraux pouvaient améliorer la gestion des questions de portée générale. Le Bureau du vérificateur général a très souvent souligné l'importance d'une bonne coordination, faisant ressortir la nécessité d'avoir des rôles et des responsabilités bien définis, des plans de travail clairs, des attentes explicites en matière de rendement, une surveillance efficace et un leadership qui transcende les mandats des ministères.

6.28 Dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général de 1999, nous avons résumé les éléments essentiels d'un cadre de régie pour les modes d'exécution faisant intervenir l'administration fédérale et d'autres organisations, qu'il s'agisse d'autres ordres de gouvernement ou du secteur privé. Ces éléments sont regroupés en quatre catégories : rapports crédibles, mécanismes redditionnels efficaces, transparence appropriée et protection de l'intérêt public. Nous croyons que ces éléments sont également nécessaires à une

bonne coordination entre les ministères fédéraux, même si leur importance sera différente de celle qu'on leur accorde lorsque les modes d'exécution font intervenir des organisations de l'extérieur de l'administration fédérale.

6.29 Aucune approche n'est idéale dans toutes les circonstances, et les attentes appropriées varieront selon la situation. La coordination est un moyen d'atteindre une fin. Pour certaines fins, la coordination est indispensable, tandis que pour d'autres, elle est avantageuse, mais non essentielle. Comme nous l'avons noté lors de notre examen de 1998 des progrès de la stratégie scientifique et technologique de l'administration fédérale,

l'intensification de la coordination ne permet pas nécessairement de mieux gérer les questions horizontales. À notre avis, la gestion efficace de toute question horizontale importante doit comprendre les éléments suivants : un plan d'action qui permet d'orchestrer les activités pertinentes des ministères et des autres intervenants visant la réalisation des objectifs convenus; un cadre de responsabilisation dont le périmètre déborde le cadre habituel des ministères; un mécanisme conjoint de communication de l'information pour suivre l'évolution des résultats par rapport aux objectifs.

6.30 Nous décrivons chacune des études de cas à tour de rôle pour souligner les principales pratiques.

Renouveler la stratégie fédérale en matière de biotechnologie

Une vieille stratégie soumise à de nouvelles exigences

6.31 En 1983, l'administration fédérale a annoncé la Stratégie nationale en matière de biotechnologie, une initiative de promotion de la recherche et du développement en matière de

Les ministères ont eu recours à une foule de mécanismes pour travailler ensemble.

La biotechnologie recoupe les mandats et les intérêts de plus de 20 ministères et organismes.

biotechnologie. En 1996, cette Stratégie était soumise à de nouvelles pressions. Le secteur de la biotechnologie avait gagné rapidement en taille et en maturité et de nouveaux produits commerciaux faisaient leur entrée sur le marché (voir la pièce 6.2). Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes avait demandé une nouvelle approche fédérale à la réglementation de la technologie. De plus, le débat public sur la biotechnologie se corsait, alimenté par des enjeux comme le clonage des animaux, l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés et l'approbation de l'hormone de croissance bovine.

6.32 Qu'on la considère comme une technologie ou comme un ensemble d'enjeux, la biotechnologie recoupe les mandats et les intérêts de plus de 20 ministères et organismes. Industrie Canada était le premier responsable de la Stratégie nationale en matière de biotechnologie, mais d'autres ministères, comme Santé Canada et Agriculture et

Agroalimentaire Canada, sont profondément concernés par les enjeux de la biotechnologie. Par exemple, la responsabilité de la réglementation de la biotechnologie est assumée par quatre organisations (Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans et l'Agence canadienne d'inspection des aliments). Compte tenu du nouveau profil de la biotechnologie, des observateurs de l'extérieur, le Bureau du Conseil privé et les ministères eux-mêmes ont dit avoir des doutes sur la capacité de réponse de la « communauté » de la biotechnologie.

6.33 En mars 1997, le Cabinet a décidé de redonner de la vigueur à la Stratégie nationale en matière de biotechnologie. Le processus de renouvellement devait inclure un nouveau cadre stratégique et de meilleurs mécanismes de coordination interministérielle. Le processus visait aussi à établir des approches différentes pour donner suite aux nouvelles préoccupations sociales, éthiques et autres, y compris mettre sur pied un

Pièce 6.2

Faits et données en matière de biotechnologie

Ce qu'est la biotechnologie

La biotechnologie est définie comme étant l'application de la science et de l'ingénierie à l'utilisation directe ou indirecte d'organismes vivants ou encore de parties ou de produits d'organismes dans leurs formes naturelles ou modifiées. À titre d'exemple, mentionnons les vaccins et les trousseaux de diagnostic médical, les plantes tolérantes aux herbicides et les microbes utilisés pour nettoyer les lieux contaminés.

Ce que l'administration fédérale dépense au chapitre de la biotechnologie

En 1997–1998, l'administration fédérale a dépensé 314 millions de dollars au chapitre de la biotechnologie. Près des deux tiers de cette somme sont allés à la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur. La plus grande partie du reste a été affectée à la recherche interne, principalement par l'intermédiaire du Conseil national de recherches du Canada et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

La taille de l'industrie de la biotechnologie

En 1997, 282 entreprises travaillaient en biotechnologie au Canada, leurs ventes atteignant un milliard de dollars. La biotechnologie de la santé humaine occupait 46 p. 100 des entreprises, suivie de la biotechnologie agricole qui en occupait 22 p. 100.

Le rythme de croissance de la biotechnologie

On estime que le marché mondial des produits et des services de biotechnologie pourrait plus que doubler, passant de 20 milliards de dollars en 1995 à 50 milliards de dollars en 2005. En mars 1998, 9 800 personnes travaillaient dans le secteur de la biotechnologie au Canada. On estime que ce nombre pourrait passer à 15 800 d'ici 2001.

Source : Statistique Canada, Statistique canadienne sur la biotechnologie, 1999

comité consultatif regroupant de nombreux intervenants. À la suite des consultations du printemps de 1998, la nouvelle Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a été annoncée le 6 août 1998. À ce moment-là, le gouvernement a reconnu que la Stratégie n'était pas complète et s'est engagé à prendre d'autres mesures, notamment à élaborer des plans d'action concrets.

6.34 Notre étude de la Stratégie porte sur deux grands aspects du processus de renouvellement : les consultations qui ont conduit à l'annonce de la Stratégie et les nouveaux mécanismes de coordination interministérielle qui ont été établis peu après l'annonce. Nos travaux ont porté sur le secrétariat récemment mis sur pied aux termes de la Stratégie ainsi que sur les sept principaux ministères intéressés par la biotechnologie (Industrie Canada, Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans et Affaires étrangères et Commerce international Canada). L'Agence canadienne d'inspection des aliments a également joué un rôle en qualité de membre du portefeuille d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

6.35 Nous n'avons pas examiné en détail ce qui s'est passé après janvier 1999, mais nous reconnaissons que plusieurs mesures importantes ont été prises depuis lors. Des énoncés de politique communs ont été élaborés, des mémoires au Cabinet ont été rédigés et les fonds disponibles ont été accrus. Par exemple, le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie appuie la recherche ministérielle (voir la pièce 6.3). Des fonds supplémentaires de 55 millions de dollars ont été affectés à la recherche fédérale en génomique dans le budget de 1999. Dans le budget de 2000, 160 millions de dollars de plus ont été consacrés à la recherche en génomique et 90 millions de dollars ont été prévus pour améliorer la capacité de réglementation de l'administration fédérale. Une évaluation

approfondie de ces programmes serait prématurée; elle n'avait d'ailleurs pas été incluse dans la présente vérification.

La consultation a jeté les fondements de la nouvelle stratégie

6.36 Lorsqu'on a décidé de renouveler la Stratégie, le Groupe de travail sur la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie s'est vu confier la coordination du processus. Industrie Canada a fourni la plus grande part des ressources financières (29 p. 100), a fourni le personnel et a hébergé le Groupe de travail. D'autres ministères ont contribué financièrement et fourni des ressources humaines dans le cadre de détachements.

6.37 Consultation précipitée. En août 1997, on a établi un calendrier ambitieux en vue de produire une stratégie renouvelée pour le Cabinet avant juin 1998. Les ministères ont eu de la difficulté à s'entendre sur l'approche à adopter et sur la formulation du document de consultation. En fin de compte, plusieurs différents mécanismes de consultation publique ont été combinés, notamment : des tables rondes dirigées par le Groupe de travail; des consultations sectorielles discrètes menées par les ministères; des groupes de discussion; et des discussions avec des représentants provinciaux. Les difficultés éprouvées au départ ont raccourci les délais d'exécution de la consultation, ce qui a influé sur le nombre de participants et sur la mesure dans laquelle ils ont pu examiner les documents avant les séances de consultation. Certains participants avaient l'impression que la consultation était « tenue davantage pour la forme que pour le fond ».

6.38 Les tables rondes ont contribué à l'atteinte de l'un des objectifs premiers : valider l'approche énoncée dans le document de consultation. Les participants ont été choisis pour refléter des intérêts variés et les discussions ont porté sur trois sujets : le cadre stratégique général, les relations hiérarchiques du

Beaucoup de participants aux consultations sur la nouvelle Stratégie canadienne en matière de biotechnologie espéraient fortement qu'une consultation plus approfondie et plus exhaustive suivrait.

nouveau comité consultatif et les mécanismes de consultation du public. La plupart des participants aux tables rondes étaient satisfaits des ateliers; toutefois, certains intervenants clés étaient mécontents de l'approche globale et du manque de profondeur de la consultation. Beaucoup de participants espéraient fortement qu'une consultation plus approfondie et plus exhaustive suivrait.

6.39 La nouvelle Stratégie a été préparée pour le Cabinet, comme prévu. La Stratégie a été terminée à temps surtout en raison de l'orientation claire donnée par la haute direction, du nombre

limité d'objectifs (qui étaient aussi réalistes), de la division des responsabilités entre le Groupe de travail et les ministères et de la bonne coordination assurée par le Groupe de travail et un groupe de gestion interministériel.

De nouveaux mécanismes ont été élaborés pour la gestion des questions horizontales

6.40 L'un des objectifs du processus de renouvellement était d'élaborer des mécanismes interministériels améliorés. Ceux-ci devaient permettre de surveiller la mise en oeuvre de la Stratégie canadienne

Pièce 6.3

Projets appuyés par le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie

Le Fonds dispose de 9,5 millions de dollars par année sur la période de trois ans allant de 1999–2000 à 2001–2002. Trente-deux éléments sont financés, ce qui comprend une affectation annuelle de trois millions de dollars pour le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie ainsi que des fonds pour les communications et les nouvelles questions qui relèvent du Secrétariat. Une grande partie de l'allocation au Secrétariat sert à soutenir le nouveau Comité consultatif canadien de la biotechnologie. Au nombre des projets de recherche se trouvent les suivants :

- Cultures transgéniques résistant aux herbicides : risques environnementaux et danger de nouveaux problèmes de mauvaises herbes au Canada;
- Effets des protéines insecticides dans les plantes transgéniques sur les organismes non ciblés;
- Étiquetage, sensibilisation du public et réponse aux besoins d'information sur les produits dans le domaine de la biotechnologie alimentaire;
- Élaboration de normes nationales pour l'évaluation de la santé et de la sécurité des animaux transgéniques;
- Promotion du développement, de l'application et de l'acceptation, par le public, des technologies de biorestauration à base de plantes pour l'assainissement des lieux contaminés au Canada;
- Risques environnementaux liés à la résistance des plantes transgéniques aux insectes dans les conditions naturelles canadiennes;
- Réponse aux défis posés par la politique en matière de commerce international et amélioration de l'accès au marché pour les produits de la biotechnologie agricole canadienne;
- Intendance internationale : amélioration des capacités dans les pays en développement;
- Évaluation des risques pour l'environnement et la salubrité des aliments posés par les poissons transgéniques;
- Évaluation des risques et avantages réels liés aux produits de la biotechnologie par opposition à la manière dont ils sont perçus;
- Plan de travail triennal pour le groupe de travail interministériel sur l'éthique et la confiance du public dans la biotechnologie;
- Biotechnologie au service d'une production industrielle plus propre et des changements climatiques;
- Proposition en vue d'un programme statistique sur la biotechnologie;
- Développement de la capacité du Canada d'évaluer la sécurité environnementale des produits forestiers dérivés de la biotechnologie.

Source : Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie

en matière de biotechnologie et d'assurer, dans l'ensemble du gouvernement, une gestion rapide, adaptée et coordonnée des questions horizontales en matière de biotechnologie. Nous avons examiné les mécanismes mis en place peu après l'annonce de la Stratégie pour déterminer s'ils affichaient les caractéristiques d'une coordination interministérielle efficace et pour déterminer si des fondements solides avaient été jetés pour la mise en oeuvre.

6.41 Nouvelles structures de gestion.

Le Groupe de travail est devenu un nouveau point de convergence des activités, à savoir le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie. On y trouve une nouvelle équipe de ministres (dont la coordination est assurée par le ministre de l'Industrie), un comité de sous-ministres, un comité de sous-ministres adjoints et un ensemble de groupes de travail. L'autre élément clé de la Stratégie a été la création d'un comité consultatif indépendant, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie. La nomination des membres du Comité a été annoncée en septembre 1999, plus tard que prévu. Ce Comité a été formé pour engager un [traduction] « dialogue avec les Canadiens » au sujet des grands enjeux sociaux, de santé et d'éthique et pour conseiller les ministres chargés de la Stratégie.

6.42 Bureaucratie plus lourde. Ces nouvelles structures nous préoccupent beaucoup. Contrairement à l'intention de départ, qui était de rationaliser la structure des comités, le nombre de comités et de groupes de travail est passé de 15 à 30 avec l'avènement de la nouvelle Stratégie. (D'autres comités ont été ultérieurement créés pour étudier l'étiquetage éventuel des aliments génétiquement modifiés.) Certains représentants ont déclaré ne pas connaître tous les comités et groupes de travail. Le Secrétariat lui-même n'a pas été en mesure de nous fournir une liste complète des membres des comités ni les calendriers des réunions. Alors que certains comités principaux se réunissent

régulièrement et font progresser leurs dossiers, on nous a aussi dit que, pour certains représentants et certains organismes, la structure de la nouvelle Stratégie nuisait à la communication.

6.43 Rôles et responsabilités flous.

Les rôles de la nouvelle équipe de ministres ne sont pas clairs. (Ce n'est qu'en février 2000 que l'équipe s'est réunie pour la première fois.) Il y a incertitude quant à la distinction entre les responsabilités de cette équipe et celles des ministères responsables. Les représentants nous ont aussi dit que les lignes de démarcation entre les responsabilités du Secrétariat et celles des ministères responsables ne sont pas bien définies.

6.44 Faiblesses administratives. Le nouveau Secrétariat sert plusieurs maîtres et est aux prises avec de nombreuses demandes. Nous nous attendions à ce que le Secrétariat, en tant que point de convergence pour la politique en matière de biotechnologie, suive le cheminement de l'information entre les ministères et à ce qu'il tienne des dossiers exacts et à jour. Durant notre vérification, le Secrétariat n'a pas été en mesure de nous fournir la documentation de base, comme un jeu complet de procès-verbaux des réunions du comité de sous-ministres, un organigramme indiquant les liens hiérarchiques et de l'information au sujet de la contribution financière de différents ministères au processus de renouveau. Nous nous demandons si le Secrétariat est capable de fournir aux ministères des informations exactes et à jour et d'administrer convenablement le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie.

6.45 Le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie devrait prendre immédiatement des mesures pour combler les lacunes dans ses procédés administratifs de base et dans la gestion des dossiers.

Certains représentants ont déclaré ne pas connaître tous les comités et groupes de travail qui relèvent de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie.

Le Parlement et les autres Canadiens doivent savoir ce que l'administration a l'intention de faire en ce qui concerne la biotechnologie et ils doivent être informés des progrès réalisés.

Réponse conjointe du Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et des ministères : Le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et la communauté interministérielle ont entrepris un certain nombre de projets dans le cadre de leurs travaux courants pour renforcer les pratiques et régler les situations causant problème, notamment :

- une évaluation de la structure des groupes de travail liés à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie;
- une étude de la structure organisationnelle du Secrétariat et de ses ressources;
- la mise en application d'un système amélioré de gestion des dossiers;
- la mise en place, en ce qui touche le Fonds de la Stratégie, d'un système de rapports financiers appuyant la prise de décision et les activités de rapport de la direction.

6.46 Lorsque la nouvelle Stratégie a été annoncée, en août 1998, elle contenait dix thèmes ainsi que des interventions possibles. Ces thèmes allaient du renforcement de la confiance et de la sensibilisation du public jusqu'à la réglementation visant à protéger la santé et l'environnement et au développement des ressources humaines. Les participants aux tables rondes ont demandé l'adoption d'une approche stratégique pour le développement de la biotechnologie au Canada. Cela inclut la formulation d'un plan d'action contenant des objectifs mesurables précis ainsi que l'évaluation et le suivi des progrès réalisés en vue d'atteindre ces objectifs. Lorsque la Stratégie a été annoncée, le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer un plan d'action concret pour chacun des dix thèmes. Nous croyons que le Parlement et les autres Canadiens doivent savoir ce que l'administration a l'intention de faire en ce qui concerne la biotechnologie et qu'ils doivent être informés des progrès réalisés.

6.47 Les ministères participant à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie devraient élaborer les plans d'action concrets qu'ils ont promis pour la mise en oeuvre de objectifs stratégiques, y compris des objectifs mesurables précis. Ils devraient aussi décrire leur plan pour le suivi et le rapport des progrès réalisés en vue d'atteindre ces objectifs ainsi que leurs plans d'évaluation pour la Stratégie dans son ensemble.

Réponse conjointe des ministères : Les ministères participants élaboreront et publieront, plus tard cette année, un rapport biennal portant sur les progrès de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie à ce jour, et sur les plans d'avenir. La première étape de la mise en oeuvre de la Stratégie s'articule autour de deux des thèmes d'action concertée retenus dans le cadre des consultations publiques : le renforcement du régime de réglementation et l'amélioration de la capacité de recherche. Les budgets fédéraux de février 1999 et de février 2000 ont réservé, dans les finances de l'État, des fonds pour des projets dans ces domaines, et des cadres d'évaluation seront préparés pour ces projets. En outre, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie a publié son plan de travail pluriannuel et un comité d'experts scientifiques, sous l'autorité de la Société royale du Canada, doit prochainement évaluer les besoins scientifiques auxquels le régime de réglementation devra répondre à l'avenir.

Un cadre d'évaluation, qui cerne les principaux éléments d'un plan d'évaluation, a été mis au point pour la Stratégie dans son ensemble. Le comité de sous-ministres adjoints de la biotechnologie recevra, d'ici décembre 2000, un plan de ressources et un échéancier actuellement en voie de préparation.

La Stratégie repose essentiellement sur des notions de transparence et de responsabilité publique. Le Secrétariat de

la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et les ministères chargés de dossiers en biotechnologie maintiennent des sites Web et utilisent d'autres moyens de communication afin de diffuser de l'information sur leurs activités. On continuera cependant de multiplier ces efforts. De plus, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie engagera bientôt les citoyens canadiens dans un dialogue sur la biotechnologie dans le cadre de ses travaux visant à fournir des conseils au gouvernement.

Appuyer les activités des Premières nations dans le domaine de la foresterie

De nouvelles relations de travail étaient nécessaires

6.48 Beaucoup de communautés des Premières nations sont aux prises avec des défis de taille. En raison des taux de chômage élevés, des populations en croissance rapide et des pressions sociales, il est essentiel de créer des débouchés économiques. En outre, avec la moitié de la population âgée de moins de 25 ans, beaucoup de jeunes gens ne sont pas encore arrivés sur le marché du travail.

6.49 Les régions boisées appartenant aux Premières nations constituent l'un des principaux atouts sur lesquels elles peuvent miser pour créer de nouveaux débouchés. On trouve environ 1,4 million d'hectares de terrains forestiers productifs dans les réserves. Environ 240 Premières nations ont dans leur réserve plus de 1 000 hectares de terres qui pourraient servir à des fins de développement forestier. Compte tenu du règlement futur des revendications territoriales, la superficie de terres forestières sous le contrôle des Premières nations augmentera encore.

6.50 L'administration fédérale a d'abord appuyé le développement forestier des Premières nations par

l'intermédiaire des ententes fédérales-provinciales de développement régional de 1984. Le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes, administré par le Service canadien des forêts, a surtout mis l'accent sur la réhabilitation et sur l'élaboration de plans de gestion des forêts des réserves. La décision de mettre fin au Programme a été annoncée en 1993 et réaffirmée dans le budget de 1995.

6.51 À la suite des pressions exercées par les Premières nations et d'une évaluation de programme effectuée par Affaires indiennes et du Nord Canada, les ministres des Ressources naturelles et des Affaires indiennes et du Nord canadien ont décidé de financer conjointement un nouveau programme de foresterie pour les Premières nations, qui mettrait l'accent sur l'amélioration des capacités. Le Service canadien des forêts n'était pas en mesure de financer lui-même le Programme, car l'Examen des programmes avait entraîné une réduction de son budget, le faisant passer de 220,9 millions de dollars en 1994-1995 à 95,6 millions de dollars en 1997-1998. Le Service canadien des forêts pouvait fournir les compétences techniques et assurer l'exécution du Programme à l'échelle régionale; Affaires indiennes et du Nord Canada fournirait la plus grande partie des fonds. L'entente entre les deux ministères a été officialisée sous forme de protocole d'entente en 1996, lequel établissait des rôles clairs et complémentaires pour les deux ministères.

6.52 La présente étude de cas porte sur l'efficacité de la coordination entre Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada et sur les résultats de cette coordination. Même si plusieurs ministères sont essentiels à la multiplication des débouchés pour les peuples autochtones (par exemple, Industrie Canada et Développement des ressources humaines Canada), nous avons concentré nos travaux sur les deux signataires du protocole d'entente.

Les régions boisées appartenant aux Premières nations constituent l'un des principaux atouts sur lesquels elles peuvent miser pour créer de nouveaux débouchés.



La réserve de la tribu des Blood, dans le sud-ouest de l'Alberta, est la plus grande réserve au Canada, couvrant une superficie totale d'environ 145 000 hectares. Le financement a favorisé l'élaboration d'une stratégie de gestion des forêts de la réserve, y compris une étude de l'utilisation traditionnelle des terres et l'embauche d'étudiants autochtones pour l'été à qui l'on a demandé de contribuer à préparer l'inventaire des sites archéologiques. Un autre projet exécuté en Alberta a jumelé un cours de lutte contre les incendies de forêt à une formation pour l'industrie en vue d'accroître les possibilités d'emploi stable au sein de la réserve (voir le paragraphe 6.49).



Le financement a été appliqué aux opérations de foresterie partout au Canada. Le Programme a accru la capacité technique des Premières nations d'oeuvrer dans des secteurs comme la sylviculture, la plantation d'arbres, la construction de structures en bois rond et l'exploitation de pépinières. Il a aussi permis la réalisation d'études de faisabilité d'entreprises et la prestation de cours de technicien en système d'information géographique (voir le paragraphe 6.53).

Source : Les photographies sont utilisées avec la permission du Programme de foresterie des Premières nations

Les ministères ont établi des objectifs et des rôles clairs

6.53 Objectifs clairs. Le Programme de foresterie des Premières nations vise à « améliorer les conditions économiques des collectivités d'Indiens inscrits en tenant compte des principes de l'aménagement forestier durable ». Les objectifs du Programme ont été précisés dans le protocole d'entente et visaient principalement à rendre les Premières nations plus aptes à exploiter des entreprises axées sur les ressources forestières et à y prendre part, à accroître la coopération et les partenariats avec les Premières nations, à examiner la faisabilité des mécanismes de financement du développement forestier chez les Premières nations et à améliorer la capacité des Premières nations de gérer les forêts des réserves de façon durable.

6.54 Structure de gestion souple. La structure de gestion du Programme est organisée de manière à ce que celui-ci puisse être exécuté avec souplesse. Le Comité de gestion national comprend un représentant d'Affaires indiennes et du Nord Canada, un représentant du Service canadien des forêts et un représentant des Premières nations. (Celui-ci a été choisi par les représentants des Premières nations siégeant sur les comités de gestion provinciaux-territoriaux.) Le Comité de gestion national s'occupe de la direction générale du Programme et donne des conseils aux comités de gestion provinciaux-territoriaux.

6.55 De leur côté, les comités de gestion provinciaux-territoriaux s'occupent de l'administration, de la gestion et de la mise en oeuvre du Programme. La composition des comités varie d'une province à l'autre. Par exemple, sept comités comptent un représentant provincial ou territorial. À l'origine, les Premières nations ont refusé de siéger directement sur le comité de gestion du Québec.

6.56 Le troisième élément de la structure de gestion, le Groupe consultatif des comités de gestion provinciaux-territoriaux, a été ajouté après la signature du protocole d'entente. Depuis, il s'est transformé en un atelier de travail annuel, qui permet aux membres des comités de gestion provinciaux-territoriaux d'échanger des expériences et des pratiques exemplaires et de dialoguer avec des collègues de partout au pays. Cet atelier fournit aussi aux Premières nations l'occasion de discuter du Programme et de recommander au Comité de gestion national les modifications et les améliorations qui devraient être apportées au Programme.

6.57 Les rôles et les responsabilités des deux ministères signataires, tant au niveau national que provincial-territorial, sont expliqués en détail dans un manuel de normes et de procédures. Grâce à la souplesse de cette structure et à la participation du Service canadien des forêts et des Premières nations, les décisions sont prises ouvertement et elles sont appuyées par les principaux intervenants.

6.58 Il y a eu coordination dès le départ parce que la haute direction appuyait fermement les objectifs du Programme. Les ministères ont bien collaboré au sein des comités de gestion, tant au niveau national qu'au niveau provincial-territorial.

6.59 Le Programme avait aussi été conçu pour être un partenariat avec les Premières nations, faisant intervenir celles-ci tant à titre d'agents d'exécution du Programme qu'à titre de bénéficiaires du Programme. Les Premières nations ont maintes fois souligné (comme l'a fait le vérificateur général dans des rapports antérieurs) à quel point il était important pour elles de déterminer elles-mêmes leurs priorités et leurs besoins. Leur participation, ainsi que celle d'autres groupes d'intérêts, a été essentielle à une mise en oeuvre crédible du Programme.

Les Premières nations devaient contribuer financièrement aux coûts du projet et obtenir si possible des fonds supplémentaires du secteur privé.

L'appui des autres organisations a dépassé les attentes

6.60 Dans l'ensemble, les responsables du Programme ont réussi à trouver des fonds supplémentaires pour compléter les ressources fournies directement au Programme (voir la pièce 6.4). Les fonds obtenus d'autres sources ont dépassé de 21 millions de dollars les niveaux prévus pour les trois premières années du Programme. On nous a informés que cette tendance s'était maintenue une quatrième année.

6.61 Une partie importante de ces ressources supplémentaires (3,3 millions de dollars sur les trois premières années) est venue d'autres ministères fédéraux (en particulier Développement des ressources humaines Canada et Industrie Canada, par l'intermédiaire d'Entreprise autochtone Canada) et d'autres programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada (comme le Programme de négociation de l'accès aux ressources). Cela laisse croire que, si le Programme de foresterie des Premières nations est prolongé au-delà des cinq années pour lesquelles il était prévu, les représentants des ministères et des programmes qui ont fourni des ressources supplémentaires devraient participer à son remaniement de manière à ce que le Programme fonctionne comme un ensemble intégré visant à procurer à ses clients les meilleurs résultats possibles.

6.62 Le rapport d'évaluation provisoire du Programme (qui était exigé dans le protocole d'entente) indique qu'une plus grande coordination est nécessaire entre les programmes connexes. On y recommande plus précisément d'accroître la compatibilité entre les programmes. Cela devrait faciliter la transition que vivront les « clients » au moment où ils passeront du Programme de foresterie des

La structure de gestion du Programme de foresterie des Premières nations est organisée de manière à ce que le Programme puisse être exécuté avec souplesse.

Les responsables du Programme de foresterie des Premières nations ont réussi à trouver des fonds supplémentaires.

Il faut surveiller les résultats tant au niveau du Programme de foresterie des Premières nations qu'au niveau des projets individuels.

Premières nations à d'autres programmes. Cela devrait aussi permettre de rationaliser l'administration et la surveillance afin que les clients puissent répondre aux exigences de plus d'une source de financement sans crouler sous la charge de travail.

6.63 Même si l'on est parvenu à trouver facilement d'autres ressources, le Programme pourrait être victime de son propre succès. Les attentes des Premières nations sont grandes, mais le nombre et la valeur des propositions a chuté au cours des trois dernières années. On nous a dit que cette situation est partiellement attribuable au fait qu'on a l'impression que les fonds sont limités et que la demande de financement est élevée.

Les ministères ont l'occasion de repenser leur approche

6.64 L'information qui permettrait de tirer des leçons du passé est limitée. Même si le Programme de foresterie des Premières nations a bien réussi à trouver des fonds de contrepartie et même si le Programme suscite un intérêt considérable, il faut assurer un suivi plus serré pour déterminer si le Programme obtient réellement les résultats escomptés.

On ne fait pas systématiquement le suivi des incidences à long terme du Programme. Il faut surveiller les résultats, tant au niveau du Programme qu'au niveau des projets individuels, pour faire en sorte que tous les partenaires puissent déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

6.65 L'examen provisoire du Programme a permis de conclure que les résultats escomptés ne seront pas atteints : les Premières nations ne seront pas en mesure d'assumer l'entière responsabilité des activités des programmes de foresterie d'ici le 31 mars 2001. L'affectation annuelle de fonds à 609 bandes étant passé de 5,9 millions de dollars en 1996-1997 à 4,0 millions de dollars en 2000-2001, il se pourrait que l'objectif d'autonomie complète du programme sur un horizon de cinq ans ait été trop ambitieux.

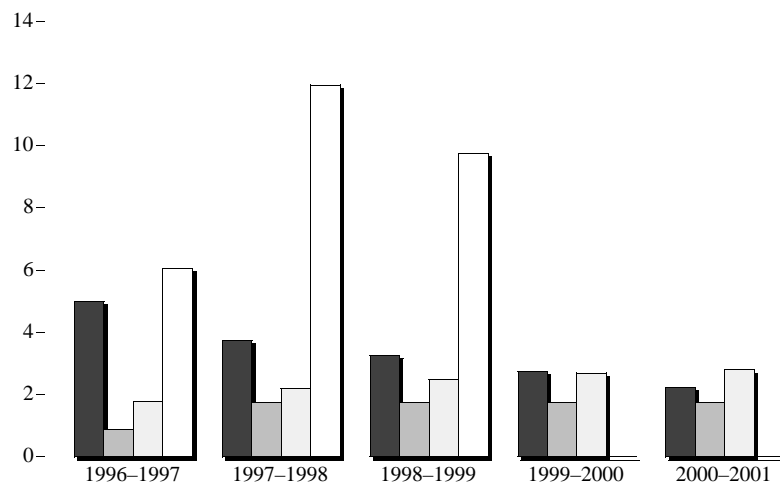
6.66 La complémentarité des rôles et la délimitation précise des fonctions, des responsabilités et des processus ont contribué à une relation de travail efficace entre les ministères signataires et les principales parties intéressées. Plusieurs participants ont laissé entendre que ce modèle de prestation de programme pourrait être appliqué à d'autres programmes des Premières nations.

Pièce 6.4

Contributions au Programme de foresterie des Premières nations

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Service canadien des forêts
- Autres (montants prévus)
- Autres (montants réels)

Contributions
(en millions de dollars)



Source : Service canadien des forêts

Le cas échéant, les responsables devront veiller à ce que les programmes reflètent clairement les priorités des Premières nations et reconnaissent la complexité et la nature changeante de la relation entre les Premières nations, le gouvernement et la société canadienne.

Écologiser les achats au sein de l'administration fédérale

L'approvisionnement a des répercussions environnementales et économiques considérables

6.67 De nombreux gouvernements dans le monde entier ont reconnu qu'ils peuvent promouvoir le développement durable en réduisant leur consommation et en créant une demande de produits et de services qui ont une incidence moindre sur l'environnement. Au Canada, les dépenses de l'administration fédérale (achats de produits et de services) qui pourraient être « écologisées » ont dépassé 14 milliards de dollars en 1998–1999 (voir la pièce 6.5).

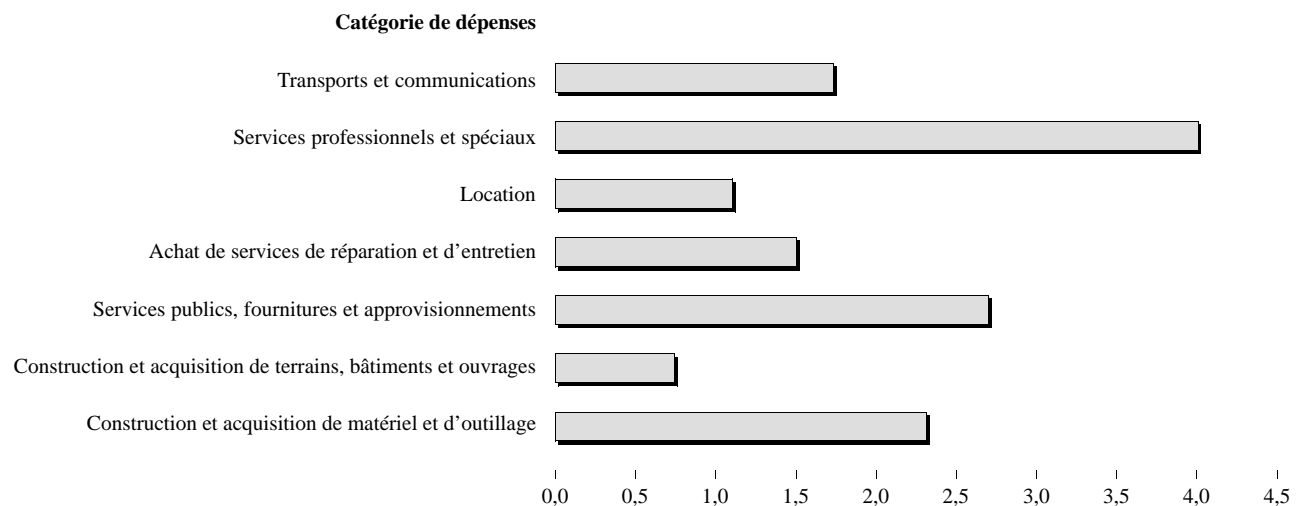
6.68 L'écologisation de l'approvisionnement fédéral peut donner lieu à des avantages environnementaux directs considérables, notamment la réduction de l'énergie utilisée, de l'eau consommée ainsi que des déchets solides et des émissions produits. En achetant des biens et des services qui ne contiennent pas de substances nocives, l'administration fédérale peut réduire les coûts de l'élimination des déchets dangereux, réduire au minimum les risques et les coûts liés aux déversements et réduire les passifs éventuels liés aux lieux contaminés. Étant donné que l'administration fédérale est l'acheteur le plus important au Canada, elle peut aussi contribuer à fixer les normes pour les autres acheteurs du secteur public et du secteur privé.

6.69 L'administration fédérale n'optimisera pas la valeur de ses achats à moins que les ministères n'adoptent une approche coordonnée et ne fassent un usage efficace des offres permanentes et des ristournes. Les agents d'approvisionnement et les fournisseurs éventuels doivent recevoir un message

Si l'administration fédérale veut réaliser des économies d'échelle et éviter le manque d'uniformité, il lui faut une coordination centrale.

Pièce 6.5

Dépenses fédérales qui pourraient être écologisées



Source : Comptes publics du Canada 1998–1999

(en milliards de dollars)

clair et uniforme. À notre avis, si l'administration veut réaliser ces économies d'échelle et éviter le manque d'uniformité, il lui faut une coordination centrale.

6.70 La présente étude de cas porte sur la façon dont les ministères ont travaillé ensemble pour réduire l'incidence environnementale de leurs achats. L'approvisionnement intéresse tous les ministères. Toutefois, notre vérification n'a porté que sur trois grands intervenants, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Environnement Canada.

L'administration fédérale a souvent essayé de coordonner l'approvisionnement

6.71 Le programme de Choix environnemental. Au cours des dix dernières années, nombreuses ont été les tentatives visant à inciter les ministères et les organismes à adopter des pratiques d'écologisation de l'approvisionnement. En 1988, Environnement Canada a lancé le programme de Choix environnemental, conçu pour aider les acheteurs à reconnaître les produits « écologiques » en marquant ces derniers de l'Éco-Logo^{MC}. En 1995, une entreprise indépendante a été embauchée à contrat pour exécuter le programme. Ce programme peut favoriser la coordination en fournissant aux agents d'approvisionnement fédéraux une base de sélection commune. Même si l'on a réussi à certifier une foule de produits, l'utilisation générale de l'Éco-Logo^{MC} a été relativement limitée.

6.72 Gérance de l'environnement. Dans le cadre du *Plan vert* de 1990, l'administration fédérale a introduit le Code de gérance de l'environnement pour notamment « veiller à ce que les considérations environnementales soient intégrées dans les politiques et les pratiques en vigueur pour les achats du gouvernement. » Le Bureau fédéral de la

gérance de l'environnement, important mécanisme de coordination pour la mise en oeuvre du Code, a été fermé en 1997.

6.73 En 1995, le Comité fédéral sur les systèmes de gestion environnementale a été créé. Une partie importante de son rôle est de « faire preuve de leadership dans l'élaboration et la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'environnement qui favorisent le développement durable et soutiennent les engagements pris aux termes du Code de gérance de l'environnement ». Le Comité a procuré aux ministères un moyen d'échanger de l'information au sujet des systèmes de gestion environnementale et d'autres questions connexes, mais il a prêté relativement peu d'attention à l'approvisionnement.

6.74 Partenariat en matière de responsabilisation environnementale. Le Partenariat en matière de responsabilisation environnementale est une entente entre Environnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor qui a été signée en 1992 en vue d'améliorer la coordination et l'échange d'information sur l'écologisation des opérations. En 1994, un comité de sous-ministres a demandé aux signataires de travailler avec les ministères en vue d'établir un plan de travail pour l'écologisation de l'approvisionnement, plan qui devait comprendre des objectifs et des indicateurs collectifs clairs. Le Partenariat n'existe plus. À la lumière de toutes ces initiatives, on constate que l'administration fédérale n'a appuyé l'écologisation de l'approvisionnement que de façon sporadique.

Le manque de coordination subsiste, mais il y a des signes prometteurs

6.75 Politiques absentes ou qui manquent d'uniformité. Les directives actuelles du Conseil du Trésor sur l'approvisionnement offrent des orientations très générales au sujet de l'inclusion des facteurs environnementaux dans les décisions d'achat. Certains

L'administration fédérale n'a appuyé l'écologisation de l'approvisionnement que de façon sporadique.

ministères ont reconnu que l'écologisation de leurs opérations était « purement et simplement obligatoire » et ils sont allés plus loin que les directives du Conseil du Trésor pour préparer des politiques plus détaillées sur l'approvisionnement; cependant, les approches manquent d'uniformité et la plupart des ministères ne disposent pas de politiques à cet égard. Il s'agit clairement d'un secteur qui profiterait d'une coordination efficace.

6.76 Priorités et cibles incohérentes.

Nous avons examiné les premières stratégies de développement durable et constaté que 82 p. 100 des ministères y avaient inclus des objectifs et des mesures pour l'écologisation de l'approvisionnement. Au nombre des mesures se trouvaient les suivantes : élaborer des guides sur les achats, tracer des procédures et des protocoles dans leurs grandes lignes et préparer de l'information sur les ressources et des outils. Les ministères ayant établi différentes priorités et cibles, l'absence de coordination risque fort d'entraîner des chevauchements inutiles entre les ministères.

6.77 Rôles et responsabilités flous.

Nous avons constaté qu'aucun ministère ne se considère comme étant l'organisme responsable de l'élaboration d'une démarche fédérale plus cohérente et plus uniforme pour l'écologisation de l'approvisionnement. D'après les ministères, le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor est d'établir une vision stratégique pour le gouvernement. À un atelier tenu en 1998, les ministères ont conclu que le succès dépendait d'un solide leadership de la part de l'organisme central dans l'élaboration et la coordination des politiques. Par contre, selon ses représentants, le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor en est un de facilitation, c'est-à-dire d'aide aux ministères responsables pour qu'ils clarifient les résultats attendus et de conseils sur le processus de coordination. D'après le Secrétariat du Conseil du

Trésor, c'est à Environnement Canada que revient la responsabilité de cet enjeu. Sans responsabilisation claire, il est fort risqué que rien ne soit fait.

6.78 Dans le chapitre 2 du présent rapport, nous examinons les progrès réalisés par les ministères en vue de l'écologisation de tous les aspects de leurs opérations. Nous documentons plusieurs enjeux d'importance, entre autres le manque de leadership, l'absence d'uniformité dans les approches des ministères et l'incompatibilité des mesures du progrès.

6.79 Nouvelles initiatives.

Quatre initiatives distinctes, qui pourraient faire avancer l'écologisation de l'approvisionnement, ont été lancées en 1999. Premièrement, dans le cadre de l'engagement touchant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada dirigent l'initiative fédérale « commencer chez soi » qui vise la mise en oeuvre de pratiques d'achat qui tiennent compte de l'efficacité énergétique et des répercussions des achats sur les émissions de gaz à effet de serre. Cette initiative prévoit notamment l'achat d'énergie écologique. Deuxièmement, aux fins de la planification coordonnée du développement durable, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'occupe d'une initiative qui vise à rendre les opérations gouvernementales durables et qui tient compte de l'approvisionnement. Troisièmement, le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés a recommandé la création d'un groupe de travail interministériel, dont la mission serait de chercher des moyens de faire progresser le développement durable par l'écologisation de l'approvisionnement. Enfin, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a signé un contrat avec une entreprise autochtone pour la mise sur pied d'un service d'information sur l'environnement. Le service sera la propriété et la responsabilité de

L'absence de coordination risque fort d'entraîner des chevauchements inutiles entre les ministères.

Il n'existe pas d'orientation générale claire ni de rôles et de responsabilités fixés par entente mutuelle.

l'entrepreneur et il fournira de l'information sur les fournisseurs de produits et de services habituellement achetés par l'administration fédérale.

6.80 Malgré ces nouvelles initiatives et leur incidence éventuelle, des problèmes fondamentaux demeurent. Il n'existe pas d'orientation générale claire, ni de rôles et de responsabilités fixés par entente mutuelle. Les délais sont courts, différents ministères s'occupent de processus distincts qui empiètent les uns sur les autres et les structures de reddition de comptes en place varient. Il semble que l'on n'a pas retenu certaines des principales leçons tirées du passé. À notre avis, ces nouvelles initiatives ont peu de chances de réussir si elles ne sont pas coordonnées efficacement par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Aucune autre organisation gouvernementale ne dispose d'une vision de portée générale et ne peut influencer sur les opérations des ministères.

6.81 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait coordonner et appuyer la mise en œuvre d'une stratégie de portée gouvernementale pour l'écologisation de l'approvisionnement, stratégie qui contiendrait des délais clairs et un cadre de rapport commun.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor, par l'intermédiaire de son Comité consultatif chargé des marchés, a établi, en septembre 1999, un groupe de travail interministériel qui examinera les besoins du gouvernement fédéral dans ce domaine et recommandera une approche commune pour aller de l'avant. Il faut admettre que cette initiative mise sur la collaboration et que le Secrétariat élaborera les politiques ou les conseils appropriés, selon les constatations et les recommandations du Comité et de concert avec tous les ministères.

6.82 Progrès réalisés dans d'autres pays. Au Canada, les ministères font ressortir les difficultés que posent les

achats écologiques. Notons, par exemple, les répercussions éventuelles sur les ententes commerciales internationales ainsi que la nécessité de définir ce qu'on entend par « écologique », de comprendre les répercussions sur les coûts et d'avoir accès à l'information nécessaire au sujet des produits. D'autres pays, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, ont fait des progrès malgré des obstacles semblables. Par exemple, le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (Department of the Environment, Transport and the Regions) du Royaume-Uni s'est engagé à respecter des objectifs détaillés pour l'écologisation de son approvisionnement (voir la pièce 6.6). Aux États-Unis, l'Office of the Federal Environmental Executive surveille, depuis 1992, la conformité à l'obligation d'utiliser les fonds fédéraux pour acheter des produits recyclés (y compris le papier, l'isolant de bâtiments, l'huile et les pneus).

Négocier un protocole sur la biosécurité

Des pays ont négocié un nouveau protocole pour protéger la biodiversité

6.83 Le 29 janvier 2000, après dix longues journées de discussion, de négociation et de compromis, les délégués de 138 pays présents à Montréal se sont entendus sur un nouveau protocole aux termes de la Convention sur la biodiversité. Cela tranchait sur ce qui s'était produit un peu moins d'un an auparavant à Carthagène, en Colombie, où le représentant de la délégation canadienne avait annoncé que le Canada et un petit groupe d'autres pays n'étaient pas d'accord avec le texte proposé pour le protocole et que les pourparlers officiels étaient suspendus.

6.84 Le protocole en question est le Protocole sur la biosécurité. Il vise à établir un ensemble de règles internationales pour le mouvement transfrontalier d'organismes vivants

généti­quement modifiés, qui peuvent nuire à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. Le protocole est fondé sur la notion d'accord préalable donné en connaissance de cause, selon lequel les pays étudieront les effets nuisibles qu'un organisme vivant gé­nétiquement modifié pourrait avoir sur leur biodiversité avant de l'importer pour l'introduire dans l'environnement. Même si le Protocole est conçu pour réduire les incidences environnementales, il pourrait aussi restreindre le commerce international, selon la façon dont il est mis en oeuvre.

6.85 Pour la présente étude de cas, nous avons examiné le groupe de travail interministériel qui a été mis sur pied afin d'élaborer la position de négociation du Canada pour la plus récente rencontre à Montréal et les rencontres antérieures. (Le chapitre 2 de notre rapport de mai 1998 trace les grandes lignes du processus de

préparation d'une position en vue d'une négociation internationale.) Le groupe de travail a été coprésidé par Environnement Canada et par Affaires étrangères et Commerce international Canada. Plus de 12 ministères et organismes ont participé au groupe de travail; toutefois, nous avons porté notre attention sur les principaux intervenants (Affaires étrangères et Commerce international Canada, Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, Industrie Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans).

Les ministères ont composé avec des enjeux très élevés, de l'incertitude et des perspectives conflictuelles

6.86 Incidences économiques possibles. Les exportations constituent une importante source de revenus pour les agriculteurs canadiens; elles se sont

Même si le Protocole sur la biosécurité est conçu pour réduire les incidences environnementales, il pourrait aussi restreindre le commerce international.

En 1999, le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (Department of the Environment, Transport and the Regions) du Royaume-Uni a élaboré une politique exhaustive d'écologisation des opérations du gouvernement pour le personnel du Ministère. Les objectifs, les rôles et responsabilités, les délais et les exigences en matière de surveillance et de rapport qui s'y trouvent sont clairs. La politique exige également qu'il y ait échange d'information et des leçons retenues.

La politique fixe des objectifs clairs et mesurables dans plusieurs domaines, dont les suivants :

Énergie

- Réduire, d'ici mars 2000, la consommation d'énergie de 20 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990–1991.
- Acheter au moins 10 p. 100 d'électricité provenant de sources renouvelables d'ici mars 2002.

Déchets

- Récupérer au moins 40 p. 100 des déchets produits par l'ensemble des bureaux, dont au moins le quart par recyclage ou compostage, d'ici 2000–2001.
- Accroître les quantités de déchets récupérés et recyclés d'au moins 10 p. 100 par année afin d'atteindre des niveaux de récupération ou de recyclage de 70 p. 100 d'ici 2003–2004.

Papier

- Acheter du papier recyclé comprenant au moins 80 p. 100 de véritables déchets de consommation et utiliser ce type de papier pour tous les travaux n'exigeant pas des papiers spécialisés.

La politique mentionne le service du Ministère qui se chargera de la coordination et de la promotion de la politique et qui publiera un rapport d'étape annuel. Le rapport d'étape sera inclus dans le site Web du Ministère et mis à la disposition de tous les employés.

Pièce 6.6

Objectifs de l'écologisation de l'approvisionnement au Royaume-Uni

Source : Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, Royaume-Uni

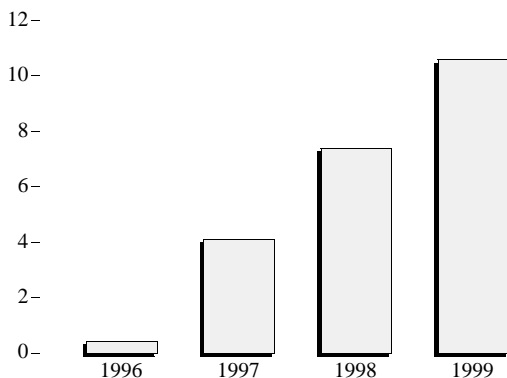
Les risques possibles pour l'environnement tout comme les incidences potentielles du Protocole sur la biosécurité pour le commerce suscitent beaucoup d'incertitude.

établies à 22,6 milliards de dollars en 1998. Les récoltes de produits génétiquement modifiés représentaient une proportion relativement peu élevée des exportations (environ 840 millions de dollars ou quatre pour cent). Cependant, comme l'actuel système de manutention et de transport des produits en vrac du Canada n'est pas équipé pour séparer les espèces génétiquement modifiées des espèces non modifiées, il se pourrait que toutes les exportations de ces récoltes soient touchées (2,8 milliards de dollars). Dans certains cas, la proportion des récoltes totales provenant d'espèces génétiquement modifiées a augmenté de façon spectaculaire (voir la pièce 6.7). Dans d'autres cas, comme l'avoine et l'orge, aucune espèce modifiée génétiquement n'est cultivée à des fins commerciales, même si l'on fait actuellement des recherches en vue de créer de telles souches. L'actuelle politique agricole du Canada prévoit une croissance rapide des exportations, et la biotechnologie pourrait jouer un rôle important dans l'atteinte de cet objectif.

Pièce 6.7

Superficie de canola génétiquement modifié cultivée au Canada

Superficie (en millions d'hectares)



Le Canada est l'un des trois plus grands exportateurs de cultures génétiquement modifiées. Les principales cultures génétiquement modifiées sont le canola, la fève soja, le maïs et la pomme de terre. Le canola vient au premier rang pour ce qui est de la superficie et de la valeur, mais les quatre cultures ont affiché des taux de croissance rapide pour ce qui est de la superficie cultivée. La superficie estimative du canola génétiquement modifié pour 1999 équivaut à 77 p. 100 de la superficie totale de canola cultivée.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

6.87 Risques potentiels pour l'environnement. Les risques potentiels pour l'environnement, liés au transport d'organismes vivants modifiés génétiquement, viennent du fait que des organismes importés pourraient s'accoupler avec des espèces indigènes, envahir l'habitat, concurrencer les espèces existantes et favoriser la résistance aux herbicides. Ce sont surtout les pays en développement dont les régimes de réglementation sont faibles ou inexistantes qui suscitent des inquiétudes. L'ampleur du risque dépendra de la nature des caractéristiques introduites et de la façon dont les systèmes de réglementation des pays importateurs sont mis en application.

6.88 Réputation internationale en jeu. Depuis 1992, le Canada a joué un rôle de premier plan dans la Convention sur la biodiversité, facilitant l'entente, la ratifiant tôt et fournissant à Montréal des locaux pour le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique.

6.89 Conséquences incertaines. Les risques possibles pour l'environnement tout comme les incidences potentielles du Protocole sur la biosécurité pour le commerce suscitent beaucoup d'incertitude. Les ministères fédéraux ont dû travailler ensemble pour faire des choix stratégiques devant ces incertitudes.

6.90 Perspectives conflictuelles. La nature de cet enjeu a créé des conflits entre les ministères. Environnement Canada est chargé de coordonner les « plans et programmes de l'administration fédérale en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel » et il s'occupe de la mise en oeuvre de la Convention sur la biodiversité. Par ailleurs, la loi oblige Industrie Canada à « accroître la compétitivité de l'industrie, des biens et des services canadiens sur le plan international ». Les objectifs de la nouvelle Agence canadienne d'inspection des aliments est de faciliter le commerce des aliments, des animaux, des plantes et de leurs produits et de contribuer au

maintien de la santé des animaux et à la protection des végétaux pour préserver notre fonds de ressources. Pour sa part, Affaires étrangères et Commerce international Canada a comme mandat de « stimuler le commerce international du Canada », notamment « en facilitant, par voie de négociations, la pénétration des denrées, produits et services canadiens dans les marchés extérieurs ». Il est aussi responsable de la conduite et de la gestion des relations internationales du Canada. Le mandat d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est d'aider le secteur agricole à maximiser sa contribution aux objectifs économiques et environnementaux du Canada; le Ministère a fait la promotion des exportations agricoles.

6.91 Tout en respectant l'objectif environnemental du Protocole sur la biosécurité, la position finale de négociation tant à Carthagène qu'à Montréal reflétait fortement les préoccupations commerciales du Canada. Ce ne sont pas tant les perspectives conflictuelles des ministères et les débats connexes qui nous intéressent, mais bien la façon dont le processus a été géré.

La tâche n'a pas été facile

6.92 Contrairement à la plupart des autres pays, le Canada a adopté une approche intégrée pour élaborer sa position de négociation. À Carthagène, le Canada avait une délégation plus imposante et plus représentative que celle de la plupart des 130 autres pays participant à la réunion. Plus de 40 p. 100 des autres pays étaient représentés par une seule personne provenant d'un ministère à mandat environnemental. La délégation canadienne se composait de personnes qui représentaient les perspectives suivantes : protection de l'environnement, régimes de réglementation, politique commerciale, questions liées à la santé et producteurs agricoles. De plus, le groupe de travail a sollicité les points de vue de parties de l'extérieur par l'intermédiaire de groupes

consultatifs et des représentants des groupes d'intérêts étaient membres de la délégation officielle.

6.93 Processus difficile et exigeant.

Les participants ont décrit le processus interministériel comme étant un processus long, difficile et stressant. Ils ont fait mention de réunions fréquentes, qui duraient souvent toute la journée, particulièrement à l'approche des dates limites, ce qui compliquait la consultation à l'intérieur des ministères et l'élaboration de solutions de rechange. Au même moment, les participants n'avaient pas toujours « le temps d'écouter ce que les autres avaient à dire » et n'avaient pas non plus la motivation nécessaire pour adopter une perspective globale au lieu de négocier dans une optique ministérielle restreinte. Souvent, les documents pertinents étaient disponibles tout juste avant les réunions, ce qui laissait peu de temps pour les examiner.

6.94 Plusieurs autres facteurs ont contribué à la difficulté du processus. Selon les participants, les discussions manquaient souvent d'orientation stratégique : même si les objectifs généraux étaient clairs, les étapes pour les atteindre ne l'étaient pas. On nous a dit qu'il arrivait que les ordres du jour ne soient pas suivis ou qu'il n'y en ait tout simplement pas. Pour certains enjeux, les participants ne s'entendaient pas sur les données scientifiques de base ou sur les réalités de la politique commerciale. Une participation inégale de la part des principaux acteurs et un taux de roulement élevé ont aussi nui à la dynamique du groupe.

6.95 Règlement des différends. Les participants nous ont également dit que les différends au sein du groupe de travail n'étaient pas toujours réglés efficacement. Un manque d'attention de la part de la haute direction a nui au règlement des différends, particulièrement au commencement des travaux. Dans certains cas, les différends entre les ministères sont passés directement des analystes

Les participants ont décrit le processus interministériel comme étant un processus long, difficile et stressant.

Dans certains cas, les différends entre les ministères sont passés directement des analystes principaux au ministre responsable.

principaux du groupe de travail au ministre responsable. Dans la période qui a mené à l'aboutissement des négociations internationales, la participation des sous-ministres a insufflé plus de souplesse dans la position du Canada. Les organismes centraux ont facilité les dernières ententes qui ont été conclues avant les réunions de Carthagène et de Montréal, plus précisément par la participation de personnel politique.

Le conflit émane des tensions entre les plans d'action en matière de commerce et d'environnement

6.96 La présente étude de cas fait ressortir une préoccupation plus profonde de l'administration fédérale. Les conflits entre les objectifs environnementaux et les objectifs commerciaux vont probablement s'intensifier. La portée et le nombre d'accords internationaux en matière d'environnement croissent (voir le chapitre 2 de notre rapport de mai 1998). Les négociateurs ont vu dans les mesures commerciales un moyen efficace de mettre en application ces accords. La portée des traités commerciaux, comme ceux qui sont signés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, s'élargit également.

6.97 Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, dans le rapport qu'il a présenté avant la série de négociations de l'Organisation mondiale du commerce qui s'est tenue en 1999 à Seattle, a formulé le commentaire suivant :

Il fait peu de doute qu'à l'échelle internationale l'augmentation constante des flux des échanges de biens et de services et des investissements a des répercussions sur l'environnement mondial, influe sur la qualité de la vie humaine et des autres formes de vie et fait douter du caractère durable des modes courants de production, de consommation et d'échange. Les enjeux sont

extrêmement élevés, et les arguments qui militent en faveur d'une action collective pèsent lourd, bien qu'il soit souvent difficile d'arriver à un consensus.

6.98 Dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement a dit que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international coordonnerait la formulation de la politique au moyen d'une consultation avec une vaste gamme de ministères. Même si la négociation du Protocole sur la biosécurité a, en bout de ligne, été couronnée de succès tant sur la scène nationale qu'internationale, nous croyons qu'il faut une approche plus stratégique, une approche qui favorise aussi le règlement efficace des différends.

6.99 **Environnement Canada et Affaires étrangères et Commerce international Canada devraient travailler ensemble à l'amélioration des mécanismes existants pour faire en sorte que les plans d'action du Canada en matière de commerce et d'environnement s'appuient mutuellement. Les mécanismes devraient tenir compte de la nécessité d'assurer une surveillance stratégique, d'effectuer une analyse proactive, de suivre les négociations individuelles et de régler les différends.**

Réponse conjointe d'Environnement Canada et d'Affaires étrangères et Commerce international Canada : La négociation relative au Protocole sur la biosécurité met en évidence, plus que jamais, l'indissociabilité de la dynamique commerce-environnement et la nécessité de donner suite aux préoccupations des pays en voie de développement. La négociation s'est avérée extrêmement complexe, tant du point de vue scientifique que sous l'angle des considérations de commerce et de politique étrangère.

Les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international et de l'Environnement reconnaissent que pour en arriver à un consensus sur la politique, il faut de judicieux mécanismes

interministériels. Les deux ministères s'engagent à collaborer pour améliorer les mécanismes déjà en place et ainsi faire en sorte que les grands objectifs environnementaux et commerciaux du Canada s'appuient mutuellement.

Évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux sur les écosystèmes aquatiques

La réglementation constitue un outil clé pour la protection de l'habitat du poisson

6.100 L'industrie des minéraux et des métaux (y compris la transformation des métaux) a contribué pour environ 27 milliards de dollars au produit intérieur brut du Canada en 1998 et a fourni de l'emploi à plus de 365 000 Canadiens. Par ailleurs, l'extraction et le broyage du minerai provenant de mines souterraines et de mines à ciel ouvert peuvent produire des effluents à forte teneur en acide et en métaux dissous, effluents qui peuvent faire mourir le poisson et nuire à son habitat. La nature des incidences varie d'une mine à l'autre, selon le minerai indigène, la technologie minière et l'environnement voisin.

6.101 Le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* a été promulgué en 1977 aux termes de la *Loi sur les pêches* en vue de protéger le poisson et l'habitat du poisson contre les incidences éventuelles des activités minières. Le Règlement a été élaboré entre 1973 et 1977 compte tenu des vues d'un groupe de travail fédéral-provincial-industriel.

6.102 Dans le *Plan vert* de 1990, le gouvernement s'engageait à mettre à jour et à renforcer le Règlement. En mai 1992, Environnement Canada a parrainé un atelier qui devait permettre de discuter du processus de révision du Règlement et de solliciter l'avis des représentants de toutes les parties intéressées par les incidences

environnementales des effluents liquides des mines de métaux. La première étape de la révision visait à évaluer la solidité des assises scientifiques actuelles du Règlement et à recommander des changements.

6.103 La présente étude de cas a porté sur le processus consultatif utilisé pour élaborer les recommandations en vue de la révision du Règlement. Le processus portait le nom de Programme d'évaluation des effets de l'exploitation minière des métaux sur le milieu aquatique (AQUAMIN) et il était coprésidé par Environnement Canada et l'Association minière du Canada. Quatre autres ministères et organismes fédéraux y ont participé (Ressources naturelles Canada, Pêches et Océans, Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission de contrôle de l'énergie atomique). En outre, des fonctionnaires provinciaux, des dirigeants de l'industrie minière représentant l'Association minière du Canada, des groupes de défense de l'environnement et des organisations des Premières nations ont contribué au processus en y apportant leur expertise et leurs perspectives.

L'efficacité de la planification et la neutralité du secrétariat ont facilité l'atteinte des objectifs

6.104 **Un plan solide.** Le processus a démarré en juin 1993 par une réunion de planification au cours de laquelle on a sollicité les avis des groupes d'intérêts sur la conception du processus. À ce moment-là, les participants ont établi des objectifs clairs, arrêté un calendrier, délimité l'étendue de l'évaluation et choisi le processus pour l'évaluation scientifique. La réunion a permis de jeter des assises de planification solides pour le reste du processus et de définir clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Le processus a également donné aux participants le temps nécessaire pour qu'ils en arrivent à se faire confiance.

On a lancé le processus de mise à jour du Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux en demandant aux groupes d'intérêts ce qu'ils pensaient.

6.105 Une série de groupes de travail a été organisée pour déterminer les éléments nécessaires de l'évaluation scientifique qui devait servir de base pour recommander des changements. Des ministères et organismes fédéraux ont participé aux groupes de travail ainsi qu'au groupe directeur qui a surveillé le processus. Les participants aux groupes de travail ont produit les résumés scientifiques nécessaires des différentes régions du pays, résumés qui reflétaient les différentes conditions de l'exploitation minière. Un atelier multipartite a permis de regrouper les travaux scientifiques et de clarifier les recommandations

possibles, avant que le tout soit remis à deux autres groupes de travail chargés de préparer les recommandations définitives (voir la pièce 6.8). Les objectifs du processus ont été atteints et tous les participants ont appuyé l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport final d'avril 1996.

6.106 Secrétariat neutre. Plusieurs facteurs ont contribué au succès de cette entreprise. Environnement Canada a fourni un secrétariat efficace, que les participants ont considéré comme étant neutre et axé sur l'échange d'information et la gestion de projet. Le coprésident du

Pièce 6.8

Un nouveau cadre coopératif national de protection de l'environnement

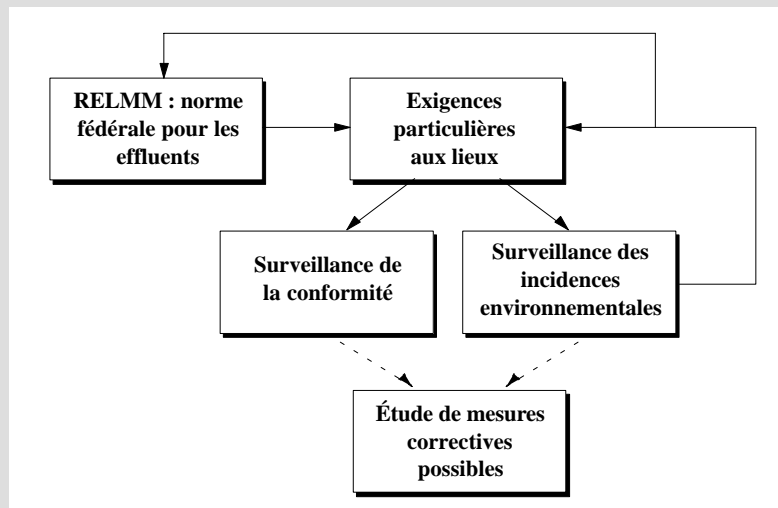
Le processus d'examen du règlement sur les effluents liquides des mines de métaux a donné lieu à la formulation de plusieurs recommandations. L'une d'elles portait sur la mise en oeuvre d'un cadre coopératif national de protection de l'environnement, qui devait inclure les trois composantes suivantes :

Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux (RELMM) : un règlement fédéral visant à assurer une qualité minimale uniforme des effluents rejetés dans les écosystèmes aquatiques.

Exigences particulières aux lieux : des exigences particulières aux lieux, plus rigoureuses que nécessaire, afin d'assurer une protection adéquate de certains écosystèmes aquatiques.

Surveillance des incidences environnementales : une boucle de rétroaction permettant de fournir de l'information aux décideurs et au public concernant l'efficacité des mesures de protection de l'environnement et des stratégies réglementaires à long terme.

La mise en oeuvre des trois composantes du cadre est indispensable à l'atteinte des objectifs globaux. La surveillance de la conformité et des incidences environnementales pourrait mener à l'étude de mesures correctives possibles. La relation entre les composantes est illustrée ci-après.



Source : Programme d'évaluation des effets de l'exploitation minière des métaux sur le milieu aquatique : AQUAMIN, Rapport final, 1996

processus, qui venait d'Environnement Canada, possédait de l'expérience dans le domaine des sciences et de la surveillance, ce qui a aidé les participants à percevoir le coprésident comme étant neutre et à l'accepter. L'inclusion d'un coprésident représentant l'Association minière du Canada a contribué à une plus grande acceptation des recommandations définitives de la part de l'industrie.

6.107 D'autres ministères fédéraux ont aussi joué un rôle indispensable. Par exemple, en raison de leurs travaux antérieurs et de leurs bonnes relations avec les représentants de l'industrie minière, les représentants de Ressources naturelles Canada ont pu jouer un rôle de liaison entre Environnement Canada et l'industrie pour plusieurs enjeux difficiles. En outre, l'évaluation scientifique des incidences environnementales de l'exploitation minière et les travaux parallèles effectués par Ressources naturelles Canada pour élaborer des technologies de contrôle des effluents et des moyens d'évaluer les incidences des effluents ont été bien coordonnés.

6.108 Règlement des différends efficace. Les différends ont été pour la plupart réglés à l'intérieur des groupes de travail et du groupe directeur multipartite. Il s'est toutefois produit des situations où les groupes de travail n'ont pas été en mesure de régler les différends à l'interne. Ils ont alors suivi les étapes mentionnées dans le mandat du processus de consultation, soumettant d'abord le différend au groupe qui chapeautait les autres groupes de travail. Si le différend était impossible à régler à ce niveau, il était ensuite soumis au groupe directeur de l'ensemble du processus AQUAMIN. On a fait appel à des sources de l'extérieur pour régler certains différends qui n'avaient pas été réglés par le groupe directeur. Par exemple, lorsque la première ébauche du rapport final a été diffusée, il s'y trouvait plusieurs enjeux sur lesquels les parties intéressées

n'arrivaient pas à s'entendre. Un facilitateur professionnel a travaillé avec les participants afin d'aller au fond du problème et de proposer des pistes de solution.

6.109 Les représentants fédéraux se sont entendus au sujet de la plupart des enjeux; toutefois, il s'est produit des situations où ils étaient ouvertement en désaccord. Par exemple, Environnement Canada et Pêches et Océans appuyaient une exigence relative aux effluents létaux à effets non aigus et aux résidus miniers confinés. Ressources naturelles Canada n'était pas d'accord. Outre les nombreuses discussions qui ont eu lieu entre les représentants fédéraux, on n'a rien tenté de plus pour en arriver à une position fédérale commune sur les recommandations. Compte tenu de l'importance du débat scientifique qui avait mené à recommander des modifications à la réglementation, nous avons conclu qu'un désaccord ouvert entre les représentants fédéraux sur ces enjeux scientifiques et techniques avait en réalité contribué à appuyer un processus transparent et crédible. (Cette situation contraste avec celle que nous avons décrite dans notre vérification de la gestion des substances toxiques dont nous avons fait rapport en mai 1999 : « le comportement de certains ministères nuit considérablement à l'efficacité des programmes fédéraux ».)

6.110 Ressources suffisantes. Les ministères ont participé non seulement en déléguant des représentants, mais aussi en fournissant des fonds. Les quatre principaux ministères (Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Pêches et Océans et Affaires indiennes et du Nord Canada) ont partagé la plus grande partie des coûts (435 000 \$ sur trois ans). L'Association minière du Canada a contribué pour 22 p. 100 du coût total, ce qui prouve qu'elle avait des intérêts dans un ensemble de recommandations pratiques.

Dans certains cas, les représentants fédéraux étaient ouvertement en désaccord.

La mise en oeuvre des recommandations en vue de la révision du Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux pose toujours des défis de taille à Environnement Canada.

Pour les premières stratégies de développement durable, les ministères n'ont pas bien coordonné leurs activités à certains égards importants.

Leçons tirées de l'expérience passée

6.111 Le processus retenu pour l'évaluation scientifique reflétait des leçons qu'Environnement Canada et Pêches et Océans avaient tirées de l'introduction, en 1990, d'un programme de surveillance des incidences environnementales des usines de pâtes et papiers. Peu de consultations ont été tenues avant l'annonce de ce programme. Les groupes d'intérêts de l'industrie trouvaient que les exigences d'information et les coûts de conformité étaient excessifs et injustifiables. En réponse, la haute direction d'Environnement Canada a dû intervenir et amorcer un processus de consultation des groupes d'intérêts.

6.112 La mise en oeuvre des recommandations pose toujours des défis de taille à Environnement Canada. La responsabilité première de la mise en oeuvre des recommandations a été transférée à l'intérieur du Ministère, ce qui fait intervenir de nouvelles personnes et une nouvelle dynamique de groupe. Les participants aux groupes de travail originaux espèrent fortement que les recommandations formulées dans le rapport final seront respectées à la phase de mise en oeuvre. Cette situation montre qu'une coordination intraministérielle efficace constitue un complément indispensable à une bonne coordination interministérielle.

Travailler ensemble aux stratégies de développement durable

Les ministères ont eu de la difficulté à coordonner leurs activités la première fois

6.113 Deux grands défis en matière de coordination. Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général du Canada* en 1995, les ministères doivent préparer des stratégies de développement durable et les mettre à jour tous les trois ans. Pour les

premières stratégies, qui ont été déposées en décembre 1997, les représentants des ministères ont été confrontés à des demandes nouvelles et inhabituelles. Ils ont dû composer avec les difficultés posées par la coordination au sein même de leur ministère et voir à ce que chacune des composantes ministérielles comprenne l'incidence du développement durable sur ses propres activités. Ils ont aussi été tenus de collaborer avec les fonctionnaires d'autres ministères pour s'assurer qu'une approche commune serait adoptée pour les enjeux de portée générale.

6.114 Les ministères n'ont pas bien coordonné leurs activités à certains égards importants. Ils ne voyaient pas le développement durable du même oeil. Les aspects du développement durable qui, selon eux, devaient être coordonnés ne faisaient pas l'unanimité. Exception faite de quelques exemples limités, les ministères n'ont pas coordonné leurs efforts de consultation (voir le chapitre 2 de notre rapport de 1999). Résultat : différents ministères ont souvent consulté les mêmes représentants de groupes d'intérêts sur des questions connexes. Dans les cas où les ministères ont travaillé ensemble, leurs actions étaient spontanées et découlaient de l'initiative personnelle d'individus engagés plutôt que de directives de la haute direction.

6.115 Pour la dernière étude de cas, nous avons examiné le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable et ce qu'il a fait pour jeter les fondements de la deuxième génération de stratégies de développement durable. Le Réseau a été établi en 1996 et il a servi les ministères en leur donnant une tribune où ils pouvaient échanger de l'information, discuter et se consulter. Il demeure un mécanisme primordial de la coordination interministérielle des stratégies de développement durable. Tous les ministères et organismes qui ont préparé une stratégie de développement durable ont participé au Réseau à un moment ou à un autre. Environnement

Canada assume la présidence du Réseau et fournit les services de secrétariat.

La coordination s'est améliorée pour la deuxième génération de stratégies

6.116 C'est partiellement en raison des observations du commissaire à l'environnement et au développement durable que la coordination interministérielle prend plus d'importance pour la deuxième génération de stratégies qui doivent être déposées en décembre 2000. Les ministères travaillent dans des domaines où il y a des chevauchements manifestes. Le Réseau a servi de point de convergence et de vitrine pour ces efforts, tout comme il a essayé de tenir compte d'un plan stratégique à plus long terme.

6.117 Appuis plus solides de la part de la haute direction. L'intérêt accru de la haute direction constitue l'un des facteurs clés de la deuxième génération de stratégies. Dans le discours du Trône du 12 octobre 1999, le gouvernement a fait ressortir l'importance de la qualité de l'environnement. Le Comité de coordination du développement durable, comité formé des sous-ministres de 14 ministères, a contribué à focaliser l'attention sur certains efforts interministériels. Il voit désormais à l'adoption d'une approche de planification coordonnée pour huit grands thèmes liés au développement durable.

6.118 Coordination de la consultation. Avec l'appui du Bureau du Conseil privé et au nom de l'administration fédérale, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a convoqué une consultation à l'échelle du gouvernement fédéral, qui s'est tenue à Ottawa le 4 avril 2000. La discussion a porté sur les grands enjeux de développement durable, y compris les huit thèmes dont il est question dans le paragraphe précédent. De plus petits groupes de ministères se demandent comment coordonner leurs consultations

sur des enjeux précis. Affaires indiennes et du Nord Canada dirige les efforts en vue de la préparation d'une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord du Canada, et la consultation est une composante essentielle de ces efforts (voir la pièce 6.9).

6.119 D'autres mesures sont en cours. Sous les auspices du Réseau, les ministères ont préparé un cadre de travail commun pour l'organisation de leur stratégie de développement durable. Jusqu'à maintenant, peu de ministères se sont engagés à suivre le cadre de travail, mais ce dernier pourrait aider les ministères à cerner les domaines où il y a chevauchement et manque de cohérence dans les politiques. Comme deuxième initiative, Développement des ressources humaines Canada s'est engagé, dans sa stratégie de développement durable, à « aider à définir les dimensions sociales du développement durable ». D'autres ministères, notamment Patrimoine canadien, ont dirigé les efforts visant à clarifier les dimensions sociales et culturelles du développement durable.

Le Réseau est aux prises avec des défis constants

6.120 Un engagement minimal. Le succès de ce réseau à participation volontaire dépend d'individus engagés et expérimentés, ainsi que du fait que le Réseau est capable de procurer des avantages constants à ses membres. Les individus et les ministères peuvent choisir le niveau hiérarchique, les pouvoirs à déléguer, la fréquence des présences, le degré d'engagement et les engagements financiers qu'ils adopteront pour leur participation. Il n'existe toutefois aucun mécanisme pour obliger les ministères à donner suite à leurs engagements. Même s'il fournit une tribune nécessaire à l'échange d'information, ce mécanisme ne convient pas à une forme de coordination plus officielle et plus axée sur les tâches : ce n'est pas un mécanisme qui fait en

L'intérêt accru de la haute direction constitue l'un des facteurs clés de la deuxième génération de stratégies.

Le succès du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable dépend d'individus engagés et expérimentés.

sorte que tous les ministères coordonnent leurs consultations.

6.121 Liens hiérarchiques flous.

Les ministères fédéraux ont créé des comités à différents niveaux de gestion pour qu'ils étudient une foule d'enjeux environnementaux et de développement durable (voir la pièce 6.10), mais ils n'ont pas encore bien défini les liens hiérarchiques. Par exemple, même s'il est en étroite relation avec le groupe de

travail composé de sous-ministres adjoints, le Réseau n'est pas officiellement tenu de faire rapport à un comité supérieur. Cela crée des risques de chevauchements et de lacunes et donne lieu à une reddition de comptes insuffisante.

6.122 Partage des coûts inégal.

Environnement Canada, à titre de secrétariat du Réseau, supporte la plupart des coûts liés à la gestion du processus.

Pièce 6.9

Une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord

Consultations pour la première génération de stratégies

En février 1996, Affaires indiennes et du Nord Canada a reconnu que sa stratégie de développement durable devait [traduction] « être élaborée dans le cadre d'une consultation commune à coûts partagés menée de concert avec d'autres ministères fédéraux ». Au cours de la préparation de la première génération de stratégies, plusieurs ministères (Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada, Patrimoine canadien et Défense nationale) ont coordonné leurs activités de consultation dans le Nord. Dans le rapport de consultation, on conclut que [traduction] « chaque ministère élabore sa propre stratégie, apparemment avec peu ou pas de coordination. » On appuyait fortement [traduction] « une approche intégrée pour le Nord qui examine les ressources dans leur ensemble. »

Travailler à une stratégie fédérale intégrée

Dans sa première stratégie de développement, Affaires indiennes et du Nord Canada s'est donné comme objectif de préparer une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord du Canada. La première réunion interministérielle a eu lieu le 18 février 1999 et regroupait des représentants de huit ministères ou organismes. Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont préparé une série de questions pour faire ressortir les principales décisions à prendre au sujet de la portée et de l'orientation de la stratégie fédérale. Dans le cadre d'une série de rencontres, les participants ont tenu un registre continu de leurs décisions en répondant à chaque question à tour de rôle. Ils ont aussi préparé un document de consultation conjoint et un répertoire des activités fédérales dans le Nord. Le nom de 20 ministères et organismes est mentionné sur la couverture du document de consultation.

Consultation anticipée en prévision de la deuxième génération de stratégies

En novembre 1999, la première série de consultations a eu lieu à Whitehorse, à Yellowknife, à Iqaluit et à Ottawa. Dans l'ensemble, les consultations ont connu un succès mitigé, mais on en a tiré des leçons pour la deuxième série de consultations prévue pour le printemps de 2000.

Principales observations

Comme il s'agit d'un processus facultatif, son succès repose sur l'engagement d'individus clés, sur le leadership d'Affaires indiennes et du Nord Canada et sur le désir des autres ministères de fournir des ressources financières et humaines. Les ministères n'ont pas tous participé ou participé avec la même ardeur, même ceux qui exercent une activité importante dans le Nord. Les participants à la consultation ont formulé des observations sur l'absence de certains ministères fédéraux clés (par exemple Industrie Canada et Parcs Canada).

Les objectifs globaux du processus sont clairs et les rôles, sans être énoncés officiellement, sont bien compris officieusement.

Source : Bureau du vérificateur général

Il a beaucoup fait pour amener les participants à se faire confiance mutuellement même si, dans la structure actuelle, le succès du Réseau vient du fait qu'Environnement Canada donne les ressources nécessaires. Les ressources pourraient aussi venir d'autres ministères.

6.123 Taux de roulement élevé. La participation inégale et le roulement ont nui au fonctionnement efficace du Réseau. Nous estimons que seulement le tiers des participants actuels au Réseau ont participé à la préparation de la première génération de stratégies de développement durable. Dans certains ministères, personne n'a cette expérience. Le roulement a trois conséquences possibles :

il faut prendre du temps, pendant les réunions, pour informer les nouveaux venus; les discussions sont de moins bonne qualité parce que les participants n'ont pas les antécédents pertinents; les ministères (ou les comités) doivent tenir des dossiers détaillés et consigner les leçons retenues.

6.124 Dans l'ensemble, nous croyons que la coordination par l'intermédiaire du Réseau et des comités connexes sera indispensable à la gestion de l'approche décentralisée que le gouvernement a adoptée pour le développement durable. Si l'administration fédérale chemine vers une approche plus intégrée, elle pourrait avoir à envisager d'autres mécanismes de coordination.

La participation inégale et le roulement ont nui au fonctionnement efficace du Réseau.

Sous-ministres

Comité de coordination du développement durable – Tribune fédérale de haut niveau sur le développement durable assumant un vaste mandat de gestion et de coordination.

Sous-ministres adjoints

Protocole d'entente sur les sciences et la technologie pour le développement durable – Le comité surveille la recherche sur les enjeux de développement durable, dont cinq ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada et Ressources naturelles Canada) assurent la coordination.

Groupe d'étude sur le développement durable – Créé à l'origine pour contribuer à la préparation du discours du Trône, le Groupe d'étude agit maintenant comme comité parallèle au Comité de coordination du développement durable.

Comité directeur du projet de recherche sur les politiques – Ce comité surveille le programme de recherche à long terme sur le développement durable dans le contexte du Projet de recherche sur les politiques.

Niveau opérationnel

Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable – Principal moyen de promotion de la coordination interministérielle des enjeux horizontaux en matière de développement durable (voir corps du texte).

Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement – Forum de discussion et de coordination des enjeux de portée générale relatifs aux systèmes de gestion de l'environnement.

Mesure de la performance des opérations durables du gouvernement – Mécanisme qui permet aux ministères de travailler en vue de mettre en place des mesures partagées de la performance de leurs opérations (voir le chapitre 8 de notre rapport de mai 1999).

D'autres groupes ont été créés pour s'occuper d'enjeux comme les changements climatiques, les substances toxiques, la conservation de l'eau, les lieux contaminés, la formation, la gestion du parc automobile, l'évaluation environnementale et l'approvisionnement.

Pièce 6.10

Certains comités interministériels clés du développement durable

Source : Environnement Canada

Tirer les leçons qui s'imposent

Des thèmes communs se dégagent des études de cas

6.125 Les cas que nous avons examinés couvrent différents mécanismes dont les ministères peuvent se servir pour travailler ensemble. Les cas reflètent des politiques qui en sont à diverses étapes d'élaboration et de mise en oeuvre, allant de la politique d'écologisation de l'approvisionnement à la mise en oeuvre du Programme de foresterie des Premières nations. Malgré cette diversité, les ressemblances et les thèmes communs nous ont frappés.

6.126 Qui fait quoi. Dans toutes les études de cas, nous avons observé que des objectifs et des mandats clairs amélioreraient considérablement la capacité des ministères de collaborer efficacement. L'absence d'objectifs clairs et de rôles et responsabilités bien définis est une source de problèmes. Étant donné que les fonctionnaires évoluent hors des frontières traditionnelles et bien connues de leur ministère, ils ont besoin d'objectifs et de rôles beaucoup plus explicites. On ne peut pas présumer que des comptes seront rendus; cela doit être mis par écrit. La haute direction doit fixer des objectifs et des paramètres appropriés pour le travail avec d'autres ministères.

6.127 Par ailleurs, des objectifs et des rôles explicites fournissent des assises solides à une saine gestion. Sans objectifs clairs, impossible de gérer en vue de les atteindre et de faire rapport des progrès. Sans rôles précis, impossible de demander des comptes aux individus et aux organismes. Selon nos observations, tous ces éléments doivent être présents si l'on veut obtenir à coup sûr les résultats escomptés.

6.128 Leadership neutre. Dans la plupart des cas examinés, c'est grâce à la neutralité du secrétariat, à l'impartialité de la présidence ou à la participation assidue d'un organisme central que la confiance

entre les participants, un leadership solide et un bon processus de règlement des différends ont pu être maintenus. La seule exception à cette règle : le protocole d'entente sous-jacent au Programme de foresterie des Premières nations, qui établissait un mode de fonctionnement bien défini et complémentaire entre deux ministères.

6.129 Avantages évidents. La coordination exige du temps et des ressources. Les ministères (et les autres organisations) doivent s'attendre à des avantages suffisants pour compenser les coûts. Ils doivent aussi être prêts à fournir suffisamment de ressources pour s'assurer qu'il y a bel et bien coordination. Un défi revenait régulièrement : créer des stimulants (argent, reconnaissance et information) pour les personnes et les organisations participantes afin de coordonner leurs efforts.

6.130 Aucun facteur de succès n'est à lui seul absolument indispensable. Dans une publication récente sur la gestion horizontale du Centre canadien de gestion, on note ceci : « Comme c'est souvent le cas, la coordination (ou tout autre objectif louable) peut être réalisée sans avoir recours à des mécanismes spéciaux si les gens font preuve de la volonté nécessaire, alors qu'aucun mécanisme au monde ne peut fonctionner si la volonté est absente. » En fin de compte, la coordination est l'affaire de personnes engagées et efficaces — et de l'incitation qu'elles ont à travailler ensemble.

Ce que les ministères font pour tirer des leçons de leur expérience

6.131 Les mécanismes qui permettent de tirer des leçons du passé, qu'il s'agisse des évaluations de programme, de la surveillance régulière ou d'une bonne communication interministérielle, aident les ministères à façonner leurs programmes et leurs initiatives de manière à éviter les principaux pièges des initiatives précédentes. Pour chaque étude de cas, on pouvait s'appuyer sur une

Étant donné que les fonctionnaires évoluent hors de leur ministère, on ne peut pas présumer que des comptes seront rendus; cela doit être mis par écrit.

expérience antérieure (programmes exécutés auparavant, évaluations de programme ou antécédents). Parfois, on avait bel et bien retenu des leçons du passé, parfois pas. D'après nos observations, la plupart des leçons retenues l'ont été de façon informelle, selon les individus en cause.

6.132 Les ministères fédéraux entretiennent des relations à long terme entre eux. Dans tous les cas examinés, les enjeux de politique remontaient loin en arrière. Grâce à cette continuité, les intervenants ont donc la chance d'établir des relations de confiance entre les ministères; il se peut qu'ils travaillent ensemble à plusieurs dossiers connexes. Cela pose aussi un défi sur le plan de la gestion des connaissances. Les nouveaux venus peuvent ainsi apprendre les éléments essentiels des dossiers pertinents et le roulement peut être bien géré.

6.133 À notre avis, il y a quatre mesures que les ministères peuvent prendre pour tirer des leçons de leurs succès et de leurs échecs. Premièrement, une participation efficace aux efforts de coordination externe mise sur une bonne coordination intraministérielle pour fournir de l'information, assurer la cohérence des politiques et obtenir des ressources suffisantes. La coordination au sein des ministères doit intervenir à tous les niveaux de gestion. Deuxièmement, les ministères doivent veiller à ce que les rapports internes décrivent les situations de manière assez détaillée pour que les autres puissent en tirer des leçons. Troisièmement, les ministères doivent planifier en tenant compte du roulement, car il a des répercussions sur les activités d'information intraministérielles et la gestion des dossiers. Enfin, les ministères doivent échanger bilatéralement leurs expériences, bonnes et mauvaises, avec les autres ministères.

Ce que les organismes centraux font pour aider les ministères

6.134 Les organismes centraux n'ont joué aucun rôle dans certains des cas que nous avons examinés alors qu'ils ont joué des rôles constructifs dans d'autres cas, offrant leur perspective et leur expérience. Dans un cas (écologisation de l'approvisionnement), ils n'ont pas appuyé une bonne coordination. L'administration fédérale dans son ensemble n'a ni tiré ni communiqué systématiquement les principales leçons de ces efforts de coordination.

6.135 Une bonne coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères ne peuvent pas obliger les autres ministères à agir, et qu'ils doivent recourir à la persuasion et à la négociation. Cela veut dire qu'il faudra l'intervention des organismes centraux si l'on veut en arriver à une perspective globale pour l'administration fédérale. Comme l'a dit un greffier du Conseil privé : « Les organismes centraux devront coordonner l'effort collectif, soutenir le travail des ministères et intervenir dans les secteurs nécessitant une vue d'ensemble. »

6.136 À qui appartient-il de veiller à ce qu'il y ait une bonne coordination? Le Bureau du Conseil privé assume un rôle clé dans la coordination des politiques et il a fourni des orientations concernant certains aspects de la coordination entre les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, grâce au contrôle et à la surveillance qu'il exerce sur de nombreux aspects des opérations du gouvernement, occupe une position de choix pour donner des orientations et des avis sur les questions de gestion.

6.137 En 1995, le Groupe de travail sur les questions horizontales a recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer un guide de « pratiques exemplaires » pour la coordination interministérielle. Dans notre dernier examen des nouveaux mécanismes de

D'après nos observations, la plupart des leçons retenues l'ont été de façon informelle, selon les individus en cause.

Les organismes centraux et les ministères peuvent être beaucoup plus explicites au sujet des orientations nécessaires et des leçons retenues.

régie (chapitre 23 du Rapport du vérificateur général de 1999), nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor détermine et communique les éléments d'un cadre de régie. Nous croyons que beaucoup d'éléments d'un tel cadre s'appliquent aux situations où les ministères essaient de travailler ensemble. À notre avis, les organismes centraux et les ministères peuvent être beaucoup plus explicites au sujet des orientations nécessaires et des leçons retenues.

6.138 Comme le Groupe de travail sur les questions horizontales l'a recommandé, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un guide de « pratiques exemplaires » pour la coordination interministérielle. Il faudrait consulter les fonctionnaires d'expérience des ministères et organismes centraux pour s'assurer que le contenu est réaliste et reflète la sagesse de ceux et celles qui ont travaillé à des dossiers horizontaux. Une fois les principaux ingrédients déterminés, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé devraient préparer une stratégie pour faire en sorte que les initiatives horizontales soient gérées de la façon la plus efficace et la plus réussie possible. Pour ce faire, il faudrait veiller à ce que les principes et les éléments de la coordination soient bien compris par les ministères et à ce que l'utilisation du cadre soit surveillée.

Réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans l'exercice de son mandat, s'est engagé à renforcer la gestion axée sur les résultats et à assurer le suivi des leçons apprises. Le rapport annuel sur le rendement du gouvernement, intitulé Une gestion axée sur les résultats, passe en revue les progrès réalisés à cet égard et fournit des exemples de rapports sur le rendement, pris dans l'administration fédérale, sur une foule d'enjeux horizontaux.

En vertu de son rôle de consultation et de facilitation à tous les niveaux de l'élaboration des politiques, des communications et de la consultation, le Conseil privé s'est engagé à aider les ministères à appliquer les principes de gestion des enjeux horizontaux de manière concrète et pratique.

Conclusion

6.139 Les ministères ont choisi une foule d'approches pour travailler les uns avec les autres, pour exécuter des programmes, élaborer de nouvelles stratégies, consulter les groupes d'intérêts, faire l'unanimité sur des positions stratégiques et échanger de l'information. Les approches se présentent sous diverses formes, qui vont des ententes officielles en vue de la création de nouvelles entités à des réseaux officieux, à participation volontaire, d'échange d'information.

6.140 Dans la plupart des cas que nous avons étudiés, les ministères avaient choisi une approche appropriée pour exécuter le programme ou élaborer la politique. Au nombre des principaux aspects qui posaient problème figurent les suivants : objectifs flous ou inexistantes, rôles mal décrits, obligations redditionnelles vagues et faibles mécanismes de règlement des différends jumelés à la non-participation de la haute direction. Il est essentiel que les objectifs et les rôles soient décrits de façon explicite étant donné que les fonctionnaires travaillent de plus en plus ensemble à des dossiers qui relèvent de plus d'un ministère.

6.141 Dans la plupart des études de cas, les résultats prévus ont été atteints. La principale exception : l'écologisation de l'approvisionnement. Dans certains cas, l'absence de surveillance et de plans d'évaluation ou d'information réduit la capacité du Parlement de déterminer si les objectifs visés ont été ou seront atteints. Elle empêche aussi de tirer des leçons des succès et des échecs passés.

6.142 À notre avis, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les ministères fassent un suivi détaillé de leurs initiatives horizontales pour en tirer les leçons importantes, tout particulièrement lorsqu'ils connaissent des taux de roulement élevés. Il s'agit

manifestement d'un domaine où les organismes centraux peuvent ajouter de la valeur et appuyer une gestion plus efficace des enjeux qui relèvent de plus d'un ministère; cela englobe le développement durable. Il reste beaucoup de travail à faire.



À propos de la vérification

Objectifs

De façon générale, la présente vérification visait à cerner les principaux facteurs qui permettront aux ministères fédéraux de bien travailler ensemble en vue de régler les enjeux liés au développement durable. Les cinq sous-objectifs de la vérification étaient les suivants :

- décrire comment et pourquoi les ministères fédéraux coordonnent leurs activités liées à l'environnement et au développement durable avec celles des autres ministères;
- déterminer si les initiatives de coordination prennent une forme appropriée eu égard aux objectifs et aux résultats escomptés;
- déterminer si les initiatives de coordination produisent les résultats escomptés;
- établir les raisons du succès ou de l'échec des initiatives de coordination;
- déterminer si l'administration fédérale a tiré et communiqué les grandes leçons qui se dégagent des efforts de coordination entre les ministères.

Étendue

La vérification s'articule autour de six études de cas. Cinq d'entre elles ont été choisies à partir des engagements que les ministères avaient pris dans leur première stratégie de développement durable, à savoir travailler avec d'autres ministères. La sélection de ces études de cas s'est faite en deux temps. Dans un premier temps, nous avons choisi des cas où la coordination était essentielle à l'atteinte des objectifs, où des aspects environnementaux ou économiques importants étaient en jeu et où les engagements pris étaient énoncés assez clairement pour être vérifiables. Dans un deuxième temps, nous avons choisi des cas pour lesquels une vérification pouvait faire une différence (on pouvait en tirer des leçons) et qui n'avaient pas été vérifiés récemment par le Bureau. Nous avons retenu des cas qui représentaient un mélange de différents mécanismes de coordination interministérielle (par exemple, bilatéraux/multilatéraux, officiels/officiels, temporaires/permanents) et qui faisaient intervenir différents ministères. Un sixième cas, l'évaluation des incidences des effluents liquides des mines de métaux, a été ajouté à la suite des suggestions formulées lors des entrevues préliminaires.

Critères

Les critères de vérification s'appliquaient à trois des sous-objectifs. Le premier et le quatrième sous-objectifs étant principalement de nature descriptive, aucuns critères ne s'appliquaient.

Pour le deuxième sous-objectif, les principaux critères étaient les suivants : objectifs clairs; participants ayant des connaissances, des antécédents et des pouvoirs pertinents; rôles, responsabilités et obligations redditionnelles clairs; structure de gestion appropriée; ressources suffisantes; bon mécanisme de règlement des différends; disponibilité d'information sur les progrès; participation de groupes d'intérêts de l'extérieur (s'il y a lieu) et compatibilité avec les pratiques exemplaires.

Pour le troisième sous-objectif, le principal critère était le suivant : les objectifs sont-ils décrits de façon à permettre l'évaluation du succès et de l'atteinte des résultats souhaités?

Pour le cinquième sous-objectif, nous avons d'abord examiné si les ministères avaient tiré des leçons de l'expérience passée et tenu compte de ces connaissances et, s'il y avait lieu, si les organismes centraux avaient cerné les leçons retenues et contribué à les appliquer à d'autres initiatives d'autres ministères.

Méthode

Nous avons examiné la documentation pertinente, analysé les stratégies de développement durable et les rapports ultérieurs sur les progrès, interviewé les représentants des ministères participants et des groupes d'intérêts de l'extérieur (117 personnes en tout); nous avons examiné des documents ministériels et assisté à des réunions en tant qu'observateurs. Nos travaux ont porté sur 12 ministères et organismes : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, Bureau du Conseil privé, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans le cas des initiatives de portée gouvernementale, comme le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable, nous avons prêté une attention particulière à la coordination des réseaux et des comités par les secrétariats et les présidences.

Compte tenu de la taille limitée de l'échantillon, la vérification ne nous a pas permis de formuler de grandes généralisations. Par exemple, nous n'avons pas pu dresser de liste définitive des facteurs favorables à une bonne coordination. Nous avons surtout cherché à utiliser les cas pour donner des exemples et pour informer.

Équipe de vérification

Commissaire par intérim : Richard Smith
Directeur : Peter Morrison

Ryan Colley
Nada Vransy
Suzanne White

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.