

Chapitre

3

**L'information communiquée sur le
développement durable**

Le point sur l'efficacité du système

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
À propos de la reddition de comptes au Parlement	3
Objet de la vérification	5
Observations et recommandations	6
Action ministérielle	6
Exigences à l'égard des ministres et de leurs ministères	6
Réalizations des ministères	7
Des ministères à citer en exemple	8
Présentation de rapports	9
Éventail des lacunes	9
Raison d'être — La reddition de comptes	13
L'avenir en perspective	15
Conclusion	15
À propos de la vérification	16



L'information communiquée sur le développement durable

Le point sur l'efficacité du système

Points saillants

3.1 Voici le troisième rapport annuel du Bureau du commissaire sur l'information présentée par les ministères et organismes fédéraux concernant leur progrès face au développement durable. Pour la période terminée le 31 mars 2000, les 28 entités, qu'il s'agisse de ministères ou d'organismes, que nous surveillons ont dit avoir réalisé en moyenne quelque 35 p. 100 des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Cela se compare favorablement aux résultats de 20 p. 100 et de 11 p. 100 déclarés en 1999 et 1998 respectivement.

3.2 Le Secrétariat du Conseil du Trésor publie chaque année des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement*. Ce document offre des consignes sur la structure et le contenu de ces rapports annuels, ainsi que sur l'information à communiquer au sujet des stratégies de développement durable. Il encourage les ministères et organismes à s'y conformer étroitement et à continuer d'améliorer la qualité de l'information communiquée. Même si nous avons constaté que, comparativement aux exercices antérieurs, un nombre croissant de ministères et organismes font état de leur stratégie de développement durable en conformité avec les lignes directrices, très peu y adhèrent intégralement. De ce fait, le Parlement a plus de difficulté à obtenir des ministères un compte rendu de leurs progrès vers l'atteinte des objectifs de leur stratégie et la mise en œuvre des plans d'action qui y sont énoncés.

3.3 Nous croyons que le Bureau du Conseil privé doit renforcer l'actuelle structure de régie en veillant à ce que les ministères et organismes soient conscients de la priorité que le gouvernement accorde au développement durable et à ce qu'ils comprennent le rôle attendu d'eux, y compris leur obligation de rendre compte de leurs progrès.

Contexte et autres observations

3.4 En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin d'établir le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. L'une des fonctions liées au poste consiste à assurer le suivi des progrès accomplis par les ministères en matière de développement durable et à en faire rapport. À cette fin, les ministères et organismes sont tenus d'élaborer des stratégies de développement durable et de les déposer devant la Chambre des communes. Les premières ont été présentées en décembre 1997.

3.5 La *Loi* oblige les ministres à réviser leur stratégie de développement durable au moins tous les trois ans. La deuxième série de stratégies a été déposée à la Chambre en février 2001.

3.6 Le présent chapitre rend compte de notre expérience du suivi de la première série de stratégies de développement durable. Nos observations et nos recommandations sont axées sur les points que les ministères et organismes doivent améliorer en vue de faire rapport de leurs progrès à l'égard de la deuxième série.

Le Bureau du Conseil privé convient avec la commissaire à l'environnement et au développement durable que des rapports sur le rendement bien étoffés constituent un rouage important de la reddition de comptes au Parlement par le gouvernement, de même que le suivi des progrès réalisés dans le domaine du développement durable. Le Bureau du Conseil privé, dans le cadre de sa participation à des comités interministériels sur le développement durable, insistera sur l'importance de ce mécanisme redditionnel et encouragera les ministères et organismes, au besoin, à améliorer l'information qu'ils communiquent.

Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor inviteront les ministères et organismes à toujours chercher des approches novatrices pour améliorer le partage d'information sur le développement durable, lors des échanges intraministériels et interministériels.

Introduction

3.7 Le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été établi par la modification de la *Loi sur le vérificateur général* en 1995. La *Loi* charge le commissaire, entre autres, d'assurer le suivi annuel des progrès accomplis par les ministères et organismes face à l'atteinte des objectifs et à la mise en œuvre des plans d'action énoncés dans leur stratégie de développement durable. En outre, il doit en faire rapport chaque année au Parlement.

3.8 En décembre 1997, 28 ministères et organismes avaient déposé leur première stratégie de développement durable devant la Chambre des communes. Par suite de l'établissement de l'Agence Parcs Canada à titre d'entité distincte en 1999, le nombre de stratégies se chiffre maintenant à 29 (voir la pièce 3.1). La commissaire assure le suivi de 28 des stratégies; celle du Bureau du vérificateur général n'est pas visée par la présente vérification.

À propos de la reddition de comptes au Parlement

3.9 Les rapports sur le rendement jouent un rôle clé dans la reddition de comptes au Parlement par le gouvernement. Le Parlement fournit ressources et autorisations aux ministères et aux organismes pour qu'ils offrent des services aux Canadiens. Il importe donc que les rapports ministériels sur le rendement soient équilibrés, fiables et crédibles et qu'ils présentent clairement ce qui est offert aux contribuables en contrepartie des deniers publics. L'information sur le rendement doit mettre au jour les lacunes quant au respect des engagements envers le public et faire connaître, là où la situation s'y prête, les solutions mises en œuvre pour les combler.

3.10 Nos constatations vont dans le sens de celles du *Rapport du vérificateur général* de décembre 2000. Le chapitre 19, intitulé « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », présente les résultats de notre évaluation des forces et des faiblesses du régime fédéral des rapports sur le rendement, pour laquelle nous avons examiné les documents du *Budget des dépenses* de 47 ministères et organismes sur une période de quatre ou cinq ans. À ce moment-là, nous faisons savoir que l'information sur le rendement communiquée au Parlement par les ministères et organismes fédéraux était en progrès, mais que le rythme des progrès était décevant. Alors que le chapitre susmentionné présentait les résultats d'une vérification de l'état des rapports sur le rendement et des progrès connexes à l'échelle de l'administration fédérale, le présent chapitre traite seulement de l'information communiquée par les ministères et organismes sur leur stratégie de développement durable.

Pièce 3.1 Ministères et organismes qui ont déposé une stratégie de développement durable

Ministères et organismes tenus par la loi de présenter une stratégie de développement durable

Affaires indiennes et du Nord Canada
Agence canadienne de développement international
Agence des douanes et du revenu du Canada
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence Parcs Canada
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Anciens Combattants Canada
Citoyenneté et Immigration Canada
Défense nationale
Développement des ressources humaines Canada
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Environnement Canada
Industrie Canada
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ministère des Finances
Ministère de la Justice
Ministère du Patrimoine canadien
Pêches et Océans
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor
Solliciteur général Canada
Transports Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ministères et organismes ayant présenté volontairement une stratégie de développement durable

Agence canadienne d'évaluation environnementale
Bureau du vérificateur général du Canada
Gendarmerie royale du Canada
Service correctionnel Canada

Objet de la vérification

3.11 Selon la définition qu'en donne la *Loi sur le vérificateur général*, une stratégie de développement durable comprend les objectifs et les plans d'action qui permettront à un ministère ou à un organisme de progresser dans la voie du développement durable. Il s'agit là d'un engagement envers le public, et le ministère ou l'organisme doit rendre compte des progrès accomplis dans son rapport ministériel sur le rendement, déposé normalement à l'automne.

3.12 Nous voulions, par nos travaux de surveillance, déterminer si l'information sur le rendement communiquée par les ministères et organismes permet aux parlementaires et aux Canadiens de savoir si les objectifs des stratégies ministérielles sont en bonne voie d'être atteints. Ce faisant, nous avons recueilli et examiné des renseignements sommaires sur les progrès déclarés par les entités concernées.

3.13 Pour que le Parlement puisse observer si les ministères et organismes ont tenu leurs engagements, nous avons examiné leurs progrès en comparant les buts, les objectifs, les cibles et les actions exposés par chacun dans sa stratégie datée de 1997 au contenu de son rapport sur le rendement pour la période terminée le 31 mars 2000. Les rapports sur le rendement ont été déposés à la Chambre des communes le 1^{er} février 2001.

3.14 Nous avons voulu déterminer si l'information sur le rendement communiquée par les ministères et organismes était suffisante aux fins de la surveillance parlementaire. Pour ce faire, nous avons examiné les renseignements sur la stratégie de développement durable présentés dans les rapports ministériels sur le rendement pour en vérifier la conformité avec les principes énoncés dans les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons demandé aux ministères et organismes de nous fournir les rapports détaillés sur les progrès dont il était fait mention.

3.15 Puisque nous évaluons la pertinence de l'information transmise au Parlement, nous avons limité notre vérification aux rapports ministériels sur le rendement et aux documents qui y étaient mentionnés expressément et dont l'objet était de renseigner les parlementaires.

3.16 Nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni la précision du contenu des rapports ministériels sur le rendement. Cela fera l'objet de futurs travaux. Nous présentons de plus amples renseignements dans la section À propos de la vérification, à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Action ministérielle

Exigences à l'égard des ministres et de leurs ministères

3.17 Les rapports ministériels annuels sur le rendement doivent renseigner le Parlement sur la façon dont le gouvernement gère ses dépenses. De plus, ils constituent le principal moyen par lequel le Parlement et les Canadiens peuvent suivre les progrès des ministères dans le domaine du développement durable.

3.18 Des rapports de qualité sur le rendement renforcent la reddition de comptes et la confiance accordée au gouvernement. L'information adéquate permet au Parlement d'exercer un examen plus rigoureux et montre si un ministère ou un organisme tire des enseignements de son expérience et s'adapte en conséquence.

3.19 Le document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* dit ceci : « La sous-section sur les stratégies de développement durable informe les parlementaires des progrès qui ont été réalisés depuis le dépôt des stratégies. » (Voir la pièce 3.2).

Pièce 3.2 Lignes directrices pour la préparation des rapports ministériels sur le rendement

La section sur les stratégies de développement durable (SDD) vise à informer les parlementaires des progrès qui ont été réalisés depuis le dépôt des stratégies. Il conviendrait de signaler les mises à jour et les développements relatifs aux composantes de celles-ci.

Afin de faciliter la rédaction des rapports et de présenter l'information selon un enchaînement logique, les ministères devraient préciser les renseignements suivants dans un court texte d'environ une demi-page :

- principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
- indicateurs de rendement ou stratégie de mesures du rendement;
- cibles pour la période visée par le rapport;
- progrès à ce jour;
- toutes les mesures correctives adoptées le cas échéant.

Des renseignements généraux et des précisions peuvent figurer en annexe; on peut également inciter le lecteur à consulter le site Web du ministère.

Il faudrait signaler les engagements partagés avec un ou plusieurs ministères et tenir des discussions interministérielles sur ces engagements pour assurer l'uniformité des rapports. Il conviendrait également de mettre en évidence l'affectation de ressources considérables à la stratégie dans son ensemble ou à des initiatives particulières (si elles peuvent être cernées).

Les autres sources d'information, tels que les rapports et autres publications ainsi que des adresses de sites Web, doivent être indiquées, si elles sont disponibles.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, texte adapté des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* pour la période se terminant le 31 mars 2000.

3.20 La sous-section des lignes directrices portant sur les stratégies de développement durable charge les ministères et organismes de préciser les renseignements suivants dans un texte ou une énumération d'environ une demi-page :

- principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
- indicateurs de rendement ou stratégie de mesure du rendement;
- cibles pour la période visée par le rapport;
- progrès à ce jour;
- toutes mesures correctives adoptées le cas échéant;
- sources de renseignements supplémentaires tels que rapports, autres publications et adresses de sites Web, s'il y a lieu.

À notre avis, le cadre susmentionné constitue une assise solide pour la reddition de comptes.

Réalisations des ministères

3.21 Les ministères et organismes ont fait savoir qu'ils avaient réalisé en moyenne quelque 35 p. 100 des engagements énoncés dans leur stratégie. Cela représente des progrès modestes par rapport à 1999, année où ils ont dit en avoir réalisé 20 p. 100, et 1998, alors qu'ils affirmaient en avoir tenu environ 11 p. 100.

3.22 Toutefois, nous sommes préoccupés quant à la pertinence de l'information sur le rendement communiquée au Parlement, car, selon nos constatations, peu de ministères et organismes respectent les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. À notre avis, si les méthodes de communication de l'information sont de piètre qualité, le Parlement peut moins bien exercer sa fonction de surveillance et plus difficilement amener les ministères et organismes à rendre compte de leur rendement.

3.23 Conformité avec les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle les ministères et organismes communiquent au Parlement et aux Canadiens de l'information qui leur permet de savoir si les objectifs des stratégies ministérielles sont en bonne voie de réalisation. Nous avons donc vérifié la conformité de l'information sur le rendement fournie par les ministères et organismes avec les six catégories de renseignements énumérées dans les lignes directrices.

3.24 Nous avons observé que la limite d'une demi-page proposée dans les lignes directrices ne permet pas toujours aux ministères et organismes de présenter les renseignements exigés. Cela est particulièrement vrai puisque l'information ne contient pas de renvois à d'autres sources d'information.

3.25 À notre avis, le renvoi à de l'information détaillée est un compromis nécessaire entre l'obligation de présenter de l'information sommaire dans les rapports ministériels sur le rendement et l'exigence de fournir des éléments probants, détaillés et crédibles, concernant les résultats obtenus. Nous avons constaté que la plupart des ministères et organismes consacrent au moins une

page à leur stratégie de développement durable dans leur rapport ministériel sur le rendement. Toutefois, nous sommes reportés, dans la plupart des cas, à l'information supplémentaire à laquelle ils renvoyaient pour bien comprendre les progrès accomplis face au développement durable.

3.26 Nous avons observé que le degré de conformité des ministères et organismes avec les lignes directrices variait grandement. En 1999, nous signalions que 3 entités seulement sur 28 présentaient tous les renseignements sur le rendement prescrits par les lignes directrices, y compris des renvois à de l'information détaillée. Cette année, seulement sept ont fourni tous les renseignements exigés (l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Service correctionnel Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Solliciteur général du Canada). Ainsi, les trois quarts des ministères et organismes ne se sont pas conformés entièrement aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor (voir la pièce 3.3).

Pièce 3.3 Grande disparité des rapports sur les progrès en matière de développement durable

Nombre de ministères ou d'organismes conformes aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor

Éléments des lignes directrices respectés (sur 6)	6	5	4	3	2	1	0
Nombre de ministères ou d'organismes conformes	7	4	5	2	5	2	3
Pourcentage des ministères ou d'organismes conformes	25	14	18	7	18	7	11

Des ministères à citer en exemple

3.27 Les ministères exemplaires. Plusieurs ministères et organismes ont fait preuve de bonnes pratiques dans la rédaction de leur rapport : Industrie Canada, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Solliciteur général du Canada. Ils ont présenté de l'information claire sur leurs progrès, sous forme de tableaux, qui satisfait en grande partie aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont traité de toutes les cibles de la période visée par leur rapport et se sont prononcés sur leur évolution, information à l'appui. La plupart des rapports étaient suffisamment détaillés, décrivaient nettement les efforts déployés par les ministères dans la poursuite de leurs engagements et précisaient dans quelle mesure les stratégies progressaient bien.

3.28 Nous mentionnions, au chapitre 2 du présent rapport, qu'Industrie Canada, la Défense nationale et Ressources naturelles Canada donnent suite aux engagements pris dans leur stratégie au moyen de systèmes de gestion efficaces. Parallèlement, Travaux publics et Services gouvernementaux

Canada a mis en place bon nombre des composantes d'un système de gestion aux mêmes fins. L'an dernier, nous faisons savoir que le Solliciteur général du Canada était en bonne voie de mettre en œuvre des méthodes efficaces de gestion et de contrôle à l'appui de la mise en œuvre de sa stratégie. Nous concluons donc, dans un premier temps, que la présentation de rapports de qualité passe par un bon système de gestion.

3.29 En outre, le chapitre 2 soulève des questions concernant la fiabilité de l'information sur le rendement contenue dans les rapports, ce en raison de l'absence de mécanismes de surveillance au sein de nombreux ministères et organismes. Un bon système de gestion est un moyen d'assurer un cycle ininterrompu de surveillance, de rapports et de correctifs dont une approche improvisée ne peut être garante. S'il ne possède pas de mécanismes de surveillance adaptés à sa situation, un ministère ou un organisme est incapable de gérer et de contrôler correctement les progrès accomplis dans la poursuite de ses engagements de développement durable (et encore moins d'en faire rapport convenablement).

Présentation de rapports

Éventail des lacunes

3.30 Nous avons relevé de nombreux cas de non-respect des principes énoncés dans les lignes directrices : certains ministères et organismes ne rendaient pas compte en détail de leurs engagements, d'autres offraient des renseignements ambigus sur leurs progrès. Même certains rapports qui répondaient aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor comportaient des lacunes.

3.31 Omission de l'information. Des vingt-huit ministères et organismes vérifiés, quatre (la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence canadienne de développement international, Affaires indiennes et du Nord Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada) n'ont pas fait état de leurs progrès en regard des engagements dans leur rapport ministériel sur le rendement ou n'ont pas renvoyé le lecteur à des sources d'information complémentaires. Les engagements de ces quatre ministères et organismes en matière de développement durable totalisent 22 p. 100 de l'ensemble des engagements ministériels. Cette information manquante représente une lacune appréciable de l'information présentée.

3.32 Exception faite de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, les ministères et organismes susmentionnés ont présenté un aperçu de leur deuxième stratégie de développement durable plutôt que de rendre compte de la première. Non seulement ils n'ont pas fait état du rendement atteint au cours de l'exercice précédent, mais ils semblent être passés à l'étape suivante sans avoir établi clairement l'état d'avancement de leur stratégie de développement durable de 1997.

3.33 Deux organisations (l'Agence canadienne de développement international et Affaires indiennes et du Nord Canada) nous ont affirmé avoir fait état de leurs progrès dans leur rapport ministériel sur le rendement. Cependant, nous n'avons pu rattacher aisément les progrès signalés aux

engagements en matière de développement durable. À notre avis, cette façon de communiquer de l'information ne répond pas à l'objectif d'inclure une section spéciale sur le développement durable dans les rapports ministériels sur le rendement. Une approche aussi générale fait que le lecteur peut difficilement déceler les progrès réalisés relativement aux engagements énoncés dans les stratégies de développement durable.

3.34 Omission d'engagements particuliers. Des 28 ministères et organismes vérifiés, la plupart n'ont pas traité de la totalité de leurs engagements en matière de développement durable. Leur rapport sur les progrès était donc incomplet.

3.35 Absence d'information supplémentaire. Environ la moitié des ministères et organismes ont fourni au lecteur des sources d'information supplémentaire dans leur rapport ministériel sur le rendement. Nous avons fait appel aux sources citées pour obtenir les renseignements détaillés dont nous avons besoin pour comprendre les progrès accomplis en regard de chaque engagement. En ce qui concerne l'autre moitié, nous n'avons pu déterminer la mesure dans laquelle leurs stratégies étaient dans la bonne voie ni la qualité de la mise en oeuvre des plans d'action.

3.36 Renvois erronés et sources périmées. Parmi les ministères et organismes qui ont renvoyé le lecteur à des sources d'information supplémentaire, deux (le ministère de la Justice et l'Agence des douanes et du revenu du Canada) ont fourni des adresses erronées de sites Web et l'un d'entre eux (Santé Canada) a proposé des liens conduisant à de l'information périmée, soit son rapport sur les progrès de 1997–1998. Les deux ministères et l'organisme susmentionnés doivent prendre des précautions supplémentaires afin de présenter des liens électroniques valides qui donnent accès à de l'information à jour.

3.37 Information supplémentaire non mentionnée. Nous avons demandé aux ministères et organismes de nous fournir des exemplaires des documents supplémentaires mentionnés dans leur rapport sur le rendement. Une agence (Parcs Canada) nous a transmis un document préliminaire qui présentait de l'information claire et pertinente sous forme d'un tableau aisément compréhensible. Toutefois, nous n'avons pu le prendre en considération en évaluant l'information communiquée sur ses progrès, car le rapport sur le rendement de l'Agence n'en faisait pas mention, privant les parlementaires de cette information supplémentaire. Nous incitons donc l'Agence Parcs Canada à continuer à produire de tels rapports informatifs et à en faire mention dans ses futurs rapports ministériels sur le rendement.

3.38 Par ailleurs, Affaires indiennes et du Nord Canada nous a fait parvenir un grand nombre de rapports auxquels il n'avait fait aucun renvoi. Nous n'avons pu en tenir compte dans notre évaluation pour les mêmes raisons qui nous ont empêchés de considérer celui de l'Agence Parcs Canada. Notons qu'un député aurait beaucoup de difficulté à extraire de l'information utile sur les progrès accomplis dans des rapports qui portent sur d'autres questions. Par contre, il n'en serait pas ainsi de l'ébauche claire et pertinente fournie par Parcs Canada.

3.39 D'autres organisations (le ministère des Finances, Agence des douanes et du revenu du Canada) ont fourni l'information supplémentaire demandée à la fin mars même, soit deux mois après le dépôt des rapports ministériels sur le rendement. Encore une fois, un si grand retard nuirait à la capacité du Parlement d'amener les ministères et organismes à rendre compte adéquatement de leurs progrès.

3.40 Présentation d'information vague. Dans certains cas, la rédaction des rapports sur les progrès était ambiguë ou déroutante. Cela risque de tromper le lecteur en occultant les progrès réels accomplis par un ministère ou un organisme. Citons l'exemple de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), qui s'était engagée à « favoriser et appuyer les discussions entre les ministères et les administrations provinciales ». Or l'Agence a fait rapport de ce qui suit : « L'APECA participe au réseau interministériel de développement durable depuis sa création. » Les progrès signalés font écho en partie à l'engagement pris de communiquer avec d'autres ministères, mais ils laissent le lecteur songeur quant aux échanges avec les administrations provinciales. Autre exemple : Transports Canada, qui s'était engagé à instaurer des « plans d'urgence à tous les emplacements » au plus tard en 1999. Le Ministère déclare avoir tenu cet engagement. Le texte s'y rapportant se lit comme suit [traduction] : « Des 20 installations aéroportuaires que Transports Canada exploitait en 1999, toutes ont en place un plan d'urgence environnementale. Les aéroports présentant le plus haut risque d'incidents environnementaux ont été déterminés et déclarés prioritaires pour l'établissement des plans. L'an prochain, le Ministère évaluera la nécessité de plans d'urgence environnementale pour les autres emplacements, par exemple les ports et les bureaux. » Le lecteur n'est pas informé de l'état des plans d'urgence aux endroits où ils s'imposent, à l'exception des aéroports.

3.41 Il arrive que les ministères rendent compte de progrès qui ne se rapportent pas à leurs engagements initiaux. Le ministère du Patrimoine canadien, par exemple, avait résolu d'« étudier la possibilité de subventionner l'utilisation du transport en commun et cesser d'offrir des places de stationnement subventionnées » et de « mettre en œuvre un programme de covoiturage ». Plutôt que de rendre compte de l'état de son enquête, le Ministère a signalé les progrès suivants : « Les activités présentées dans le cadre de la Semaine de l'environnement de 1999 ont comporté un Défi Transport dans le cadre duquel les employés du Ministère ont été invités à s'engager à ne pas utiliser leur voiture pour venir au travail pendant un jour ou une semaine. » Le lecteur se demande si le Ministère a encore l'intention de faire enquête sur la possibilité d'octroyer des subventions ou s'il estime que les mesures déclarées satisfont à l'engagement initial. Reste à déterminer également si le Défi Transport se poursuivra de quelque façon au-delà de la Semaine de l'environnement.

3.42 Certains ministères présentent des réalisations qu'il est facile de mal interpréter. Citons l'exemple de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui s'est engagé plusieurs fois « à se conformer au règlement ». Le Ministère a signalé qu'il avait tenu ses engagements et affirmé

ce qui suit [traduction] : « Aucune lettre d'avertissement ni aucun avis d'infraction au règlement n'ont été reçus. » Nous croyons que l'affirmation du Ministère, qui dit n'avoir reçu aucun avis d'infraction, n'équivaut pas à offrir l'assurance qu'il satisfait aux exigences réglementaires. Nous nous attendrions plutôt à ce qu'il décrive les moyens qu'il prend pour faire preuve de diligence raisonnable à cet égard.

3.43 Utilisation d'acronymes et de jargon. Les ministères et organismes font parfois un usage excessif d'acronymes et d'abréviations, lesquels sont susceptibles de dérouter le lecteur ou dont il ignore le sens. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international s'engageait à « négocier une entente mondiale sur les POP sous les auspices du PNUE. » Le Ministère a déclaré avoir mené à bien cette mesure. Il a expliqué que « le Canada rédige actuellement la réglementation requise en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999 pour que le Canada puisse adhérer à la convention PIC à la mi-automne à la 7^e session du CIN/PIC — Comité intergouvernemental de négociation en vue de la préparation de la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam sur la Procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, qui se déroulera du 30 octobre au 3 novembre 2000 à Genève. » Si certains des acronymes et des abréviations sont expliqués à divers endroits dans le rapport ministériel sur les progrès, d'autres ne le sont pas.

3.44 Nous recommandons aux ministères d'éviter le plus possible les abréviations dans leurs rapports sur le rendement. Ainsi respecteraient-ils les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor qui prescrit de produire des rapports accessibles à un vaste public et susceptibles d'être lus aisément par tous les intéressés, non seulement par les fonctionnaires.

3.45 Rapports qui portent des dates différentes. Bien que les rapports ministériels sur le rendement affirment porter sur « la période se terminant le 31 mars 2000 », 12 des 28 ministères et organismes vérifiés ont traité de progrès ou renvoyé le lecteur à des rapports complémentaires qui dépassaient la limite de la période, de cinq mois même. En raison de cette disparité des dates, les parlementaires pourraient avoir du mal à évaluer les progrès déclarés. Selon nous, cette situation s'apparente à une course qui aurait plusieurs lignes d'arrivée.

3.46 On s'attache davantage aux activités qu'aux résultats. Depuis le dépôt des rapports ministériels sur le rendement de 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec d'autres ministères et organismes, a entrepris des évaluations techniques des 78 rapports présentés (y compris ceux de ministères et d'organismes qui ne sont pas tenus de produire des stratégies de développement durable). De plus, les organismes précités ont organisé une séance de révision par des pairs de 28 rapports et tenu un sondage auprès des députés et des chercheurs de la Chambre des communes afin de déterminer l'utilité des rapports, leurs points forts et les améliorations à apporter. Dans le *Guide des bonnes pratiques*, le pendant des lignes directrices de 1998, ces organismes ont déclaré que les parlementaires, ainsi que les spécialistes des évaluations et des politiques, ont reconnu à

l'unanimité que, entre autres, les bons rapports ministériels sur le rendement devraient s'attarder à décrire les résultats et les conséquences plutôt que les seules activités.

3.47 Nous croyons que les Canadiens ont à cœur les résultats. Malgré cela, les ministères et organismes continuent d'axer l'information sur les activités et les extrants — participation à des réunions, élaboration de politiques et autres — plutôt que sur les résultats et les conséquences. En guise d'illustration, notons que l'un des buts d'Environnement Canada consistait à « procurer aux Canadiens les outils pour prendre de sages décisions dans un environnement en changement ». Un objectif rattaché au but précité consistait à intensifier « ses efforts à l'endroit de l'éducation environnementale et des communications ». Le Ministère a mis en lumière diverses activités dans son rapport sommaire sur les progrès de 1999–2000. Il a mentionné, entre autres, ses efforts continus « [...] visant l'élaboration et la mise en œuvre de plans de communications opérationnels et stratégiques se rapportant à des questions particulières sur des dossiers prioritaires tels la salubrité de l'air, la *Loi sur la protection de l'environnement* et les espèces en péril ». Il a également fait un survol stratégique de son site Web, de ses consultations et de projets d'action communautaire et de partenariat. Ces activités peuvent être louables, mais le Ministère n'a pas fait savoir clairement dans quelle mesure il avait effectivement atteint ses buts.

3.48 Les écarts passés sous silence. Seulement deux organismes (l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Service correctionnel Canada) ont expliqué pourquoi leur stratégie de développement durable avait fait fausse route. Ils ont tous deux mis en cause des priorités conflictuelles et l'insuffisance de leurs ressources financières et humaines. Nous sommes d'avis que cette façon de faire est plus crédible que les rapports qui sont centrés seulement sur les « bonnes nouvelles » et qui passent sous silence le rendement inférieur aux attentes.

Raison d'être — La reddition de comptes

3.49 Les ministères et organismes sont tenus de rendre compte de leurs progrès en matière de développement durable et de communiquer leurs résultats au Parlement et aux Canadiens. Les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor précisent les éléments à inclure et les méthodes qui sont garants de rapports crédibles. Or, notre vérification montre que peu de ministères se conforment entièrement aux consignes. Par conséquent, le Parlement ne reçoit pas l'information dont il a besoin pour amener le gouvernement à rendre compte adéquatement de ses interventions. Selon les résultats de notre suivi de la première série de stratégies de développement durable sur les trois dernières années, le problème est chronique. En toute vraisemblance, la situation ne s'améliorera pas sans l'intervention d'un organisme central.

3.50 Selon le document du Secrétariat intitulé *Budget des dépenses 2000–2001 — Rapport sur les plans et les priorités*, « le Conseil du Trésor conseille le gouvernement sur la manière de gérer les ressources et veille à ce que le Parlement et les Canadiens et les Canadiennes disposent des renseignements

requis pour amener le gouvernement à rendre des comptes. » Le Secrétariat a défini son rôle comme étant exclusivement d'offrir conseils et encouragement aux ministères plutôt que de les obliger au respect des lignes directrices.

3.51 Le Bureau du Conseil privé est chargé de promouvoir la bonne gouvernance et l'exécution efficace de l'obligation redditionnelle du gouvernement, de même que de veiller à ce que les ministères et organismes soient conscients de l'importance que le gouvernement accorde au développement durable.

3.52 Tant que les ministères et organismes ne se conforment pas aux lignes directrices, le Parlement ne peut s'en remettre aux rapports ministériels sur le rendement pour déterminer si les stratégies sont dans la bonne voie ou si les entités concernées progressent dans le domaine du développement durable.

3.53 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que les ministères et organismes soient conscients de l'importance que le gouvernement accorde au développement durable et comprennent le rôle attendu d'eux, y compris leur obligation de faire état de leurs progrès.

Réponse du gouvernement : Afin d'aider les ministères et les organismes gouvernementaux dans leurs efforts pour appuyer leur ministre à rendre compte au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) émet des lignes directrices pour la préparation du rapport ministériel sur le rendement. Ce rapport fait état des progrès accomplis dans tous les programmes, y compris le développement durable. Pour l'année en cours, les lignes directrices ont été révisées afin de mettre davantage l'accent sur les résultats, d'améliorer la qualité de l'information, et de mieux établir le lien entre l'allocation des ressources et les résultats obtenus. Compte tenu de la diversité des activités et des programmes ministériels, les ministères et les organismes pourront dorénavant, selon les lignes directrices, décider du contenu et de la présentation du rapport afin de mieux communiquer l'information sur le rendement, et de faire en sorte que celle-ci soit plus pertinente et fondée sur des résultats. Une telle latitude peut s'appliquer particulièrement aux activités horizontales, comme le développement durable. Ainsi, certains ministères pourraient décrire leurs progrès dans chacun de leurs secteurs d'activités, alors que d'autres pourraient opter pour un mode de présentation moins détaillé.

Tout comme la commissaire à l'environnement et au développement durable, le Bureau du Conseil privé (BCP) croit que des rapports de rendement bien étoffés, faisant mention des progrès accomplis sur le plan du développement durable, sont un outil important dont le gouvernement dispose pour s'acquitter de son obligation redditionnelle à l'égard du Parlement. C'est pourquoi le BCP entend faire valoir ce point de vue auprès des comités interministériels sur le développement durable et, le cas échéant, encourager les ministères à améliorer la qualité de leurs rapports. Il compte également examiner d'autres façons de sensibiliser les cadres supérieurs à l'importance du développement durable pour le gouvernement et à l'obligation de faire rapport à cet égard. Afin que l'information du texte même et des renvois soit valable, les rapports devront comprendre un nombre suffisant de détails, tout en mettant l'accent sur les résultats. Le BCP et le SCT encourageront les ministères et les organismes à toujours chercher d'autres approches novatrices pour partager

l'information lors des échanges intraministériels et interministériels sur le développement durable.

L'avenir en perspective

3.54 À la suite du dépôt de la deuxième série de stratégies de développement durable en février 2001, notre Bureau a entrepris un projet de collaboration avec des ministères et des organismes, dont l'objet était de répertorier leurs nouveaux engagements. Dans un premier temps, nous avons élaboré une structure commune reposant sur une hiérarchie de buts, d'objectifs, de cibles et de mesures. Nous avons ensuite formulé des définitions à chaque palier de la hiérarchie. Puis, nous avons classé dûment les engagements particuliers et invité les ministères et organismes à en vérifier les résultats. En dernier lieu, chacun a reçu le répertoire de ses engagements. De cette façon, chacun saura précisément sur quoi portera le contrôle exercé par la commissaire à l'environnement et au développement durable et pourra dresser son rapport en conséquence.

3.55 Au fur et à mesure que les ministères et organismes mettront en place des systèmes pour gérer les enjeux liés à l'environnement et au développement durable, nous nous attendons à ce qu'ils disposent d'une information de meilleure qualité et plus facilement accessible à inclure dans leurs rapports annuels sur le rendement (voir le chapitre 2 du présent rapport). Grâce à des systèmes de gestion efficaces, à l'établissement de répertoires des engagements et au respect rigoureux des principes énoncés dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères et organismes seront plus à même de répondre aux parlementaires et aux Canadiens intéressés, qui ont besoin d'une information valable sur le rendement.

Conclusion

3.56 Le présent chapitre présente les résultats de notre troisième évaluation annuelle des progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre de la première série de stratégies de développement durable. Nous voulions déterminer si l'information sur le rendement qu'ils fournissent est suffisante pour que les parlementaires et les Canadiens puissent savoir si leur stratégie est dans la bonne voie. Ce faisant, nous avons également recueilli et examiné des renseignements sommaires sur les progrès signalés par ces ministères et organismes.

3.57 Comme nous l'avons constaté au cours des deux exercices précédents, la qualité de l'information fournie dans les rapports ministériels sur les progrès varie grandement. Un plus grand nombre de ministères et d'organismes observent les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, l'information sur les progrès réalisés en regard de leur stratégie de développement durable que présentent la plupart d'entre eux est encore loin de répondre aux exigences. Nous croyons que le non-respect des lignes directrices limite la capacité du Parlement d'amener les ministères et les organismes à rendre compte adéquatement des progrès réalisés en matière de développement durable.

À propos de la vérification

Objectifs

L'une des tâches principales de la commissaire à l'environnement et au développement durable consiste à surveiller les progrès accomplis par les ministères et organismes dans la mise en œuvre de leur plan d'action et dans l'atteinte de leurs objectifs de développement durable. La commissaire fait état des progrès susmentionnés dans le présent chapitre et les autres chapitres du rapport. Le but à long terme de ce travail est de promouvoir la reddition de comptes par la présentation efficace de l'information pertinente et la surveillance du rendement des ministères et organismes dans la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable.

Notre vérification visait à déterminer si l'information sur le rendement qu'ils fournissent est suffisante pour que les parlementaires et les Canadiens puissent savoir si les objectifs de leur stratégie de développement durable sont en bonne voie d'être atteints. Au cours de nos travaux, nous avons recueilli et examiné de l'information sommaire sur les progrès signalés.

Méthode et étendue

Nous avons examiné les rapports ministériels sur le rendement des 28 ministères et organismes que nous surveillons et qui ont présenté des stratégies de développement durable en décembre 1997. Nous voulions déterminer les progrès qu'ils ont accomplis quant à l'information communiquée concernant les plans et engagements de leurs stratégies, et ce, conformément aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous avons examiné les sections portant sur le développement durable des rapports sur le rendement déposés au Parlement par les 28 ministères et organismes, de même que les documents supplémentaires qui y étaient mentionnés. Pour faciliter l'examen, nous avons créé une base de données contenant tous les engagements pris par chacun dans sa stratégie. La base de données nous a permis de comparer les réalisations signalées par les 28 ministères et organismes dans leur rapport sur les progrès avec les buts, les objectifs, les cibles et les mesures contenus dans leur stratégie de développement durable. Nous n'avons pas vérifié les moyens qu'ils ont pris pour valider l'exactitude des résultats communiqués. Une telle vérification fera l'objet de futurs travaux.

En nous fondant sur l'information contenue dans les rapports sur le rendement et les rapports sur les progrès supplémentaires, nous avons vérifié la mesure dans laquelle les ministères et organismes ont fourni l'information sur le rendement exigée dans les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Équipe de vérification

Directeur principal : Dan Rubenstein

Directeur : Edward Wood

Auteure du chapitre : Holly Shipton

Lise Demers

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.