

Chapitre

1

Les stratégies de développement durable

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	19
Introduction	23
L'ambition et la vigueur du début	23
Dix années de surveillance des stratégies de développement durable	25
Objet de la vérification	27
Observations et recommandations	28
Une orientation pour l'ensemble du gouvernement	28
Un examen cyclique des leçons tirées dans l'ensemble du gouvernement s'impose toujours	28
Les lignes directrices sur l'élaboration des dernières stratégies étaient ambiguës et facultatives	29
Les lignes directrices parues récemment n'ont eu que peu d'effets sur la planification des stratégies de 2007-2009	33
La stratégie fédérale de développement durable est toujours inexistante	35
Le gouvernement est toujours incapable de suivre les progrès qui sont accomplis	37
Les mesures prises en réponse aux engagements des stratégies	37
La surveillance des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006	37
Qualité des stratégies de 2007-2009 sélectionnées	39
La plupart des stratégies présentées semblent acceptables en théorie	39
Le manque de cibles claires et mesurables demeure une faiblesse importante	40
Il n'y a pas d'évaluation des principaux programmes, politiques et activités	41
L'élaboration des stratégies reste un acte axé sur la conformité	41
Les progrès sont tributaires de bonnes pratiques de gestion et de la reddition de comptes à l'égard des résultats	42
Aller plus loin	43
Conclusion	45
À propos de la vérification	58
Annexe	
Tableau des recommandations	62



Les stratégies de développement durable

Points saillants

Objet Par une modification apportée à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, le Parlement obligeait 24 ministères et organismes fédéraux à préparer des stratégies de développement durable, à les déposer au Parlement et à les mettre à jour tous les trois ans. Maintenant, 32 ministères et organismes préparent de tels documents. Les stratégies devaient garantir que la protection de l'environnement et le développement durable fassent partie intégrante des mandats des ministères et des organismes gouvernementaux de l'administration fédérale. Dans leurs stratégies, les ministères et organismes devaient se fixer des objectifs de développement durable et prévoir des plans d'action pour les atteindre, y compris des repères ou des résultats attendus pour pouvoir mesurer leurs progrès en matière de développement durable.

Afin d'aider le Parlement à tenir les ministères et organismes responsables de leurs stratégies, le commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les stratégies et présente annuellement un rapport sur les progrès réalisés. Les ministères et organismes produisent des stratégies de développement durable tous les trois ans depuis 1997. Ils ont récemment déposé leur quatrième stratégie pour la période de 2007-2009. Le présent rapport est notre dixième rapport de vérification annuel sur les stratégies de développement durable.

Dans nos rapports précédents, nous avons régulièrement fait état du peu de progrès accomplis par les ministères et organismes pour ce qui est de l'application des principes énoncés dans les lignes directrices qui leur ont été communiquées ou de l'établissement de repères qui pourraient servir à déterminer leurs progrès à l'égard des objectifs de développement durable qu'ils se sont fixés. Nous avons formulé dans ces rapports de nombreuses recommandations adressées à la direction et aux organismes centraux, et nous avons proposé, à deux reprises, des éléments d'orientation sur les bonnes pratiques en matière de gestion des stratégies de développement durable.

Cette année, nous avons fait le suivi des principales recommandations des rapports précédents et surveillé la mise en œuvre d'engagements que nous avons sélectionnés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006. Nous avons aussi examiné les dernières stratégies de dix ministères ou organismes fédéraux afin de déterminer si les lacunes significatives recensées dans les stratégies antérieures étaient toujours présentes.

Pertinence

Les ministères et organismes fédéraux exercent une influence considérable sur presque tous les aspects de la société canadienne par leurs politiques, leurs programmes et leurs règlements, et les milliards de dollars qu'ils dépensent chaque année. Les stratégies de développement durable et le processus servant à les créer devaient faire en sorte que les ministères et les organismes fédéraux envisagent les conséquences possibles — sociales, économiques et environnementales — avant d'établir leurs politiques et leurs programmes. Elles devaient assurer que les ministères et organismes comprenaient les possibilités de développement durable et qu'ils avaient l'intention de les matérialiser par des plans d'action concrets.

En 1995, le gouvernement s'est engagé officiellement à passer à l'action dans le *Guide de l'écogouvernement*, document qui décrit ses attentes à l'égard des stratégies de développement durable. Le gouvernement a reconnu que la santé économique du Canada repose sur la santé de l'environnement et a indiqué que les stratégies de développement durable des ministères fédéraux allaient aider à préparer un meilleur avenir pour tous les Canadiens.

Constatations

- Les progrès découlant de nos recommandations antérieures sont insatisfaisants. En 2005, nous avons recommandé que le gouvernement mène une analyse en vue de tirer les leçons qui permettraient aux ministères et organismes de tirer profit de leurs expériences respectives lors de la préparation des stratégies de développement durable de 2007-2009. Environnement Canada a offert un atelier d'une journée en 2004 à cette fin, mais l'analyse résultant de cette activité n'était pas assez approfondie pour permettre aux ministères d'améliorer de façon notable leurs stratégies de 2007-2009.
- Nous avons aussi recommandé en 2005 que d'autres orientations et directives soient communiquées aux ministères sur la préparation de leurs stratégies, mais les lignes directrices établies par Environnement Canada, au nom du gouvernement fédéral, sont ambiguës et facultatives. Enfin, malgré notre recommandation et l'engagement de longue date de l'administration fédérale à cet égard,

le gouvernement n'a toujours pas adopté de stratégie fédérale de développement durable afin de guider les 32 ministères ou organismes qui produisent maintenant des stratégies de développement durable individuellement.

- Les progrès de la mise en œuvre des engagements formulés dans les stratégies de développement durable sont insatisfaisants. Nous n'avons pas vérifié de nouveau les engagements que nous avons examinés au cours des années précédentes, mais à l'égard des 101 engagements significatifs examinés à ce jour — y compris ceux que nous avons examinés cette année —, les ministères ont réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de la mise en œuvre de 46 d'entre eux; parmi ceux-là, 5 étaient au nombre des 11 engagements que nous avons examinés cette année.
- Les faiblesses importantes des stratégies étaient les mêmes que celles que nous avons relevées au cours des dix dernières années. À une exception près, les stratégies examinées en détail cette année ne constituent pas des plans de développement durable rigoureux. Et fait plus important peut-être, la plupart des stratégies que nous avons examinées cette année n'indiquent pas que les ministères ont évalué rigoureusement leurs propres politiques et programmes afin de déterminer leurs principales répercussions sur le développement durable et les moyens de les améliorer à cet égard.

Réaction du gouvernement. Environnement Canada accepte notre recommandation au nom du gouvernement. La réponse du Ministère, qui figure après la recommandation proprement dite, juste avant la conclusion du présent chapitre, a été élaborée en consultation avec le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Introduction

1.1 L'approche standard en matière de politique environnementale est axée sur l'incidence environnementale de l'activité humaine. Cette approche standard axée sur les effets est celle qui a prédominé au cours des 50 dernières années. De nouveaux organismes de protection de l'environnement ont ainsi été mandatés et se sont greffés sur les structures gouvernementales en place, en vue d'atténuer les inquiétudes croissantes causées par la pollution de l'air et de l'eau, les sols contaminés, les déchets et une multitude d'autres problèmes environnementaux.

1.2 En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mise sur pied par l'Organisation des Nations Unies, a adopté le terme « développement durable » pour décrire une approche différente, qui met l'accent sur les éventuels effets environnementaux découlant des politiques. Caractérisée par l'application du principe de précaution et la prévention de la pollution, l'approche axée sur le développement durable préconise la prise en compte, initialement plutôt qu'après coup, des objectifs environnementaux, au même titre que les objectifs sociaux et économiques, afin d'éviter les conséquences néfastes de politiques mal conçues. Le rapport de la Commission, intitulé *Notre avenir à tous*, communément appelé « Rapport Brundtland », a incité de nombreux pays, dont le Canada, à épouser le concept de développement durable.

1.3 Le Rapport Brundtland notait que les organismes centraux et les principaux ministères responsables de l'accroissement des investissements, de l'emploi, des ressources alimentaires, de l'énergie et d'autres biens économiques et sociaux jouent un rôle crucial lorsqu'il s'agit de prendre des décisions au niveau national et d'établir s'il y a maintien ou dégradation des ressources environnementales. Pourtant, la plupart d'entre eux n'avaient pas le mandat d'assurer la durabilité des ressources environnementales, lequel mandat devait permettre d'atteindre ces buts. Le Rapport engageait les gouvernements à s'attaquer à ce problème.

L'ambition et la vigueur du début

1.4 En 1995, en réponse au Rapport Brundtland, le gouvernement fédéral a publié le *Guide de l'écogouvernement* afin d'aider les ministères et les organismes fédéraux à comprendre de manière tangible ce que signifie le développement durable, à se fixer des objectifs et à concevoir des plans d'action concrets pour les atteindre. Le *Guide* décrit les

éléments essentiels d'une bonne stratégie de développement durable. Il faisait partie d'une initiative globale d'intégration du concept de développement durable aux activités de l'administration fédérale afin de garantir que ses politiques et ses programmes environnementaux et socioéconomiques s'harmonisent.

1.5 Le *Guide* décrit les principes, les buts et les pratiques de gestion exemplaires qui constituent les bases du développement durable. Il témoigne aussi d'un engagement clair de la part des hauts dirigeants du Canada à l'égard du développement durable et représente une source d'inspiration et d'orientation collectives (voir la pièce 1.1).

Pièce 1.1 Les stratégies du gouvernement visaient à régler d'importants problèmes environnementaux

Le *Guide de l'écogouvernement* signalait des problèmes importants de l'heure afin de permettre aux ministères et aux organismes fédéraux d'utiliser cette information comme point de départ pour établir les buts de leurs stratégies de développement durable. Bon nombre de ces problèmes, dont la conservation de la biodiversité du Canada et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, revêtent la même importance encore aujourd'hui. Ainsi, dans notre rapport de vérification de 2005 sur la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité, nous indiquions que l'activité humaine représentait toujours une menace pour la biodiversité au Canada. Dans notre rapport de 2006 sur les changements climatiques, nous signalions que les émissions du Canada dépassaient de presque 27 p. 100 la cible indiquée dans le *Guide* de 1995.

En 1995, tous les gros ministères — et non pas seulement ceux qui avaient la responsabilité de protéger l'environnement — ont été invités à considérer des problèmes comme la diminution de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre sous l'angle de leurs mandats respectifs. On leur a demandé de déterminer comment leurs politiques, leurs programmes et leurs activités pouvaient contribuer à ces problèmes et comment ils pouvaient aussi contribuer à les régler. Les politiques fiscales et les programmes de dépenses, les politiques de transport, les programmes de développement industriel ou des sciences et de la technologie, les politiques d'immigration et les mécanismes d'aide étrangère ont tous le pouvoir de favoriser le développement durable ou d'aggraver les problèmes de développement comme les changements climatiques ou la perte de biodiversité.

Chaque ministère et organisme devait déterminer si ses politiques sociales et économiques concordaient avec les objectifs ayant trait à la qualité de l'environnement. Ses politiques et ses programmes envoyaient-ils les bons messages ou procuraient-ils des stimulants adéquats? Comment chaque ministère ou organisme pouvait-il modifier ses politiques, ses dépenses, ses programmes ou ses activités pour, par exemple, protéger la biodiversité ou réduire les émissions de gaz à effet de serre? Il s'agissait là d'importants problèmes que les stratégies de développement durable devaient chercher à solutionner.

Les stratégies de développement durable peuvent encore exercer une influence considérable sur la façon d'aborder les problèmes importants comme les changements climatiques. Le défi pour le gouvernement consiste à faire en sorte que chaque ministère et chaque organisme fédéral embrasse la cause du développement durable, comme le préconisait le *Guide de l'écogouvernement*, et qu'il soit tenu responsable de sa contribution à l'atteinte des buts du développement durable.

1.6 L'ambition et la vigueur ont marqué les débuts de l'initiative de développement durable du gouvernement. Et même avant le dépôt des premières stratégies ministérielles, en 1997, Environnement Canada jouait un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de cette initiative de portée gouvernementale. Le Ministère a coordonné, au nom du gouvernement fédéral, le dépôt des premières stratégies de développement durable et il a présidé le Comité de coordination du développement durable, formé de sous-ministres, afin de garantir que le programme de développement durable du gouvernement se concrétise.

1.7 Environnement Canada a aussi présidé et continue de présider un groupe de travail interministériel — le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable —, constitué de représentants des ministères fédéraux concernés. Le groupe a pour but de faire connaître les expériences et les pratiques exemplaires dans tout le gouvernement, et de renseigner le comité de sous-ministres. Après avoir consulté d'autres ministères fédéraux, Environnement Canada a aussi publié à deux reprises, en collaboration avec Ressources naturelles Canada, des lignes directrices supplémentaires sur la préparation de bonnes stratégies de développement durable.

1.8 Le Comité de coordination du développement durable est devenu, en 2003, le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable, coprésidé par Environnement Canada et Ressources naturelles Canada pendant deux ans. En 2005, ce comité a été remplacé par le Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable qui, à son tour, a été remplacé en 2006 par le Comité des sous-ministres sur la prospérité économique, l'environnement et l'énergie. Les ordres du jour des réunions passées du comité le plus récent ne font aucune mention des stratégies de développement durable, et la relation du Comité avec le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable n'est pas claire.

Dix années de surveillance des stratégies de développement durable

1.9 Le commissaire à l'environnement et au développement durable est tenu de surveiller la mise en œuvre des stratégies ministérielles de développement durable et de soumettre annuellement au Parlement, au nom du vérificateur général, un rapport faisant état des progrès réalisés.

1.10 Les ministères et organismes fédéraux produisent des stratégies de développement durable tous les trois ans depuis 1997. Une quatrième série de stratégies a récemment été déposée

par 32 ministères et organismes fédéraux pour la période de 2007-2009. Le présent rapport est notre dixième rapport annuel sur les stratégies de développement durable.

1.11 Nous avons examiné ces stratégies sous différents angles dans nos rapports précédents et nous avons recommandé des améliorations. Nous avons en particulier fait rapport sur les principaux aspects suivants :

- **Mesure du rendement et rapports sur le rendement.** Nous avons examiné la qualité des buts et des objectifs des stratégies, et fait observer qu'il était nécessaire de renforcer les chaînes de résultats et d'établir des engagements assortis d'échéances qui peuvent être surveillés objectivement afin d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux buts du développement durable (chapitre 8 du Rapport de 1998; chapitre 1 du Rapport de 2000; chapitre 2 du Rapport de 2001; chapitre 5 du Rapport de 2002).
- **Fondements de la mise en œuvre des stratégies.** Nous avons examiné les systèmes de gestion mis en place pour appuyer la mise en œuvre des stratégies. Nous avons fait valoir l'importance d'une approche qui englobe « la planification, l'exécution, le contrôle et l'amélioration » lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies. Nous avons recensé des faiblesses au chapitre de la reddition de comptes et de la coordination avec les autres ministères (chapitre 1 du Rapport de 1999; chapitre 1 du Rapport de 2000; chapitre 2 du Rapport de 2001; chapitre 5 du Rapport de 2002).
- **Élaboration et qualité des stratégies.** Nous avons examiné la méthode utilisée pour élaborer les stratégies et nous avons relevé des faiblesses à l'égard de la qualité générale des engagements formulés. En 2002, nous avons indiqué que les stratégies résultant du processus mis en place étaient en grande partie des listes de projets décrivant les travaux en cours (nous avons abordé ces questions dans certains chapitres d'autres rapports, notamment les suivants : chapitre 1 du Rapport de 1998; chapitre 2 du Rapport de 1999; chapitre 7 du Rapport de 2005).
- **Orientation à l'échelle du gouvernement.** Nous avons fait observer que le gouvernement n'avait pas tenu sa promesse maintes fois réitérée de produire une stratégie fédérale de développement durable afin d'assurer la cohérence et la coordination (chapitre 5 du Rapport de 2002 et chapitre 7 du Rapport de 2005). Dans le chapitre 4 de notre rapport de 2006, nous avons aussi indiqué qu'il était nécessaire d'obtenir une

orientation et un soutien de la part des autorités centrales afin d'améliorer la planification, la mise en œuvre et la surveillance des engagements des ministères et des organismes.

1.12 Au cours des dix dernières années, nous avons indiqué que les buts du développement durable devaient être axés sur les résultats et appuyés de chaînes de résultats solides, comprenant des cibles précises et mesurables assorties d'échéances. Nous avons fait valoir que de bons systèmes de gestion étaient nécessaires pour soutenir la mise en œuvre des projets, la mesure du rendement, les rapports sur le rendement et la reddition de comptes. Nous avons ajouté que les organismes centraux devaient fournir une orientation et un soutien plus cohérents, et qu'une stratégie fédérale globale pouvait aider à catalyser, à mettre au point et à soutenir une action de portée gouvernementale. À deux reprises, nous avons proposé des éléments d'orientation sur les bonnes pratiques de gestion, y compris des indications sur les caractéristiques d'une bonne stratégie.

1.13 À la suite de nos recommandations, les ministères et les organismes concernés ont constamment répondu qu'ils s'engageaient à prendre les mesures appropriées. Les organismes centraux ont convenu d'aider à renforcer les bonnes pratiques de gestion et, le cas échéant, à fournir une orientation et un soutien aux ministères et organismes. On nous a aussi informés que la stratégie fédérale de développement durable serait achevée au plus tard vers le milieu de 2006 afin d'établir une approche fédérale globale et d'assurer la cohérence des buts des ministères et des organismes fédéraux.

Objet de la vérification

1.14 Cette année, notre vérification comportait trois volets. Nous avons fait un suivi de certaines recommandations clés que nous avons formulées précédemment à l'intention d'Environnement Canada et du Bureau du Conseil privé. Nous avons examiné la mise en œuvre de 11 des engagements formulés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 de 10 ministères ou organismes. Nous avons aussi examiné les stratégies de développement durable de 2007-2009 de ces mêmes ministères ou organismes. Nous avons analysé le contenu de ces stratégies, et dans six ministères ou organismes, nous avons interrogé des cadres supérieurs et passé en revue d'autres documents et dossiers.

1.15 Notre analyse du contenu des stratégies avait pour objet de déterminer si, dans sa formulation, le point de vue de l'organisme à l'égard du développement durable était facile à comprendre, et comment la stratégie de l'organisme concerné pouvait influencer sur ses principaux programmes et activités. Nous voulions aussi savoir si chacune des stratégies comprenait des engagements précis, mesurables, axés sur les résultats et assortis de dates cibles, afin qu'il soit possible de surveiller les progrès et d'en rendre compte objectivement. Dans six cas, nous avons fait un examen plus détaillé en vue d'établir si les stratégies constituaient des plans rigoureux pouvant aider les ministères et organismes à avancer sur la voie du développement durable.

1.16 Dans nos neuf rapports précédents, nous nous sommes concentrés sur les faiblesses des stratégies de développement durable des ministères et organismes. Cette année, nos constatations et nos observations sur les dernières stratégies se situent surtout à un niveau plus global afin d'attirer l'attention sur les problèmes liés à la gouvernance, aux pouvoirs attribués et à la reddition de comptes, des éléments dont l'importance est capitale selon nous pour obtenir une amélioration continue et de meilleurs résultats. Nous formulons une recommandation sur cette question de portée gouvernementale à la fin de la section des Observations et recommandations du présent chapitre.

1.17 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Une orientation pour l'ensemble du gouvernement

Un examen cyclique des leçons tirées dans l'ensemble du gouvernement s'impose toujours

1.18 En 2005, nous avons recommandé que le Bureau du Conseil privé charge un organisme de tirer des leçons pour la préparation des stratégies de 2007-2009. L'examen périodique est une activité essentielle pour déterminer les forces, les faiblesses et les possibilités d'amélioration. Il s'agit là d'une caractéristique d'une bonne gestion et, dans sa réponse à notre recommandation, le Bureau du Conseil privé a convenu de l'importance de tenir un tel examen. Il a de plus indiqué que le Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable, présidé par Environnement Canada, avait reçu le mandat clair de faire progresser les stratégies de 2007-2009.

1.19 Il est vital, pour mener à bien une initiative de portée gouvernementale complexe comme celle de produire et de mettre en œuvre des stratégies de développement durable, d'examiner périodiquement les leçons tirées si l'on veut éviter les échecs du passé, miser sur les réussites et bâtir un consensus et des alliances sur les priorités communes et les possibilités d'amélioration. Tous les ministères et organismes auraient pu tirer profit de l'expérience et des vues collectives si l'on avait examiné à la grandeur du gouvernement les leçons tirées des stratégies de 2004-2006 et des stratégies de développement durable précédentes.

1.20 Nous n'avons trouvé aucune mention de projet visant à tirer des leçons à l'ordre du jour des réunions du Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable, qui était le comité responsable au moment de la préparation des stratégies de 2007-2009.

1.21 En décembre 2004, moins d'un an après le dépôt des stratégies de développement durable de 2004-2006, Environnement Canada a tenu un atelier d'une journée pour recueillir les vues de 23 des ministères ayant produit ces documents. Cet atelier était certes une première étape utile, mais selon nous l'analyse résultant de cette activité n'était pas assez approfondie pour tirer des leçons permettant aux ministères d'améliorer de façon notable les stratégies de 2007-2009.

1.22 C'est pourquoi nous avons recommandé, en 2005, que l'on dresse un tel bilan des leçons tirées. Nous nous attendions à ce que l'on ait examiné et analysé en profondeur les principaux problèmes et les améliorations possibles, de la manière que nous résumons brièvement aux paragraphes 1.18 et 1.19, et établi des liens clairs avec les lignes directrices communiquées aux ministères pour les stratégies de 2007-2009. Mais cela n'a pas été fait, et nous avons conclu que les progrès réalisés étaient insatisfaisants (voir la pièce 1.2).

Les lignes directrices sur l'élaboration des dernières stratégies étaient ambiguës et facultatives

1.23 En 2005, nous avons recommandé que le Bureau du Conseil privé confie à un organisme la responsabilité de fournir des directives aux ministères sur la préparation de leurs stratégies de développement durable de 2007-2009, y compris à l'égard de la structure des stratégies et de la production de rapports. Cette même année, le gouvernement a demandé à Environnement Canada d'assumer un rôle de leadership et d'orientation à l'égard de la préparation des stratégies de développement durable produites par les ministères et les organismes

fédéraux. Au cours de la présente vérification, Environnement Canada nous a aussi fourni des éléments probants attestant que le Ministère devait coordonner, au nom du gouvernement fédéral, la rédaction et la diffusion de lignes directrices pour la préparation des stratégies de 2007-2009.

Pièce 1.2 Les progrès découlant de nos recommandations sur les leçons tirées étaient insatisfaisants

Recommandation	
Chapitre 7 du Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable	Progrès
Afin d'améliorer les stratégies de développement durable de 2007, le Bureau du Conseil privé devrait charger un organisme de tirer des leçons sur la façon de mieux utiliser les stratégies pour faire progresser le développement durable et prendre des mesures en fonction des résultats obtenus. (Paragraphe 7.32)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

1.24 Des représentants d'Environnement Canada nous ont informés qu'ils ne peuvent obliger les ministères à suivre des lignes directrices en la matière. Les lignes directrices portant sur les stratégies de 2007-2009 ont donc été préparées en collaboration avec les ministères concernés de manière à ce que les indications qu'elles comportent conviennent à l'ensemble des ministères en cause. Malgré cela, nous nous attendions à ce que le Ministère ait produit des indications explicites assez tôt pour qu'elles puissent servir aux ministères et organismes à préparer leurs stratégies.

1.25 Au milieu de 2006, Environnement Canada a publié, au nom du gouvernement fédéral, de nouvelles lignes directrices pour les stratégies de développement durable de 2007-2009. Ce document, intitulé *Coordination de la quatrième série de stratégies ministérielles de développement durable*, propose six nouveaux buts fédéraux ainsi qu'une norme commune pour la présentation graphique.

1.26 Dans les lignes directrices, on demande aux ministères d'indiquer dans leur stratégie lesquels, parmi les activités et les indicateurs de rendement connexes, sont liés aux buts fédéraux. L'objectif est d'assurer ainsi une plus grande cohérence et de faciliter la synthèse, à la grandeur du gouvernement, des activités et des résultats ministériels qui s'accordent avec les buts fédéraux. Nous croyons que c'est là un objectif important et nécessaire. Un ensemble de buts fédéraux stables et bien définis, ainsi qu'un processus normalisé pour la surveillance de leur mise en œuvre et la production de rapports sur les progrès pourraient constituer des facteurs organisationnels puissants et des éléments essentiels d'une stratégie fédérale de développement durable.

1.27 Mais les nouveaux buts fédéraux ne sont pas définis en termes précis et mesurables objectivement et ne fournissent pas d'indicateurs communs que les ministères pourraient utiliser pour surveiller les progrès et en faire rapport. Les lignes directrices ne renferment pas d'indicateurs de rendement pour clarifier les attentes du gouvernement visant l'air pur, l'eau propre, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les collectivités durables, la gouvernance en vue du développement durable, ou le développement durable et l'utilisation des ressources naturelles. Elles ne comprennent pas non plus de renseignements de base ni de cibles servant de repères aux ministères pour surveiller les progrès et faire part des résultats à cet égard.

1.28 En 2005, nous avons indiqué que les buts de développement durable pour l'ensemble du gouvernement changeaient d'une série de stratégies à l'autre et nous n'avons trouvé aucune justification pour expliquer ce changement. Lors de la présente vérification, nous avons constaté que les buts fédéraux avaient de nouveau changé. Il y a en général un manque de continuité d'une série de stratégies à l'autre en ce qui a trait aux buts fédéraux, de sorte qu'il est difficile de comprendre les résultats à long terme que l'on cherche à réaliser (voir la pièce 1.3).

1.29 La date de parution des lignes directrices, au milieu de 2006, ne laissait vraisemblablement pas suffisamment le temps aux ministères d'examiner leurs activités et leur mode de fonctionnement dans le contexte des buts fédéraux, ni de concevoir des projets qui contribueraient à atteindre ces buts. Les ministères que nous avons examinés au cours de la présente vérification ont tenté de faire correspondre leurs activités avec les derniers buts fédéraux; cependant, les relations entre les activités et les buts, et leur contribution à l'atteinte des buts, sont souvent imprécises.

Pièce 1.3 Les priorités du gouvernement à l'égard du développement durable ont changé ou ont manqué de continuité

	Stratégies de 1997	Stratégies de 2001	Stratégies de 2004	Stratégies de 2007
Exploitation durable des ressources naturelles	●			●
Santé des Canadiens et des écosystèmes	●	●		
Eau propre			●	●
Air pur				●
Réduction des émissions de gaz à effet de serre				●
Le développement durable dans le contexte international	●	●	●	
Promotion de l'équité	●			
Amélioration de la qualité de vie et du bien-être	●			
Écologisation des activités du gouvernement	●	●	●	●
La productivité par l'éco-efficience		●		
Connaissance et information; indicateurs et rapports sur le développement durable		●		
La stratégie fédérale de développement durable pour le Nord		●		
Les collectivités durables		●		●
Les aspects sociaux et culturels du développement durable		●		

1.30 Étant donné le rôle de premier plan que joue Environnement Canada dans la coordination de l'initiative depuis plus d'une décennie, nous nous attendions à ce que le Ministère l'ait gérée de manière plus proactive. En ce qui concerne l'engagement de longue date du gouvernement envers l'initiative des stratégies de développement durable et les faiblesses que nous continuons de relever dans les stratégies, nous concluons que le gouvernement du Canada et en particulier Environnement Canada n'ont pas réalisé de progrès satisfaisants pour ce qui est d'orienter de façon utile les ministères et organismes (voir la pièce 1.4).

Pièce 1.4 Les progrès réalisés à la suite de nos recommandations concernant la préparation de lignes directrices à l'intention des ministères étaient insatisfaisants

Recommandation	
Chapitre 7 du Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable	Progrès
Le Bureau du Conseil privé devrait confier à un organisme particulier la responsabilité de fournir des directives en matière de développement durable à l'intention des ministères et organismes et surveiller régulièrement les progrès réalisés. (Paragraphe 7.25)	Satisfaisants
Pour les stratégies de développement durable de 2007, l'organisme [Environnement Canada] devrait élaborer des directives sur la structure des stratégies et la production de rapports. (Paragraphe 7.25)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Les lignes directrices parues récemment n'ont eu que peu d'effets sur la planification des stratégies de 2007-2009

1.31 Dans notre rapport de 1998, nous avons fait valoir la nécessité d'avoir des indicateurs de rendement clairs pour évaluer les progrès. Dans notre rapport de 1999, nous avons souligné l'importance de bons systèmes de gestion qui intègrent l'approche « planification-exécution-contrôle-amélioration » pour favoriser les progrès et améliorer de façon continue les stratégies de développement durable. Dans notre rapport de 2000, nous avons indiqué que le soutien de la haute direction était essentiel pour que la mesure du rendement et les rapports sur le rendement soient efficaces. Nous considérons toujours que ces éléments sont essentiels pour marquer des progrès.

1.32 En 2006, nous avons recommandé qu'Environnement Canada, en tant que ministère responsable de l'initiative des stratégies de développement durable du gouvernement fédéral, collabore avec les ministères et les organismes pour trouver des moyens d'améliorer la planification, la mise en œuvre et la surveillance des engagements formulés dans les stratégies. Environnement Canada a alors indiqué que le Ministère déterminerait, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, comment les outils et les mécanismes existants pourraient être renforcés pour améliorer la planification des engagements et la reddition de comptes. Le Secrétariat avait pour sa part répondu qu'il collaborerait avec Environnement Canada.

1.33 Nous reconnaissons qu'il ne s'est écoulé que peu de temps entre notre recommandation de septembre 2006 et les travaux d'examen de la présente vérification au printemps 2007. Cependant, compte tenu du fait qu'Environnement Canada a joué au cours de la dernière décennie un rôle prédominant en coordonnant l'initiative des stratégies de développement durable, nous nous attendions dès lors à trouver des signes de collaboration entre le Ministère et les autres ministères et organismes, en vue d'analyser et d'améliorer la planification, la mise en œuvre et les systèmes de surveillance des engagements formulés dans les stratégies de développement durable.

1.34 Au cours de la dernière décennie, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a demandé aux ministères et organismes de faire rapport sur les progrès de la mise en œuvre de leurs stratégies de développement durable dans le rapport ministériel sur le rendement qui est déposé chaque année. Pour la période visée par les rapports sur le rendement de 2007, le Secrétariat a mis à jour sa directive sur la préparation des rapports dans laquelle il indique que les ministères devraient faire des recoupements entre leurs activités et les buts fédéraux énoncés dans les lignes directrices élaborées par Environnement Canada. Au cours de notre examen, nous avons constaté que le Secrétariat collaborait avec Environnement Canada à la préparation d'un modèle pour aider les ministères et organismes à cette fin.

1.35 Les représentants d'Environnement Canada nous ont indiqué que les lignes directrices n'avaient pas pour objet de régler toutes les faiblesses systémiques et institutionnelles notées lors de nos vérifications antérieures, et que le Ministère s'employait, avec le Secrétariat, à mettre en œuvre notre recommandation de 2006.

1.36 Environnement Canada nous a informés que le Ministère était en train d'analyser toutes les stratégies afin de faire l'inventaire des mesures prises par les ministères et organismes à l'égard des buts fédéraux. Le Ministère a indiqué que la synthèse des engagements ministériels associés à chaque but allait servir de fondement à un rapport pour l'ensemble de l'administration fédérale. Les résultats finals de l'analyse d'Environnement Canada n'étaient pas encore connus à la fin de notre vérification, et le rapport n'avait pas encore été produit.

1.37 Mais, selon Environnement Canada, les buts communs de développement durable fédéraux, l'inventaire des engagements connexes pris dans les stratégies de 2007-2009 et le modèle de rapport uniformisé élaboré par le Secrétariat permettront, pour la première

fois depuis la création, en 1995, du processus lié aux stratégies de développement durable, de faire rapport sur les questions clés liées au développement durable, à l'échelle de l'administration fédérale dans son ensemble.

1.38 Nous reconnaissons qu'il peut être utile de comprendre les activités qu'entendent mener les divers ministères pour atteindre les buts fédéraux, mais si on ne dispose ni de repères ni d'indicateurs communs et si on ne connaît pas les attentes en matière de rendement, il est difficile de comprendre comment la présentation d'une liste d'activités ministérielles d'après un modèle commun diffère fondamentalement d'une simple énumération de ces activités. Il est en outre difficile de comprendre comment cette façon de procéder permettrait, en soi, de surveiller et de communiquer de manière valable les progrès réalisés dans des domaines tels que l'air pur, l'eau propre, les collectivités durables ou les autres buts fédéraux.

1.39 Nous croyons que si Environnement Canada ne fournit pas des lignes directrices beaucoup plus précises, il est improbable qu'elles permettront d'améliorer de façon significative la mise en œuvre des engagements formulés dans les stratégies de développement durable des ministères et organismes ou la surveillance des progrès réalisés à l'égard de ces engagements ou des six buts fédéraux.

1.40 Étant donné qu'Environnement Canada coordonne depuis longtemps les stratégies de développement durable du gouvernement et que depuis 1998 nos rapports mettent l'accent sur l'importance capitale de bons systèmes de gestion pour appuyer le développement durable, nous nous attendions à ce que le Ministère ait géré cette question de façon plus cohérente et proactive.

La stratégie fédérale de développement durable est toujours inexistante

1.41 L'engagement pris par le gouvernement fédéral de produire une stratégie fédérale de développement durable remonte à la promesse qu'il a faite en 1992, soit il y a 15 ans, à l'occasion du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro. Le gouvernement du Canada a réitéré cet engagement en 1997, au Sommet planète Terre + 5 à New York, au cours duquel il a promis de mettre en place une stratégie nationale au plus tard en 2002. Au Sommet mondial sur le développement durable de 2002 à Johannesburg, le Canada a présenté un document intitulé *Un rapport au Sommet mondial sur le développement durable : progrès à l'égard d'une stratégie de développement durable pour le gouvernement du Canada*.

1.42 Dans notre rapport de 2005, nous avons signalé les engagements antérieurs du gouvernement fédéral et nous lui avons recommandé d'élaborer une stratégie fédérale de développement durable pour clarifier ses priorités et donner une impulsion et un cadre d'action aux ministères. Le Bureau du Conseil privé a accepté notre recommandation et nous a indiqué que le gouvernement avait formé le Comité spécial du Cabinet sur le développement durable et l'environnement, lequel comité avait reçu le mandat de produire, au plus tard au milieu de 2006, une stratégie fédérale de développement durable. Le Bureau du Conseil privé nous a aussi informés que le Comité spécial recevait l'appui du Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable, et du Bureau du Conseil privé, en tant que secrétariat du Cabinet. Nous nous attendions donc à ce que le gouvernement ait respecté, à la date prévue, sa promesse souvent réitérée.

1.43 Les six buts fédéraux énoncés dans les récentes lignes directrices du gouvernement pour l'élaboration des stratégies de développement durable, et la création d'un inventaire des activités connexes peuvent certes constituer les bases d'une stratégie fédérale, mais, comme nous l'avons déjà souligné dans le présent rapport, il n'existe toujours pas de stratégie fédérale de développement durable ni de plans concrets pour en produire une. Nous estimons donc que les progrès du gouvernement à l'égard de notre recommandation sont insatisfaisants (voir la pièce 1.5).

Pièce 1.5 Les progrès à l'égard de l'élaboration d'une stratégie fédérale de développement durable sont insatisfaisants

Recommandation	
Chapitre 7 du Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable	Progrès
Le Bureau du Conseil privé devrait confier à un organisme particulier la responsabilité de fournir des directives en matière de développement durable à l'intention des ministères et organismes et surveiller régulièrement les progrès réalisés. Pour les stratégies de développement durable de 2007, cet organisme devrait élaborer une stratégie fédérale de développement durable, à laquelle participeraient les ministres. (Paragraphe 7.25)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Le gouvernement est toujours incapable de suivre les progrès qui sont accomplis

1.44 Dans notre rapport de 2002, nous avons indiqué que de tenter de mesurer les progrès à l'égard du développement durable en examinant un ensemble de stratégies disparates qui répertorient des milliers d'activités revenait à tenter d'assembler un casse-tête géant sans l'image sur la boîte. Nous n'avons pas changé d'avis. S'il n'y a pas d'ensemble cohérent de buts et d'indicateurs de rendement, ni de mécanisme visant à faciliter la collecte de données fiables et concrètes sur le rendement, et la communication de cette information, on ne dispose pas des éléments de base nécessaires pour évaluer objectivement les progrès à l'égard des buts associés à la stratégie de développement durable.

Les mesures prises en réponse aux engagements des stratégies

La surveillance des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006

1.45 Cette année, nous avons examiné la mise en œuvre de 11 engagements tirés de 10 stratégies de développement durable de 2004-2006. Comme c'est le cas habituellement, notre sélection d'engagements repose sur un certain nombre de facteurs, notamment les suivants : l'engagement est clair, il y a une date cible pour la réalisation de l'engagement et le rendement peut être mesuré. Nous avons aussi choisi des engagements qui étaient selon nous assez significatifs pour faire progresser le développement durable. Nous avons examiné la planification et la surveillance des engagements et les rapports sur ceux-ci ainsi que les résultats obtenus au cours de la période de trois ans visée par les stratégies.

1.46 Nous nous attendions à ce que les ministères et les organismes aient géré comme il se doit la mise en œuvre de leurs engagements, tant les extrants à court terme que les résultats à long terme. Une gestion efficace devrait notamment comprendre les activités suivantes :

- planifier la mise en œuvre de l'engagement en consignant les échéances, les responsabilités et les attentes en matière de rendement;
- surveiller et consigner les mesures prises et les résultats obtenus et faire rapport sur ceux-ci;
- examiner la pertinence des mesures prises et déterminer les mesures correctives qui s'imposent.

Nous nous attendions aussi à ce que les ministères et organismes aient mis en œuvre et surveillé leurs engagements selon les modalités décrites dans leurs stratégies.

1.47 Des progrès satisfaisants ont été réalisés à l'égard de 5 des 11 engagements que nous avons examinés. Nous présentons nos observations et nos constatations détaillées sur chaque engagement, dans la pièce 1.6, à la fin du présent chapitre.

1.48 Dans certains cas, les représentants que nous avons rencontrés au cours de l'examen ne semblaient pas comprendre l'engagement pris par leur ministère. Dans le cas d'autres ministères ou organismes, les mécanismes de collecte ou d'évaluation de l'information sur le rendement attestant des progrès étaient faibles ou inexistants. De plus, au cours de notre vérification, nous avons découvert qu'on avait modifié certaines cibles. Enfin, des représentants ministériels nous ont dit qu'on s'attend souvent à ce que les engagements énoncés dans les stratégies de développement durable soient mis en œuvre sans apport additionnel de ressources humaines ou financières.

1.49 En comptant les engagements que nous avons vérifiés cette année, à ce jour nous avons examiné la mise en œuvre de 101 engagements importants. Nous n'avons pas vérifié de nouveau les engagements à l'égard du développement durable qui avaient déjà fait l'objet d'une vérification, mais seulement 45 p. 100 de ceux examinés à ce jour ont été remplis comme prévu. Nous estimons que les progrès réalisés sont tout simplement insuffisants.

1.50 Les progrès reposent sur des facteurs de réussite essentiels, lesquels faisaient souvent défaut dans les stratégies que nous avons examinées. Depuis 1998, nous recommandons aux ministères d'inclure dans leurs stratégies des engagements clairs et mesurables ainsi que des dates cibles. Bien que nous ayons tenté de choisir, aux fins de notre vérification, des engagements possédant ces caractéristiques dans les stratégies de 2004-2006, un bon nombre de stratégies comportaient des engagements — dont quelques-uns sélectionnés pour la vérification de cette année — qui n'étaient pas clairs et compréhensibles, ni mesurables et accompagnés d'une échéance.

1.51 Les ministères et organismes ont pu démontrer les progrès accomplis lorsque leurs engagements étaient clairs et compréhensibles et lorsqu'ils avaient mis en place des mécanismes pour réunir et évaluer l'information sur le rendement.

Qualité des stratégies de 2007-2009 sélectionnées

1.52 Trente-deux ministères et organismes fédéraux ont récemment déposé une quatrième série de stratégies de développement durable pour la période de 2007-2009. Nous avons examiné dix de ces stratégies. Nous avons tout d'abord procédé à une analyse du contenu des stratégies à l'aide des critères établis pour préparer une bonne stratégie de développement durable. Nous avons ensuite interrogé des cadres supérieurs et passé en revue d'autres documents dans six de ces ministères ou organismes. Il s'agissait ainsi de déterminer si le processus de préparation des stratégies avait permis de produire des plans rigoureux — et fait en sorte que la direction tienne compte du développement durable, comme on le souhaitait en 1995. Nos critères et nos attentes étaient fondés sur les lignes directrices largement diffusées auprès des ministères au cours de la dernière décennie (voir À propos de la vérification).

1.53 Au cours des neuf dernières années, nos travaux d'examen et les constatations découlant de nos vérifications de trois séries de stratégies ministérielles nous portent à croire que les causes profondes des faiblesses observées dans ces stratégies et leur processus d'élaboration sont le symptôme de problèmes à un niveau supérieur qu'on ne peut régler qu'à l'échelle de l'administration fédérale dans son ensemble. Ainsi, même si nous avons examiné les dernières stratégies et la méthode pour les produire dans les différents ministères et organismes, nous présentons des constatations globales. Notre analyse se concentre sur ce que nous estimons être des faiblesses systémiques sur le plan de la gouvernance, des pouvoirs attribués, de la reddition de comptes et de l'orientation donnée à l'initiative dans son ensemble, comme celles que révèlent la plupart des stratégies que nous avons examinées cette année.

La plupart des stratégies présentées semblent acceptables en théorie

1.54 Les stratégies que nous avons examinées contiennent presque tous les éléments mentionnés dans les lignes directrices. Elles expliquent, pour la plupart, leur rôle. Toutes les stratégies que nous avons examinées contiennent l'énoncé de la vision du développement durable de l'organisme. Les ministères ont établi une concordance entre les buts de leurs stratégies et les résultats stratégiques que l'on retrouve dans leurs documents de planification. La plupart du temps aussi, ils ont fait des recoupements entre leurs activités et les buts fédéraux énoncés dans les dernières lignes directrices.

1.55 Plusieurs des stratégies que nous avons examinées comportent des buts et des objectifs significatifs. Dans la plupart des cas, nous avons pu établir des liens logiques entre les buts et objectifs, et les activités et interventions correspondantes. La moitié des stratégies que nous avons examinées répondaient à tous les critères que nous avons utilisés pour l'analyse du contenu des stratégies.

Le manque de cibles claires et mesurables demeure une faiblesse importante

1.56 En 2005, nous avons signalé que moins de la moitié des stratégies de 2004-2006 renfermaient des cibles mesurables, assorties d'échéances et de résultats attendus précis — soit des cibles vérifiables objectivement. Cette importante faiblesse est toujours présente.

1.57 Dans la moitié des stratégies que nous avons examinées cette année, les cibles ne comportent pas d'échéances et ne sont pas formulées de manière à pouvoir être mesurées. La plupart d'entre elles n'indiquent pas clairement les résultats attendus. Le recours fréquent à des mots comme « promouvoir » et « faciliter » nuit beaucoup à la clarté des engagements et du niveau de responsabilité ministérielle à l'égard de leur réalisation.

1.58 Par ailleurs, même si les ministères et organismes utilisent presque tous un langage clair et simple, ils n'ont pas encore adopté la même terminologie pour les stratégies de développement durable. Par exemple, les buts pour un ministère donné sont, pour un autre ministère, les principaux résultats, les résultats stratégiques, les thèmes ou les enjeux stratégiques. Les cibles pour un ministère sont appelées les engagements, les activités ou les résultats par un autre. Étant donné l'absence fréquente de caractéristiques déterminantes, il a souvent été ardu de comprendre, dans le contexte de nos travaux de vérification, ce que le ministère décrivait.

1.59 Les caractéristiques des engagements des stratégies de 2007-2009 sont semblables à celles des engagements de 2004-2006 que nous avons examinés cette année. Nous en fournissons des exemples dans la pièce 1.6 (pages 47-57).

1.60 Il serait certes possible de surveiller la réalisation des activités et la production des extrants en s'appuyant sur les stratégies que nous avons examinées, mais, dans l'ensemble, les stratégies ne fournissent pas de repères pouvant permettre de faire le suivi des progrès individuels ou collectifs à l'égard des buts en matière de développement durable. En plus du fait que les stratégies ne comportent pas d'attentes, d'échéances, d'indicateurs ou de points de

référence, beaucoup d'entre elles ne présentent aucune explication à propos du lien présumé entre la somme des activités et des extraits et les buts globaux. Il est donc difficile, à la lecture des stratégies, de savoir si les activités et les extraits qui y sont décrits permettront vraiment d'atteindre les buts fixés.

1.61 Lorsque les stratégies ne présentent pas ces caractéristiques, il est difficile tant pour nous que pour les organismes eux-mêmes de surveiller objectivement la mise en œuvre de ces stratégies ou de fournir au Parlement une assurance quant aux progrès réalisés par rapport aux buts associés à la stratégie de développement durable.

Il n'y a pas d'évaluation des principaux programmes, politiques et activités

1.62 Plusieurs représentants ministériels nous ont affirmé que le développement durable est la raison d'être de leur ministère et donc de toutes ses activités. Par contre, rien n'indique dans les dossiers ou les renseignements émanant des ministères en cause que les stratégies que nous avons examinées sont basées sur une évaluation complète des principales répercussions, quant au développement durable, associées aux réalisations dans les principaux secteurs d'activité de ces organismes, et de ce qui pourrait être fait différemment. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que les ministères avaient analysé et pris en compte les conséquences environnementales, sociales et économiques de leurs politiques, programmes et activités en cours ou prévus, lors de l'élaboration de leurs stratégies.

L'élaboration des stratégies reste un acte axé sur la conformité

1.63 Tout comme en 2002, nous avons constaté que la majeure partie des stratégies que nous avons examinées cette année ne sont encore que des listes de projets mettant en évidence les travaux en cours. Plusieurs responsables dans les ministères nous ont parlé de leurs « rapports » plutôt que de leurs plans ou de leurs stratégies de développement durable.

1.64 La plupart des 24 sous-ministres adjoints et vice-présidents que nous avons interrogés semblaient considérer l'élaboration des stratégies de développement durable comme une exigence à respecter plutôt que comme une responsabilité en matière de gestion du changement. Il est évident que les ministères s'efforcent de remplir les obligations prévues par la *Loi sur le vérificateur général (1995)*. Nous craignons cependant qu'ils tentent de respecter la lettre plutôt que l'esprit de la *Loi*.

1.65 Plusieurs stratégies que nous avons examinées cette année ont été élaborées sans les renseignements de base nécessaires pour produire

un plan rigoureux. Les ministères n'ont pas tenu compte du rendement antérieur ou des leçons tirées de leurs stratégies précédentes, ni obtenu les vues des parties intéressées sur les questions clés de portée ministérielle ou gouvernementale. Ils n'ont pas non plus effectué de nouvelle analyse systématique du contexte et des enjeux afin de déterminer si les possibilités ou les risques avaient changé depuis la dernière stratégie. L'amélioration continue semble avoir été peu prise en compte dans les stratégies.

1.66 Si l'on en juge par leurs stratégies, plusieurs ministères ont perdu de vue l'objectif du processus ainsi que les principes, les buts et les pratiques exemplaires communiqués dans les documents d'orientation destinés à leur faciliter la tâche.

1.67 Nous avons trouvé des exceptions qui étaient de toute évidence attribuables à l'engagement de certains cadres supérieurs. À la lumière de notre examen, nous croyons que l'application des pratiques exemplaires énoncées dans le *Guide de l'écogouvernement* est peu répandue et qu'elle dépend largement de champions convaincus au sein de la haute direction.

Les progrès sont tributaires de bonnes pratiques de gestion et de la reddition de comptes à l'égard des résultats

1.68 La haute direction ne peut à elle seule assurer des progrès uniformes, généraux et mesurables à l'égard des buts du développement durable. Pour obtenir des progrès durables, il faudra des objectifs stratégiques clairs et cohérents, une coordination et une orientation fermes au niveau central et de bonnes pratiques de gestion qui ne s'appuient pas uniquement sur les actions de certains individus, de même qu'une reddition de comptes indéfectible axée sur les résultats.

1.69 Nous ne savons pas si les différents ministères, ou Environnement Canada, en tant que ministère chargé de l'initiative globale, ont été tenus responsables par le gouvernement — ni de quelle manière ils ont été tenus responsables — de la piètre qualité générale des stratégies au cours de la dernière décennie ou de l'absence d'éléments probants attestant de progrès individuels et collectifs à l'égard des buts de leurs stratégies de développement durable. Le manque de bonnes pratiques de gestion uniformes caractérisées par une approche cyclique qui englobe « la planification, l'exécution, le contrôle et l'amélioration » demeure une grande faiblesse.

1.70 Tant que ces faiblesses importantes persisteront à l'échelle des ministères et du gouvernement dans son ensemble, les parlementaires ne pourront obtenir l'assurance que les stratégies de développement

durable des ministères et des organismes fédéraux font avancer le développement durable. Le commentaire le plus positif que nous puissions formuler à l'égard du processus actuel est que le gouvernement a sensibilisé les ministères au fait qu'ils doivent produire des stratégies et qu'il a introduit les mots « développement durable » dans son vocabulaire.

Aller plus loin

1.71 Le développement durable reste un défi exigeant pour le gouvernement et il demeure que de bonnes stratégies sont essentielles pour le relever avec succès. Si l'un des objectifs principaux des stratégies est de créer des repères pour surveiller les progrès individuels et collectifs en faveur du développement durable, il faut faire davantage pour garantir que les ministères et les organismes adoptent une approche qui donnera les résultats voulus.

1.72 Le gouvernement doit se demander comment intégrer les stratégies de développement durable à ses plans et à ses priorités, et comment ces stratégies peuvent contribuer à leur réalisation. Il doit examiner l'efficacité de son approche actuelle en fonction de ses attentes et déterminer ce qui donne des résultats et ce qui pourrait être amélioré. Il doit déterminer ce qu'il faut faire pour combler les lacunes et à qui confier cette tâche. Enfin, il doit communiquer ses attentes à tous les ministères et aux organismes centraux de façon uniforme et convaincante.

1.73 Les stratégies de développement durable et le processus d'élaboration des stratégies avaient pour but de faire de chaque ministère un ministère voué au développement durable. Elles visaient à ce que tous les ministères et organismes fédéraux agissent en étant conscients des liens étroits entre la santé de l'environnement, de la société et de l'économie, et à ce qu'ils adoptent des programmes socioéconomiques et environnementaux qui s'harmonisent au lieu de se contredire.

1.74 Sur la base de nos constatations au cours de la dernière décennie, nous estimons qu'il revient au gouvernement de se demander si les incitatifs et les leviers mis en place sont suffisamment puissants pour faire en sorte que tous les ministères et organismes intègrent systématiquement le développement durable à leurs pratiques, conformément à ce qu'il a dit souhaiter.

1.75 En 1995, le gouvernement a présenté la justification et les objectifs des stratégies de développement durable dans le *Guide de l'écogouvernement*. Manifestement, le développement durable et les stratégies de développement durable étaient — et, croyons-nous,

demeurent —, une initiative du gouvernement. C'est pourquoi nous avons adressé notre recommandation au gouvernement du Canada plutôt qu'à un ministère ou à un de ses représentants en particulier.

1.76 Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait examiner en profondeur, avec dossier de documentation à l'appui, l'approche qu'il adopte pour préparer et mettre en œuvre les stratégies de développement durable, et prendre les mesures qui s'imposent pour donner suite aux résultats de cet examen. L'examen devrait prendre en compte les attentes initiales pour les stratégies de développement durable, telles que formulées dans le *Guide de l'écogouvernement* (1995), les leçons tirées au cours des quatre dernières séries de stratégies de développement durable, de même que les vues des parties intéressées sur les principaux enjeux et possibilités à venir. Le rapport découlant de cet examen devrait préciser ce qui suit :

- les buts fédéraux de développement durable, y compris les attentes, les indicateurs et les cibles de rendement devant servir de repères objectifs et vérifiables pour mesurer les progrès;
- les renseignements indiquant comment les stratégies de développement durable ministérielles devraient intégrer les buts fédéraux et contribuer à leur atteinte, et comment les mécanismes actuels, comme l'évaluation environnementale stratégique, devraient être intégrés aux stratégies de développement durable des ministères et organismes, et y contribuer;
- les forces, les faiblesses, les possibilités et les contraintes associées à l'approche utilisée actuellement pour produire et mettre en œuvre les stratégies de développement durable et en rendre compte, notamment les principales possibilités d'amélioration;
- les rôles et les responsabilités, y compris les actions attendues des ministères et des organismes centraux respectifs pour que les possibilités d'amélioration soient mises à profit, que les attentes du gouvernement à l'endroit des stratégies de développement durable soient satisfaites et que les principales parties intéressées soient investies des pouvoirs nécessaires et tenues responsables.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Environnement Canada, le ministère responsable de la coordination des stratégies de développement durable, répondra à la recommandation au nom du gouvernement.

Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada, le ministère qui s'est vu confier la responsabilité de coordonner les stratégies de développement durable en septembre 2005, accepte la

recommandation au nom du gouvernement. En effet, il est opportun de reconsidérer l'approche du développement durable à la lumière de l'expérience acquise depuis dix ans et des pratiques exemplaires qui se sont développées à l'échelle internationale en matière de stratégies de développement durable. Environnement Canada, en collaboration avec les autres ministères, fera un examen approfondi qui permettra de déterminer les moyens d'améliorer l'approche que le gouvernement entend adopter. L'examen sera terminé d'ici octobre 2008. La présente réponse a été élaborée en consultation avec le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Conclusion

1.77 Le développement durable est un mode de fonctionnement selon lequel les administrateurs prennent en compte les conséquences sociales, économiques et environnementales, présentes et futures, des politiques et des activités de l'organisme auquel ils sont associés, et mettent en œuvre des plans d'action concrets pour saisir les possibilités d'amélioration et atténuer les effets défavorables.

1.78 Depuis 1995, le gouvernement réitère son engagement d'intégrer systématiquement le concept du développement durable aux activités des ministères. Il s'est montré persuasif tant au Canada qu'à l'étranger au sujet des améliorations de la qualité de vie qu'une approche axée sur le développement durable peut procurer.

1.79 Mais 12 ans et 4 séries de stratégies de développement durable plus tard, l'approche adoptée par le gouvernement pour traduire ses intentions en gestes concrets n'a pas donné les résultats escomptés. Nos vérifications actuelles et antérieures montrent clairement que les stratégies de développement durable et leur élaboration ne favorisent pas suffisamment l'intégration du concept du développement durable aux activités et aux processus décisionnels des ministères de la manière prévue lors du lancement du processus en 1995.

1.80 Les progrès réalisés à l'égard des engagements formulés dans les stratégies de développement durable que nous avons examinées sont insatisfaisants. Environnement Canada n'a pas suivi de façon satisfaisante nos recommandations. Le gouvernement n'a pas encore élaboré une stratégie fédérale de développement durable en réponse à nos recommandations antérieures. Par ailleurs, seulement une des six stratégies que nous avons examinées en détail cette année répond

aux critères que nous avons établis pour la production de plans rigoureux (voir À propos de la vérification).

1.81 Nous craignons que l'ambition et la vigueur qui ont marqué les étapes initiales de l'initiative de développement durable du gouvernement se soient dissipées et que l'élaboration des stratégies ne représente guère plus qu'un exercice mécanique dont l'objectif est de satisfaire aux exigences de la loi.

1.82 Depuis 1995, il n'y a pas eu d'examen de gestion approfondi de l'approche du gouvernement ni de confirmation d'ensemble des fondements ou des buts fédéraux en matière de développement durable. Le moment est venu pour le gouvernement d'examiner comment les stratégies de développement durable devraient être intégrées à ses plans et priorités et contribuer à leur réalisation, et de donner une orientation pour la prochaine série de stratégies de développement durable qui seront publiées en décembre 2009.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006

Le commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès réalisés à l'égard des engagements pris dans les stratégies de développement durable. La présente section [c.-à-d. la pièce 1.6] fait état des progrès des ministères ou organismes en ce qui concerne les engagements des stratégies de développement durable déposées en 2004. Nous avons examiné 11 engagements, dans 10 stratégies, que nous estimions significatifs pour réaliser des progrès dans le domaine du développement durable. Nous avons jugé que les progrès étaient satisfaisants lorsque l'engagement avait été réalisé entièrement ou en grande partie, ou encore, si l'échéance était à venir, lorsque les progrès réalisés étaient suffisamment probants pour laisser raisonnablement supposer qu'ils seraient entièrement ou en grande partie réalisés à la date prévue.

Engagement	Progrès	Commentaires
Agence canadienne de développement international		
<p>L'Agence canadienne de développement international améliorera les politiques, programmes et systèmes de santé qui répondent spécialement aux besoins des femmes, des filles et des garçons dans divers domaines tels que la nutrition, la santé en matière sexuelle et en hygiène de la reproduction, les maladies contagieuses et non contagieuses, l'eau et l'assainissement.</p> <p>Date de réalisation : 2015</p>	<p>Insatisfaisants</p>	<p>Contexte. En 2000, le Canada a adopté, avec 191 autres pays, les objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU (OMD). Ces objectifs, qui doivent être atteints d'ici 2015, fournissent un cadre pour les interventions des pays donateurs comme le Canada.</p> <p>L'engagement pris par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dans sa stratégie de développement durable reflète l'engagement international pris à l'égard des OMD pour le renforcement des programmes en santé et en nutrition.</p> <p>Constatations. L'Agence adapte ses programmes en tenant compte de cet engagement et du contexte de chaque pays où elle exerce ses activités. Ainsi, l'ACDI fournit une aide au développement qui correspond aux plans et aux priorités de développement des pays bénéficiaires. L'Agence fait une contribution financière en partenariat avec d'autres pays donateurs aux programmes des pays bénéficiaires en plus de ses propres projets.</p> <p>Nous avons constaté que l'ADCI avait obtenu de bons résultats à l'égard de certains programmes, mais lorsque l'Agence modifie ses programmes d'aide en fonction des priorités des OMD, elle est incapable la plupart du temps de montrer comment ses programmes contribuent aux progrès réalisés à l'égard de l'engagement. Les résultats obtenus dans le cadre des projets ou des programmes ne sont habituellement pas consolidés par rapport à l'engagement. Par conséquent, l'Agence ne pouvait montrer l'étendue des progrès par rapport à l'engagement énoncé.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Citoyenneté et Immigration Canada		
<p>Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) fera en sorte que tous les cadres d'évaluation tiennent compte, le cas échéant, de l'incidence des politiques et des programmes de CIC sur le développement durable.</p> <p>Date de réalisation : 2004-2005 et au-delà</p>	Insatisfaisants	<p>Contexte. Les activités de Citoyenneté et Immigration Canada ont des objectifs démographiques, économiques et socioculturels. Dans sa stratégie de développement durable, le Ministère indiquait qu'il fallait « prendre davantage conscience de certaines implications pour l'environnement » de ses politiques et programmes et « mieux intégrer ces considérations [aux] politiques, programmes et processus décisionnels [du Ministère] », précisant qu'il s'agissait d'un défi important. L'engagement du Ministère était susceptible de permettre de relever ce défi et d'autres défis du développement durable.</p> <p>Constataions. Nous nous attendions à ce que les cadres d'évaluation intègrent le développement durable. Nous nous attendions aussi à ce qu'un rapport d'évaluation indique l'incidence possible des politiques et programmes du Ministère sur le développement durable.</p> <p>Après nous avoir informés qu'il n'y avait pas eu jusque-là de rapport officiel sur cet engagement, les représentants du Ministère nous ont néanmoins remis certains documents aux fins de notre vérification. Nous n'avons pas trouvé de mention de l'engagement ni de la stratégie de développement durable du Ministère dans ces documents lors de notre vérification.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Pêches et Océans Canada		
<p>Pêches et Océans Canada apportera des améliorations au processus réglementaire de l'aquaculture en ce qui a trait à l'examen des demandes de sites et des demandes de renouvellement.</p> <p>Date de réalisation : mars 2006</p>	<p>Insatisfaisants</p>	<p>Contexte. En tant que secteur de production alimentaire qui se développe le plus rapidement au monde, l'aquaculture est une industrie dont l'importance croît aussi bien au Canada qu'ailleurs dans le monde. Pêches et Océans Canada (MPO) est l'organisme fédéral responsable du développement de l'aquaculture, mais le gouvernement fédéral et les provinces partagent la responsabilité de réglementer les activités aquacoles.</p> <p>Dans sa stratégie de développement durable de 2005-2006, le Ministère s'est engagé à améliorer le processus de réglementation, au plus tard le 31 mars 2006. Le résultat serait un «processus réglementaire amélioré conforme au programme de réglementation intelligente et au Plan de modernisation du processus environnemental du MPO, [qui] imposera des normes environnementales et fera de l'aquaculture une industrie davantage viable sur le plan environnemental et économique ».</p> <p>Constatations. Le Ministère a réalisé des progrès constants pour ce qui est d'améliorer l'accès à d'éventuels sites aquacoles, surtout en harmonisant son processus de demandes de site et d'examen des demandes avec les processus des provinces. En revanche, le Ministère a convenu qu'il devait faire davantage pour améliorer de façon significative le processus de réglementation.</p> <p>Le Ministère prévoyait élaborer et négocier une entente-cadre nationale sur l'aquaculture. Les travaux se sont avérés plus complexes que prévu initialement et, en l'absence d'une telle entente-cadre nationale sur l'aquaculture, le Ministère n'a pas réalisé de progrès satisfaisants pour ce qui est d'apporter des améliorations au processus réglementaire. Le Ministère a toutefois indiqué qu'il continuerait de considérer d'autres approches fédérales susceptibles d'améliorer la viabilité de l'aquaculture.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Santé Canada		
<p>Santé Canada travaillera en collaboration avec des intervenants afin de formuler ou d'actualiser les lignes directrices et les normes à fondement scientifique pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et réduire les maladies d'origine alimentaire. À cette fin, Santé Canada participera également à des initiatives ayant pour but d'améliorer la transparence du système de réglementation et de sensibiliser le public aux questions de sécurité alimentaire.</p> <p>Date de réalisation : en cours</p>	<p>Insatisfaisants</p>	<p>Contexte. Santé Canada a la responsabilité d'établir des normes et des politiques sur la salubrité des aliments qui font leur apparition sur le marché canadien. Compte tenu des inquiétudes du public concernant la salubrité des aliments et des demandes de renseignements des consommateurs pour mieux comprendre les conséquences de leurs choix alimentaires, Santé Canada doit veiller à ce que ses normes et lignes directrices soient à jour.</p> <p>Constatations. Santé Canada a fait part de trois projets liés à son engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • réviser et mettre à jour les <i>Lignes directrices relatives à l'évaluation de l'innocuité des aliments nouveaux</i> (comme les produits dérivés de plantes ou d'animaux génétiquement modifiés); • accroître les exigences en matière d'étiquetage pour les allergènes alimentaires prioritaires, le gluten et les sulfites présents dans les aliments préemballés; • élaborer des règlements sur l'étiquetage relatif à la manipulation sécuritaire des produits de viande et de volaille crues hachées. <p>Pour le premier projet, Santé Canada a mis à jour ses lignes directrices sur les aliments nouveaux dérivés de plantes et de micro-organismes. Le Ministère n'a pas encore élaboré de nouvelles lignes directrices sur l'évaluation de la salubrité des aliments nouveaux dérivés d'animaux et de poissons.</p> <p>Pour le deuxième projet, Santé Canada a consulté des parties intéressées concernant les exigences d'étiquetage des allergènes alimentaires, du gluten et des sulfites présents dans les aliments préemballés et a préparé une ébauche de modification des règlements.</p> <p>Pour le troisième projet, Santé Canada a établi des exigences légales concernant le libellé des étiquettes des produits de viande crue hachée et de volaille crue hachée, mais les règlements ne sont pas encore en vigueur.</p> <p>Comme aucun des trois projets n'a été réalisé au cours de la période visée par la stratégie, nous avons conclu que le Ministère n'avait pas accompli des progrès satisfaisants.</p> <p>Le Ministère a indiqué qu'il fera avancer ces projets dans le cadre de sa prochaine stratégie de développement durable.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Affaires indiennes et du Nord Canada		
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada appuiera les mesures de planification communautaire générales dans toutes les régions du Sud. La Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques coordonne, à l'échelle nationale, les efforts déployés pour réaliser ce but, qui est mis de l'avant dans chacun des bureaux régionaux et devrait être atteint d'ici à décembre 2006.</p> <p>Date de réalisation : décembre 2006</p>	<p>Insatisfaisants</p>	<p>Contexte. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) décrit la planification communautaire globale comme un processus holistique et intégré qui dépend de la prise en compte de tous les principaux secteurs de planification, et permet à une communauté d'établir la marche à suivre pour parvenir à la viabilité et à l'autosuffisance et pour développer ses capacités de gouvernance. Une meilleure planification doit également viser à établir un équilibre entre la protection de l'environnement et la mise en valeur des ressources.</p> <p>L'administration centrale d'AINC coordonne la surveillance de l'engagement, mais le Ministère a indiqué que les bureaux régionaux sont responsables de l'exécution des projets.</p> <p>Constatations. Dans sa stratégie de développement durable, le Ministère a indiqué qu'il élaborerait un plan d'action national, comportant des résultats prévus et des indicateurs de rendement. Ce plan n'a cependant pas été produit. À l'échelon régional, nous avons relevé des plans d'action liés directement à cet engagement dans deux régions seulement. Dans d'autres régions, des listes d'activités liées à la planification communautaire avaient été dressées, mais nous avons été incapables d'établir un lien entre ces activités et l'engagement.</p> <p>Le Ministère a fourni des documents attestant d'activités de planification communautaire dans les régions, mais nous n'avons pas pu évaluer les progrès, car l'information était insuffisante pour démontrer que l'engagement avait été rempli ou que ces activités se déroulaient en temps opportun. De plus, sans plan d'action national, nous n'avons pas pu établir si toutes ces initiatives avaient un lien avec l'engagement.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Industrie Canada		
<p>Industrie Canada continuera d'offrir le programme Ordinateurs pour les écoles (OPE) et de viser à sa durabilité environnementale à long terme en travaillant avec les gouvernements, l'industrie et d'autres intervenants pour accroître l'information qu'il fournit sur les coûts et la mise en œuvre de mesures de recyclage respectueuses de l'environnement; et en effectuant des recherches sur les capacités et l'infrastructure canadiennes en matière de recyclage et d'élimination.</p> <p>Date de réalisation : 2004-2006</p> <p>En attendant son examen et son renouvellement, le programme OPE continuera d'atteindre la cible annuelle de 60 000 ordinateurs remis à neuf et donnés à des lieux d'apprentissage au Canada.</p>	<p>Satisfaisants</p>	<p>Contexte. Le programme Ordinateurs pour les écoles (OPE) a été lancé par Industrie Canada en 1993 comme projet pilote. Il est exécuté en collaboration avec les provinces, les territoires, le secteur privé et des bénévoles. Le programme permet de recueillir et de remettre à neuf des ordinateurs excédentaires offerts par le gouvernement et le secteur privé.</p> <p>Constatations. À Industrie Canada, le programme OPE est parrainé par un sous-ministre adjoint et il est coordonné par la haute direction et des gestionnaires du programme.</p> <p>Pour la période visée par l'examen, soit 2003-2006, le programme a atteint ses objectifs pour ce qui est de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • collaborer avec les gouvernements fédéral et provinciaux et les entités territoriales, les associations industrielles, les organisations non gouvernementales et les organismes sans but lucratif; • accroître l'effet multiplicateur des fonds obtenus des gouvernements et du secteur privé — d'un facteur de trois environ; • dépasser ses cibles annuelles de réutilisation des ordinateurs et de réutilisation et de recyclage de matériel destiné aux sites d'enfouissement — de 37 p. 100 en 2003, de 60 p. 100 en 2004, de 89 p. 100 en 2005 et de 61 p. 100 en 2006; • surveiller les progrès de l'exécution du programme; • participer à des projets pilotes en vue de trouver des solutions écologiques d'élimination des déchets électroniques; • prendre part à des forums nationaux et internationaux sur la réutilisation et le recyclage écologiques; • donner chaque année à plus de 1 000 personnes une formation axée sur les compétences, par l'intermédiaire d'activités de remise à neuf. <p>La haute direction a tenté d'obtenir un financement stable du Parlement en 2005-2006 et 2006-2007, mais elle n'a pas réussi.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Ministère de la Justice Canada		
<p>Justice Canada examinera les orientations et les services du Ministère dans l'optique du développement durable.</p> <p>Date de réalisation : 2006</p>	<p>Insatisfaisants</p>	<p>Contexte. Cet objectif est lié à deux grands thèmes de la stratégie de développement durable du Ministère : un système de justice viable pour les Canadiens et leurs collectivités; l'intégration des principes du développement durable aux activités du Ministère.</p> <p>Le Ministère a établi trois indicateurs de rendement pour cet objectif :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et mettre en œuvre une liste de contrôle des questions juridiques liées au développement durable. • Mettre en œuvre la Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes. • Établir des indicateurs de base de la viabilité du système de justice afin de faciliter la mesure régulière des progrès. <p>Constatations. Les progrès concernant l'élaboration et la mise en œuvre d'une liste de contrôle des questions juridiques liées au développement durable sont insatisfaisants. Nous n'avons pas trouvé de document indiquant qu'une liste de contrôle des questions juridiques avait été dressée.</p> <p>Les progrès concernant la mise en œuvre de la Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes sont satisfaisants. Le Ministère a élaboré des lignes directrices, des dispositions obligatoires et un système de suivi. Depuis avril 2006, dix mémoires au Cabinet et une présentation au Conseil du Trésor ont intégré une évaluation environnementale stratégique. Par contre, le Ministère ne produisait pas couramment de rapport officiel sur le taux d'observation de la Directive du Cabinet.</p> <p>Les progrès concernant l'établissement des indicateurs de base de la viabilité du système de justice afin de faciliter la mesure régulière des progrès sont insatisfaisants. Nous n'avons pas trouvé de documents attestant de la préparation d'indicateurs de base.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Ressources naturelles Canada		
<p>Ressources naturelles Canada élaborera une stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes des forêts, intégrant les risques sociaux, environnementaux et économiques, en partenariat avec Environnement Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments.</p> <p>Date de réalisation : 2005</p>	Satisfaisants	<p>Contexte. Les espèces exotiques envahissantes sont des végétaux, des animaux ou des micro-organismes nuisibles qui, lorsqu'ils sont introduits du fait de l'activité humaine à l'extérieur de leur aire d'extension naturelle passée ou présente, menacent l'environnement, l'économie ou la société, y compris la santé humaine. Les coûts des introductions passées d'espèces exotiques envahissantes sont difficiles à mesurer exactement, mais le coût annuel des dommages causés à l'industrie du bois d'œuvre a été estimé à des centaines de millions de dollars.</p> <p>Constatations. Ressources naturelles Canada a fait des progrès satisfaisants quant à son engagement d'élaborer une stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes des forêts.</p> <p>Au printemps 2005, une ébauche de stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes des forêts a été transmise aux fins d'examen au Groupe de travail du Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF).</p> <p>Mais à la suite d'une décision du CCMF, le Ministère a annoncé, en décembre 2005, une réorientation de l'étendue de la stratégie afin d'inclure tous les ravageurs forestiers (indigènes et non indigènes). Cette réorientation a été provoquée par des infestations grandissantes de ravageurs indigènes, dont le dendroctone du pin. Le Ministère a conclu avec le CCMF qu'il serait plus profitable pour les gouvernements, l'industrie et l'ensemble du pays d'adopter une approche globale pour tous les ravageurs forestiers.</p> <p>La stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes des forêts n'a donc pas été finalisée. Toutefois, le Ministère tente, de concert avec ses partenaires, d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre les ravageurs forestiers. Il prévoit la faire approuver par le CCMF en 2008. Cette stratégie de portée plus générale devrait intégrer toutes les questions que devait cibler la stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes des forêts.</p> <p>Entre-temps, le Ministère a poursuivi la mise en œuvre de son plan d'action pour affronter les risques que posent les espèces exotiques envahissantes, dans la logique de l'ébauche de stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes des forêts.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Transports Canada		
<p>Transports Canada concevra un <i>Objectif du transport durable</i>, qui servira d'instrument pour renforcer la capacité de Transports Canada à prendre des décisions intégrées. En cas de succès, l'Objectif sera institutionnalisé et promu dans le processus décisionnel de Transports Canada. L'Objectif pourra également être échangé avec le secteur des transports pour être utilisé dans d'autres organismes.</p> <p>Dates de réalisation</p> <p>Phase I : le 31 mars 2006</p> <p>Phase II : le 31 mars 2007</p>	Satisfaisants	<p>Contexte. Selon Transports Canada, l'Objectif du transport durable est un instrument qui a pour but d'aider les analystes à veiller à ce que les politiques et les programmes du Ministère soutiennent les efforts du gouvernement en matière de transport durable et les principes de développement durable adoptés par le Ministère.</p> <p>Constataions. Transports Canada a conçu un prototype d'Objectif en 2004-2005 et a évalué son utilité dans le cadre du Programme de capacités en matière de développement durable du Ministère. Le Ministère a publié et distribué l'Objectif en respectant la date prévue du 31 mars 2007, conformément à son engagement.</p> <p>Transports Canada n'a commencé que récemment à planifier et à concevoir du matériel pour les ateliers de formation prévus dans son engagement. Il était prévu que la conception des ateliers débute en 2006-2007, même si le lecteur aurait pu supposer, en raison du libellé de l'engagement, que la présentation des ateliers devait débiter en 2006-2007. Mais au 31 mars 2007, le Ministère n'avait pas encore tenu d'atelier.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada		
<p>Diversification de l'économie de l'Ouest Canada investira dans des projets qui visent à développer et à commercialiser des technologies et des processus environnementaux.</p> <p>Date de réalisation : augmentation de 10 p. 100 des montants investis, sur une période de 3 ans</p>	<p>Satisfaisants</p>	<p>Contexte. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a pour mandat de promouvoir le développement et la diversification de l'économie de l'Ouest canadien. L'organisme est aussi en bonne position pour contribuer au développement durable dans l'Ouest canadien par ses programmes et services qui encouragent l'innovation, l'entrepreneuriat et les collectivités durables.</p> <p>Tous les projets qui reçoivent du financement de l'organisme sont examinés afin de déterminer si leur incidence sur le développement durable est importante ou non. Les projets ou activités de développement durable sont définis comme étant ceux qui ont une incidence positive sur l'environnement. Les technologies environnementales sont définies comme étant celles qui atténuent l'incidence des activités humaines sur l'environnement. Elles permettent d'accroître l'efficacité énergétique, de rendre plus efficace le traitement de l'eau et des eaux usées et de remettre en état les sols sur lesquels se trouvaient auparavant des bâtiments. Elles comprennent aussi les technologies qui permettent de réduire la pollution de l'air et la pollution par le bruit, d'améliorer les pratiques de gestion des déchets et de soutenir la durabilité des projets de construction.</p> <p>Constatations. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a réalisé des progrès satisfaisants. Selon la période de référence 2003-2004, l'objectif visé par l'organisme était d'augmenter le total des montants investis dans les projets de 10 p. 100 sur trois ans, pour atteindre 19,3 millions de dollars ou plus. Au cours de la période de trois ans terminée le 31 mars 2007, l'organisme a investi au total 24,2 millions de dollars dans des projets de développement et de commercialisation des technologies et des processus environnementaux.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Pièce 1.6 Progrès réalisés à l'égard de certains des engagements énoncés dans les stratégies de développement durable de 2004-2006 (suite)

Engagement	Progrès	Commentaires
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (suite)		
<p>Diversification de l'économie de l'Ouest Canada attirera de nouveaux investissements en recherche et développement pour des technologies de l'environnement.</p> <p>Date de réalisation : augmentation de 10 p. 100 des montants rassemblés, sur une période de 3 ans</p> <p>On peut utiliser l'analyse de six études de cas pour démontrer les résultats (réussites, faiblesses et leçons tirées de l'expérience), comme information supplémentaire.</p>	Satisfaisants	<p>Constatations. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a réalisé des progrès satisfaisants. Selon la période de référence 2003-2004, l'objectif était d'augmenter de 10 p. 100 sur trois ans, jusqu'à concurrence de 48,5 millions de dollars ou plus, le montant des nouveaux investissements engendrés par effet multiplicateur. Le montant des nouveaux investissements générés, d'après le calcul effectué par l'organisme, est obtenu en soustrayant les investissements de l'organisme du coût total du projet. Le montant total des nouveaux investissements engendrés par effet multiplicateur dans les projets de développement et de commercialisation des technologies et des processus environnementaux s'élevait à 45,1 millions de dollars pour la période de trois ans terminée le 31 mars 2007.</p> <p>L'organisme reconnaît aussi que des critères faciles à mesurer comme les montants investis et les nouveaux investissements générés par effet multiplicateur n'indiquent pas que les projets ont atteint les buts de durabilité de l'environnement. L'intention de l'organisme était d'utiliser des études de cas pour montrer comment les projets de développement durable soutenus par l'organisme contribuaient à atteindre les buts de durabilité de l'environnement. La date prévue pour l'achèvement des études de cas était juin 2007.</p>

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que l'engagement a été formulé.

À propos de la vérification

Objectifs

Nous avons tenté de déterminer si Environnement Canada et le Bureau du Conseil privé avaient réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des principales recommandations formulées dans nos rapports précédents, si les ministères et organismes sélectionnés avaient mis en œuvre certains engagements particuliers figurant dans leurs stratégies de développement durable de 2004-2006, et si les stratégies de 2007-2009 des ministères sélectionnés constituaient des plans rigoureux pouvant favoriser le développement durable.

Étendue et méthode

Nos travaux de suivi des recommandations antérieures portaient notamment sur Environnement Canada et le Bureau du Conseil privé. Au moyen d'entrevues et de l'examen de documents, nous avons tenté de déterminer si :

- suivant la recommandation 7.25 de notre rapport de 2005, Environnement Canada avait fait des progrès satisfaisants pour ce qui est de donner des directives aux ministères pour la préparation de leurs stratégies de développement durable de 2007-2009;
- suivant la recommandation 7.32 de notre rapport de 2005, le Bureau du Conseil privé avait fait des progrès satisfaisants en veillant à la tenue d'une étude, à l'échelle du gouvernement fédéral dans son ensemble, des leçons tirées des stratégies de développement durable antérieures dans le cadre de la préparation des stratégies de développement durable de 2007-2009;
- suivant la recommandation 7.25 de notre rapport de 2005, le Bureau du Conseil privé et Environnement Canada avaient fait des progrès satisfaisants pour ce qui est d'élaborer une stratégie fédérale de développement durable. La recommandation n^o 1 du rapport de juin 2005 du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles et la recommandation n^o 4 du rapport de juillet 2005 du Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable recommandent aussi au gouvernement de produire une stratégie fédérale de développement durable.

Nous avons évalué les progrès découlant de ces recommandations en utilisant le *Guide d'évaluation des progrès de l'entité* du Bureau (mai 2005).

En ce qui concerne la surveillance des engagements formulés dans les stratégies de développement durable, nous avons examiné 11 engagements tirés des stratégies de développement durable de 2004-2006 des 10 ministères ou organismes suivants : Affaires indiennes et du Nord Canada, Agence canadienne de développement international, Citoyenneté et Immigration Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Industrie Canada, ministère de la Justice Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, Santé Canada et Transports Canada.

Pour sélectionner les engagements, nous avons retenu certains facteurs, notamment si les engagements étaient clairs et mesurables et s'ils étaient assortis d'une date cible. Nous avons aussi choisi des engagements qui pouvaient selon nous faire progresser le développement durable de manière significative.

Les résultats de notre examen s'appliquent aux 11 engagements que nous avons examinés et ne sont pas nécessairement révélateurs des progrès globaux à l'égard des stratégies de développement durable des organisations.

Pour faciliter notre examen, nous avons demandé à chaque organisation de répondre à un questionnaire standard et de nous fournir des documents clés, y compris de l'information sur le rendement liée à son engagement. Nous avons examiné ces documents et interrogé les représentants des organisations, au besoin. Nous avons pris en compte les éléments suivants pour déterminer si les progrès étaient satisfaisants ou insatisfaisants :

- les exigences de l'engagement;
- la complexité de l'engagement;
- le temps écoulé depuis la date de l'engagement;
- les résultats vérifiables obtenus à la suite des mesures prises;
- les changements importants survenus, le cas échéant, depuis le début de l'engagement, par exemple la restructuration (séparation ou fusion) des ministères.

Nous avons jugé que les progrès étaient satisfaisants lorsque l'engagement avait été réalisé entièrement ou en grande partie, ou encore, si l'échéance était à venir, lorsque les progrès réalisés étaient suffisamment probants pour laisser raisonnablement supposer qu'ils seraient entièrement ou en grande partie réalisés à la date prévue.

Nous avons aussi examiné les plus récentes stratégies de développement durable de ces dix ministères et organismes. Nous avons analysé le contenu des dix stratégies, interrogé des cadres supérieurs et examiné d'autres documents et dossiers de six de ces ministères et organismes.

L'analyse du contenu avait pour objet de déterminer s'il était possible de bien comprendre les vues de l'organisation en matière de développement durable et l'incidence éventuelle de sa stratégie sur ses principaux programmes et activités; si les stratégies comprenaient des engagements précis, mesurables, axés sur les résultats et assortis d'une échéance, c'est-à-dire des engagements qui permettent de faire le suivi des progrès et d'en faire rapport. Dans les six ministères et organismes dont nous avons examiné plus attentivement les stratégies, nous avons aussi mené des entrevues structurées avec les sous-ministres adjoints et les vice-présidents responsables des principaux secteurs d'activité et les gestionnaires responsables de l'élaboration des stratégies afin d'établir si ces dernières représentaient des plans rigoureux pouvant aider ces organisations à réaliser des progrès à l'égard du développement durable.

Critères

Les critères de notre troisième objectif (déterminer si les stratégies de 2007-2009 sélectionnées constituaient des plans rigoureux pouvant aider l'organisation à réaliser des progrès à l'égard du développement durable) étaient fondés sur des lignes directrices largement diffusées auprès des ministères au cours de la dernière décennie.

Nos attentes, lors de l'examen du contenu des stratégies, étaient les suivantes :

- Le rôle de la stratégie et son intégration aux autres plans et stratégies sont expliqués clairement.
- La stratégie énonce une vision en matière de développement durable.
- La stratégie comporte des buts et des objectifs significatifs et essentiels qui sont formulés dans un langage clair et simple. Les objectifs montrent clairement les résultats à long terme que souhaite obtenir le ministère ou l'organisme.
- Les cibles et les mesures prévues sont clairement liées aux buts et aux objectifs énoncés dans la stratégie.
- Les cibles sont claires et concrètes. Elles sont surtout compréhensibles, comportent une date d'échéance et précisent de manière tangible les réalisations attendues.

Nos attentes, lors des entrevues structurées et de l'examen en profondeur des dossiers, étaient les suivantes :

- Les buts, les objectifs et les cibles reposent sur une analyse complète et documentée des répercussions des principaux secteurs d'activité et des résultats stratégiques de l'organisation en matière de développement durable.
- Les cadres supérieurs manifestent un engagement soutenu envers le processus d'élaboration de la stratégie.
- Le rendement antérieur et les leçons tirées des stratégies précédentes sont pris en compte.
- Les points de vue des parties consultées sur les principaux enjeux à l'échelle des ministères et du gouvernement dans son ensemble sont pris en compte.
- Les ressources humaines et financières nécessaires pour exécuter la stratégie sont prises en compte.

Sources : *Guide de l'écogouvernement* (1995), *Avancer dans la voie du progrès : la deuxième génération de stratégies de développement durable* (1999), et *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir* (2003).

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 31 mai 2007.

Équipe de vérification

Directeur principal : Andrew Ferguson

Directrice : Liliane Cotnoir

Ron Bergin

Colin Campbell

Véronique Dupuis

Jim Frehs

Janet Jones

Leslie Lapp

Lisa Seguin

Jay Storfer

Edward Wood

Personnel du BVG ayant participé au suivi des engagements des stratégies :

Sébastien Bureau

Lana Dar

Lori-Lee Flanagan

Audrey Garneau

Chauna Hanson

Anthony Levita

Leslie Levita

Catherine Martin

Patrick Polan

Annie Thériault

Chantal Turgeon

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Aller plus loin</p> <p>1.76 Le gouvernement fédéral devrait examiner en profondeur, avec dossier de documentation à l'appui, l'approche qu'il adopte pour préparer et mettre en œuvre les stratégies de développement durable, et prendre les mesures qui s'imposent pour donner suite aux résultats de cet examen. L'examen devrait prendre en compte les attentes initiales pour les stratégies de développement durable, telles que formulées dans le <i>Guide de l'écogouvernement</i> (1995), les leçons tirées au cours des quatre dernières séries de stratégies de développement durable, de même que les vues des parties intéressées sur les principaux enjeux et possibilités à venir. Le rapport découlant de cet examen devrait préciser ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les buts fédéraux de développement durable, y compris les attentes, les indicateurs et les cibles de rendement devant servir de repères objectifs et vérifiables pour mesurer les progrès; 	<p>Réponse du Bureau du Conseil privé. Environnement Canada, le ministère responsable de la coordination des stratégies de développement durable, répondra à la recommandation au nom du gouvernement.</p> <p>Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada, le ministère qui s'est vu confier la responsabilité de coordonner les stratégies de développement durable en septembre 2005, accepte la recommandation au nom du gouvernement. En effet, il est opportun de reconsidérer l'approche du développement durable à la lumière de l'expérience acquise depuis dix ans et des pratiques exemplaires qui se sont développées à l'échelle internationale en matière de stratégies de développement durable. Environnement Canada, en collaboration avec les autres ministères, fera un examen approfondi qui permettra de déterminer les moyens d'améliorer l'approche que le gouvernement entend adopter. L'examen sera terminé d'ici octobre 2008. La présente réponse a été élaborée en consultation avec le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.</p>

Recommandation	Réponse
<ul style="list-style-type: none"> • les renseignements indiquant comment les stratégies de développement durable ministérielles devraient intégrer les buts fédéraux et contribuer à leur atteinte, et comment les mécanismes actuels, comme l'évaluation environnementale stratégique, devraient être intégrés aux stratégies de développement durable des ministères et organismes, et y contribuer; • les forces, les faiblesses, les possibilités et les contraintes associées à l'approche utilisée actuellement pour produire et mettre en œuvre les stratégies de développement durable et en rendre compte, notamment les principales possibilités d'amélioration; • les rôles et les responsabilités, y compris les actions attendues des ministères et des organismes centraux respectifs pour que les possibilités d'amélioration soient mises à profit, que les attentes du gouvernement à l'endroit des stratégies de développement durable soient satisfaites et que les principales parties intéressées soient investies des pouvoirs nécessaires et tenues responsables. (1.71-1.75) 	

