



Environnement
Canada

Environment
Canada



Vérification sur la participation publique et les activités de consultation

**Direction générale de la
vérification et de l'évaluation**

Janvier 2014

Canada 

Dates importantes

Première rencontre (note de lancement)	Mars 2013
Plan de vérification envoyé à la direction de l'entité	Avril 2013
Dernière conférence et fin du travail sur le terrain	Août 2013
Rapport de vérification envoyé à la direction de l'entité	Septembre 2013
Réception de la réponse de la direction	Septembre 2013
Approbation de l'avant-dernière ébauche du rapport par le dirigeant de la vérification	Octobre 2013
Recommandation du Comité consultatif externe de vérification	Novembre 2013
Approbation du sous-ministre	Février 2014

Liste des acronymes

DV	Dirigeant de la vérification
LCPE	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>
GRC	Base de données de gestion des relations avec la clientèle
SM	Sous-ministre
CCEV	Comité consultatif externe de vérification
EC	Environnement Canada
DRII	Direction des relations intergouvernementales et avec les intervenants
AAP	Architecture d'alignement des programmes
CT	Conseil du Trésor
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

Préparé par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Remerciements

L'équipe de vérification, composée d'employés de Deloitte travaillant sous la direction de Stella Line Cousineau et de Sophie Lalonde, tient à remercier tous ceux qui ont contribué à ce projet, notamment les employés qui ont fait part de leurs idées et de leurs commentaires.

Contrôle de document :

Document : B.6.16 – French - Final Report Public Participation approved by AsDM

Date: Janvier 27, 2014

Table des matières

Sommaire exécutif	i
1. INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Consultations publiques au sein d'Environnement Canada.....	2
1.3 Objectifs et portée.....	4
1.4 Méthodologie de la vérification	4
2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	5
2.1 Orientations et priorités stratégiques	5
2.2 Politiques et lignes directrices ministérielles.....	6
2.3 Pratiques de consultation et consignation	6
2.4 Renseignements sur les consultations	7
2.5 Mise en œuvre de la consultation en ligne	9
3. CONCLUSION	10
Annexe 1 -Critères de vérification	11

Sommaire exécutif

Selon la politique du gouvernement du Canada, les ministères doivent consulter les Canadiens et tenir compte de leurs intérêts et de leurs préoccupations lors de l'établissement de priorités, de l'élaboration de politiques et de règlements ainsi que de la planification et de la mise en œuvre de programmes et de services¹.

En plus de devoir se conformer à la politique du gouvernement du Canada, Environnement Canada a la responsabilité juridique d'aviser et de consulter les Canadiens ainsi que d'obtenir leur collaboration, comme le prévoient certaines lois, telles que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)] et la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). En outre, le Ministère est tenu de consulter les gouvernements et les collectivités autochtones lorsqu'une conduite envisagée de la Couronne pourrait avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités, revendiqués ou établis, ou bien dans les cas où il existe une obligation contractuelle. Par exemple, les revendications territoriales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale précisent habituellement les exigences et les processus relatifs à la consultation sur des dossiers particuliers.

La vérification avait pour objet d'évaluer la pertinence et l'efficacité du processus de consultation publique. Sa portée comprenait les activités de consultation qui répondent à l'obligation juridique d'Environnement Canada de consulter, de même qu'aux exigences de bonne gouvernance. Au cours de la vérification, on a examiné les consultations avec les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales de l'environnement, les entreprises, l'industrie et les groupes de la société civile. La vérification portait sur la période du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2013 et le travail sur le terrain a été achevé en août 2013.

Constatations et recommandations principales

Dans l'ensemble, la gouvernance, la gestion des risques et les pratiques et processus de gestion à l'appui des consultations publiques au sein d'Environnement Canada sont pertinents et efficaces, bien qu'il reste quelques points à améliorer pour soutenir la planification et la production de rapports à l'échelle du Ministère, ainsi qu'une transition efficace vers le recours à plus d'outils de consultation en ligne. L'équipe de vérification a relevé des exemples de contrôles bien conçus et appliqués de façon efficace, ce qui l'a amenée à faire les constatations positives suivantes :

- Les consultations publiques sont harmonisées avec les priorités stratégiques d'Environnement Canada et sont communiquées aux niveaux organisationnels pertinents.
- La *Politique relative à la participation du public et à la consultation des peuples autochtones* d'Environnement Canada et son *Manuel sur la consultation publique* présentent les rôles et responsabilités et fournissent une orientation sur les exigences politiques.
- Les responsables de programme qui ont été interrogés cumulaient de l'expérience et des connaissances du processus de consultation publique.

¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique de communication du gouvernement du Canada, énoncé de la politique*, août 2006.

- La collaboration interministérielle et gouvernementale s'effectue par l'entremise des comités et des groupes de travail.
- Une infrastructure de technologies de l'information (TI) de base est en place (p. ex. SharePoint, bases de données des intervenants, calendrier des consultations), mais elle n'est pas obligatoire en ce moment.
- Les activités de consultation sont harmonisées avec l'approche axée sur des principes énoncée dans la politique de consultation et le manuel susmentionnés d'Environnement Canada.

Résumé des recommandations

On a déterminé des possibilités d'amélioration des pratiques et processus de gestion, résumées ci-dessous.

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, doit :

1. établir et communiquer les exigences fondamentales pour s'assurer que les directeurs généraux consignent les activités de consultation, font preuve de diligence raisonnable et conservent les documents importants, tels que les évaluations du processus et des résultats de la consultation, les facteurs à considérer relativement aux risques et les leçons tirées;
2. déterminer les renseignements nécessaires pour appuyer la planification des activités de consultation de même que la production de rapports à ce sujet, et élaborer une approche à long terme pour saisir les données ministérielles;
3. veiller à ce que l'initiative de consultation en ligne comprenne une stratégie officielle de communication et de gestion du changement afin de soutenir la mise en œuvre.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Selon la politique du gouvernement du Canada, il faut consulter les Canadiens et tenir compte de leurs intérêts et de leurs préoccupations lors de l'établissement de priorités, de l'élaboration de politiques et de règlements ainsi que de la planification et de la mise en œuvre de programmes et de services². En outre, Environnement Canada est tenu de consulter les gouvernements et les collectivités autochtones lorsqu'une conduite envisagée de la Couronne pourrait avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités, revendiqués ou établis, ou bien dans les cas où il existe une obligation contractuelle. Par exemple, les revendications territoriales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale précisent habituellement les exigences et les processus relatifs à la consultation sur des dossiers particuliers.

La vérification de la participation du public et des activités de consultation a été intégrée au plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques pour 2012-2013, approuvé par le sous-ministre en septembre 2012.

« Participation du public » est le terme générique utilisé pour décrire l'éventail d'activités et de procédés que peut employer le Ministère pour faire participer ceux intéressés et touchés par les mesures et les décisions du gouvernement. Dans ce contexte, le public est défini dans son sens général pour comprendre : tous les citoyens canadiens, les gouvernements provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones, les peuples autochtones, les organisations de la société civile, les entreprises, l'industrie, les autres ministères fédéraux et les autres intervenants qui sont intéressés et touchés par une question particulière.

Les ministères du gouvernement du Canada sont responsables de déterminer quels sont les citoyens intéressés et touchés et de leur donner l'occasion de participer à des consultations ouvertes, significatives et raisonnables à toutes les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, des programmes et des règlements. Pour ce faire, ils sensibilisent et engagent les Canadiens quant à la nature et aux implications de la question de politique publique à l'étude en se basant sur les preuves, les éléments scientifiques et les connaissances disponibles³.

Les ministères doivent également définir clairement le processus et le calendrier de participation du public afin que les parties pouvant être concernées par les décisions du gouvernement puissent être conscientes du processus et fournir leurs commentaires. De plus, les ministères doivent offrir aux Canadiens une rétroaction en temps opportun sur le résultat du processus et sur les priorités examinées lors de la prise de décisions⁴.

Qui plus est, les ministères fédéraux ont l'obligation juridique de consulter les groupes autochtones en ce qui a trait aux activités de la Couronne qui pourraient avoir des

² Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), *Politique de communication du gouvernement du Canada, énoncé de la politique*, août 2006.

³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique de communication du gouvernement du Canada, énoncé de la politique*, août 2006.

⁴ Gouvernement du Canada, *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation*, avril 2012.

répercussions négatives sur les droits ancestraux, potentiels ou établis, qui sont protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'obligation de consulter découle de l'exigence juridique, propre au gouvernement, de préserver l'honneur de la Couronne dans ses relations avec les peuples autochtones⁵. En 2011, le gouvernement du Canada a publié les *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*, qui offre une orientation aux ministères fédéraux sur l'évaluation des exigences de la common law, notamment pour mener efficacement des consultations significatives.

La participation du public au processus décisionnel du gouvernement est d'ailleurs un élément clé de la bonne gouvernance. La participation efficace du public permet au gouvernement fédéral de bénéficier de l'expérience et du savoir-faire de la société dans son ensemble, ce qui mène à des décisions éclairées, à une meilleure conception des politiques, des programmes et des règlements ainsi qu'à une plus grande légitimité du processus décisionnel. Fait tout aussi important, si l'on écoute les préoccupations de ceux intéressés et touchés par une question et qu'on y répond, il est possible de mieux gérer les conflits, ce qui permet de réaliser des économies et de réduire les retards dans la mise en œuvre de politiques et d'initiatives⁶.

1.2 Consultations publiques au sein d'Environnement Canada

La consultation publique constitue un aspect important du travail d'Environnement Canada. En effet, le Ministère ne peut pas à lui seul réaliser son mandat de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable.

Bien que les programmes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques, de programmes et de règlements partagent la responsabilité de consulter le public, la Direction des relations intergouvernementales et avec les intervenants, qui relève de la Direction générale de la politique stratégique, agit à titre de groupe consultatif.

En 2010, le Ministère a publié sa *Politique relative à la participation du public et à la consultation des peuples autochtones* et le *manuel sur la participation du public*. La politique, qui cherche à consolider et à soutenir la culture de la participation du public dans le processus décisionnel, établit des lignes directrices dans les secteurs clés de la participation du public et indique les critères dont il faut tenir compte lors de la planification et de la mise en œuvre des processus de participation du public. En plus de témoigner de l'engagement d'Environnement Canada à faire participer les Canadiens aux processus décisionnels de façon cohérente, raisonnable et significative, elle encourage aussi le Ministère à planifier en conséquence en vue de mettre en place des ressources et des mécanismes adéquats pour tenir cet engagement. Par ailleurs, le manuel fournit des lignes directrices au personnel d'Environnement Canada qui contribue à la planification ou à la réalisation d'activités de participation du public à l'occasion de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques, de programmes ou de règlements.

⁵ Gouvernement du Canada, *Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*, 2011.

⁶ Environnement Canada, *Politique relative à la participation du public et à la consultation des peuples autochtones*, 2010.

Dans le cadre de ses politiques, Environnement Canada a établi les principes suivants concernant la participation du public afin d'appuyer la prise de décisions efficace et en temps opportun⁷ :

Transparence – Le Ministère doit informer les participants du but et des objectifs du processus, de ses attentes à leur égard, des attentes que les participants peuvent avoir à l'égard du Ministère, Il doit également les informer quant à la manière qu'il utilisera et considérera leurs commentaires..

Respect – La participation du public devrait être fondée sur un respect mutuel du temps, de la légitimité et des points de vue de tous les participants. Une participation efficace du public ne mènera pas toujours à une entente, mais elle mènera à un processus décisionnel plus éclairé et plus assuré.

Inclusion et accessibilité – Le Ministère devrait faire participer le plus large éventail possible de groupes ou de personnes touchés, intéressés ou capables d'apporter une contribution importante à la décision. La diversité régionale et culturelle du Canada, comme sa dualité linguistique, devraient être respectée et des mesures devraient être prises pour que tous les participants aient une occasion valable d'exposer leur point de vue tout en respectant le principe d'efficacité dans l'utilisation du temps et des ressources.

Coordination – La planification et la mise en oeuvre des processus de participation du public devraient être coordonnées avec les autres ministères, organismes et sections d'Environnement Canada de façon à éviter le dédoublement des tâches et à travailler en collaboration sur les dossiers qui se recoupent.

Durabilité – Pour soutenir les efforts déployés par le gouvernement du Canada pour adopter des mesures respectueuses de l'environnement dans ses opérations, Environnement Canada devrait tenir compte de tous les aspects environnementaux dans la planification et la mise en oeuvre d'activités de petite ou de grande envergure.

En plus des principes susmentionnés, Environnement Canada applique également les principes suivants au moment de consulter les peuples autochtones de façon à soutenir la prise de décisions efficace et en temps opportun :

Consultation sérieuse et de bonne foi – Conformément aux directives de la Cour suprême du Canada en matière de consultation des peuples autochtones, et conformément aux autres principes établis dans la présente politique, Environnement Canada devrait déployer des efforts sincères pour s'assurer que la consultation des groupes autochtones répond à toutes les préoccupations légitimes selon son mandat et ses pouvoirs.

Réconciliation – L'approche d'Environnement Canada à l'égard de la consultation des groupes autochtones devrait encourager la réconciliation des revendications, des intérêts et des ambitions des Autochtones et des non-Autochtones, en reconnaissant que les événements actuels résultent d'une relation de longue durée et continue entre les Autochtones et la Couronne.

Efforts raisonnables – Environnement Canada devrait déployer tous les efforts raisonnables pour respecter les droits ancestraux et issus de traités tout en prenant en considération les intérêts de tous les Canadiens dans la protection de notre environnement.

En 2012-2013, on a procédé à 136 consultations, avec un budget d'environ 800 000 \$. Au nombre de ces consultations, 50 % ont été menées pour respecter les exigences de

⁷ Environnement Canada, *Politique relative à la participation du public et à la consultation des peuples autochtones*, 2010.

la loi; 35 %, pour une bonne gouvernance; et 3 %, pour remplir l'obligation juridique de consulter. Le secteur industriel est le groupe qui a participé le plus souvent aux consultations.

1.3 Objectifs et portée

La vérification avait pour objet d'évaluer la pertinence et l'efficacité du processus de consultation publique. Plus précisément, la vérification cherchait à vérifier si :

- les processus de gouvernance offrent une orientation générale quant aux objectifs, aux approches, aux rôles et aux responsabilités, ainsi qu'à la surveillance concernant les processus de consultation publique;
- des processus de gestion sont en place pour repérer et atténuer les risques principaux liés aux consultations publiques;
- des pratiques et processus de gestion sont en place pour assurer des consultations publiques efficaces et la conformité avec les exigences politiques, réglementaires et législatives.

Aux fins de la vérification, on a défini les activités de consultation comme la participation du public en vue d'obtenir des commentaires sur l'analyse, les solutions de rechange ou les décisions. De ce fait, lors des consultations faisant l'objet de l'examen, on a informé les participants, on a écouté les préoccupations et les aspirations et on en a tenu compte, puis on a indiqué la manière dont les commentaires ont été utilisés. La vérification ne mettait pas l'accent sur les activités qui visaient à informer le public en fournissant des renseignements pour aider les gens à comprendre les enjeux, les solutions de rechange ou les possibilités. De même, la vérification ne comprenait pas les initiatives de collaboration au cours desquelles Environnement Canada donne principalement son soutien à d'autres groupes et compétences ou collabore avec ces derniers pour élaborer des plans de gestion locaux ou régionaux.

Sa portée comprenait les activités de consultation qui répondent à l'obligation juridique d'Environnement Canada de consulter, de même qu'aux exigences de bonne gouvernance, y compris la consultation des peuples autochtones, des organisations non gouvernementales de l'environnement, des entreprises, de l'industrie et des groupes de la société civile. En outre, la portée comprenait l'examen d'un échantillon de huit dossiers sélectionnés à partir du calendrier des consultations, géré par la Direction des relations intergouvernementales et avec les intervenants. La vérification n'a pas évalué l'exhaustivité des activités de consultation figurant dans le calendrier.

La vérification portait sur la période du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2013.

1.4 Méthodologie de la vérification

La phase de planification de la vérification a eu lieu de janvier à avril 2013. On a effectué une évaluation des risques en vue de confirmer l'objectif de la vérification et les éléments nécessitant un examen plus approfondi dans la phase de réalisation de la vérification. En fonction des risques définis, on a élaboré les critères de vérification, énumérés à l'annexe A du présent rapport de vérification, en mettant l'accent sur les

exigences des politiques, des directives et des lignes directrices connexes du Conseil du Trésor.

La phase de réalisation de la vérification a eu lieu à l'administration centrale d'Environnement Canada de juin à août 2013. On a examiné des documents du Ministère, un échantillon de documents de directions générales ou de documents portant sur des initiatives et des fichiers d'échantillon. De plus, on a interrogé des employés de plusieurs directions/directions générales d'Environnement Canada.

Déclaration de conformité

La présente vérification a été menée conformément aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance de la qualité et d'amélioration.

Selon notre jugement professionnel, tout comme les preuves recueillies, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été appliquées à l'appui de l'exactitude des conclusions tirées et contenues dans le présent rapport. Les conclusions étaient basées sur une comparaison des situations qui existaient à la fin du travail sur le terrain, en août 2013, en fonction des critères de vérification.

2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente section présente les conclusions détaillées de la vérification de la participation du public et des activités de consultation. Les conclusions sont fondées sur les preuves et les analyses recueillies pendant toutes les phases de la vérification.

2.1 Orientations et priorités stratégiques

Les consultations publiques sont harmonisées avec les priorités stratégiques d'Environnement Canada et sont communiquées aux niveaux organisationnels pertinents.

Au cours de la vérification, on a observé que la haute direction est tenue au courant des consultations publiques prévues dans le cadre d'initiatives clés (p. ex. réglementation de calibre mondial, plan prospectif de la réglementation). Les priorités en matière de collaboration et de consultation sont définies à l'échelle de l'architecture d'alignement des programmes dans le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère. Les consultations à venir et les documents connexes (le cas échéant) sont affichés en ligne pour les initiatives réglementaires et législatives dans le plan prospectif de la réglementation 2012-2014 d'Environnement Canada, le registre environnemental de la LCPE ou le Registre public des espèces en péril. On a d'ailleurs constaté que les consultations actuelles et passées d'Environnement Canada sont affichées sur le portail Consultations auprès des Canadiens. Selon les cadres supérieurs et les gestionnaires de programme qui ont été interrogés, les priorités stratégiques quant aux consultations publiques d'Environnement Canada sont bien communiquées et comprises aux niveaux organisationnels pertinents et au sein des directions générales.

2.2 Politiques et lignes directrices ministérielles

Environnement Canada a établi des politiques et des lignes directrices qui décrivent les principes et les pratiques de la consultation publique dans l'ensemble du Ministère. On a découvert par suite de la vérification que le Ministère a élaboré et mis en œuvre une *Politique relative à la participation du public et à la consultation des peuples autochtones* de même qu'un *manuel sur la participation du public*. Au cours de la vérification, on a conclu que la politique d'Environnement Canada constituait une pratique prépondérante, après l'avoir comparée à des documents stratégiques semblables élaborés par quatre organismes fédéraux. Par ailleurs, la vérification a permis de constater que les deux documents étaient harmonisés avec les politiques et les lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de consultation publique.

La politique et le manuel d'Environnement Canada, élaborés en collaboration avec les directions générales qui détenaient une expérience importante de la réalisation de consultations, ont été communiqués par divers moyens (p. ex. séances de formation et d'information).

Bien que les gestionnaires interrogés aient indiqué qu'ils s'étaient appuyés sur des documents d'orientation pertinents lors des consultations, la mesure dans laquelle ils y ont fait référence varie selon l'expérience de chacun.

2.3 Pratiques de consultation et consignation

Les activités de consultation ne sont pas consignées de façon uniforme.

En pratique, il faut appuyer les procédures de consultation d'Environnement Canada à l'aide de documents pertinents de programmes pour attester la conformité avec les principes fondamentaux décrits dans la politique et le manuel relatifs aux consultations publiques.

Afin d'évaluer le caractère raisonnable des pratiques employées par les gestionnaires des consultations pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des activités de consultation publique ainsi que la production de rapports à ce sujet, l'équipe de vérification a examiné un échantillon de documents des dossiers de consultation, puis interrogé des fonctionnaires du Ministère.

La vérification a permis de constater que la mesure dans laquelle les processus de consultation officiels sont consignés varie en fonction du type de consultation publique ou de sa complexité. Dans le cas de consultations sur des questions plus délicates ou complexes, certains gestionnaires ont tendance à adopter des approches plus officielles ou structurées. Bien qu'on ait observé que la majorité des dossiers d'échantillon examinés comprenaient des documents d'appui pertinents, on a relevé quelques exceptions :

- On a remarqué un manque d'uniformité en ce qui a trait à la conservation des documents approuvés, tels que les plans de consultation, les demandes de financement ou d'accueil, etc. Les copies figurant dans les dossiers ne constituaient d'ailleurs pas toujours les versions signées originales.

- Quoique le *manuel sur la participation du public* fournisse une orientation sur les facteurs à considérer relativement aux risques, on a recueilli peu d'éléments prouvant que des analyses réelles des risques étaient consignées (y compris la détermination d'activités visant à atténuer les risques).
- On a également trouvé peu d'éléments prouvant que des processus étaient en place pour évaluer l'efficacité de la conception et de l'exécution d'activités de consultation ou rassembler et partager les leçons tirées au sujet des activités de consultation publique.

Il se peut que les programmes doivent conserver les documents pour faire preuve de diligence raisonnable par la suite. De plus, il faut tenir compte des commentaires des participants pour repérer les possibilités, et ce, en vue d'accroître l'efficacité des processus de consultation publique.

Recommandation n° 1

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, doit établir et communiquer les exigences fondamentales pour s'assurer que les directeurs généraux consignent les activités de consultation, font preuve de diligence raisonnable et conservent les documents importants, tels que les évaluations du processus et des résultats de la consultation, les facteurs à considérer relativement aux risques et les leçons tirées.

Réponse de la direction

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, convient qu'il faut consigner les activités de consultation de façon uniforme et conserver ces documents afin de faire preuve de diligence raisonnable. Le sous-ministre adjoint veillera à ce que les meilleures pratiques soient établies et communiquées. Pour sa part, Environnement Canada reconnaît qu'il est particulièrement important de consigner les activités de consultation des groupes autochtones. Bien que les recommandations de la vérification ne traitent pas précisément de la consultation des groupes autochtones, le sous-ministre adjoint s'assurera que les exigences liées à la consultation des groupes autochtones sont aussi clairement définies et communiquées.

2.4 Renseignements sur les consultations

Les renseignements sur les groupes d'intervenants et de participants clés, permettant la production de rapports, la surveillance et la prise de décisions, ne sont pas disponibles.

Ces renseignements sont importants pour appuyer la réalisation de consultations publiques efficaces. En plus de soutenir la direction dans la planification des consultations, ainsi que la production de rapports à ce sujet, ils lui permettent d'ailleurs de mieux comprendre la nature et la portée des activités de consultation, d'évaluer les possibles besoins en matière de capacités et de repérer les secteurs dans lesquels on pourrait effectuer une transition vers des approches plus souples et rentables (p. ex. consultation en ligne).

D'après les résultats de la vérification, le calendrier des consultations, géré par la Direction des relations intergouvernementales et avec les intervenants, est le seul outil

qui contient de l'information à l'échelle du Ministère sur les activités de consultation publique, y compris des renseignements tels que la justification ou l'élément déclencheur de la consultation, son objectif, les activités prévues, les groupes d'intervenants et les dépenses prévues ou réelles. La direction a indiqué qu'elle prévoyait accroître la fréquence des demandes de saisie de données dans le calendrier, passant du modèle actuel de mise à jour annuelle à un modèle quadrimestriel, afin qu'il contienne des renseignements plus complets et à jour. Néanmoins, on a constaté par suite de la vérification que les gestionnaires des consultations ne sont pas obligés de saisir des renseignements dans le calendrier des consultations, et qu'il n'existe aucune entente précise entre la direction et le personnel quant à l'information requise. On a aussi relevé des renseignements incomplets sur les intervenants et les activités de consultation affichées dans le calendrier.

En collaboration avec le dirigeant principal de l'information, la Direction des relations intergouvernementales et avec les intervenants a récemment entamé la mise en œuvre et la promotion d'une base de données centralisée de gestion des relations avec la clientèle (GRC) afin de soutenir les activités de consultation; or, de nombreuses directions générales ou divisions d'Environnement Canada ont leur propre base de données des intervenants et des partenaires. Une base de données ou une source d'information centralisée sur les groupes d'intervenants et de participants clés, qui est tenue à jour et accessible, permettrait d'appuyer les occasions de collaboration interministérielle et de veiller à ce qu'on dispose de renseignements complets et exacts aux fins de production de rapports, de surveillance et de prise de décisions.

Recommandation n° 2

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, doit déterminer les renseignements nécessaires pour appuyer la planification des activités de consultation de même que la production de rapports à ce sujet, et élaborer une approche à long terme pour saisir les données ministérielles.

Réponse de la direction

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, est d'accord avec cette recommandation. On a d'ailleurs déjà pris des mesures pour améliorer la capacité d'Environnement Canada à saisir des renseignements clés liés à la planification des activités de consultation ainsi qu'à la production de rapports à ce sujet. Un calendrier des consultations élargi a été approuvé en octobre 2013. On a demandé aux gestionnaires des consultations d'y intégrer des renseignements supplémentaires sur les consultations en cours ou à venir, tels que l'élément déclencheur de la consultation, les méthodes prévues, le nombre de participants de diverses catégories d'intervenants et le budget de la consultation. Par ailleurs, le sous-ministre adjoint enverra des demandes de mise à jour trois fois par année (au lieu d'une) afin de s'assurer que les renseignements figurant dans le calendrier demeurent exacts.

Il s'appuiera aussi sur les efforts existants visant à mieux saisir les données à l'échelle du Ministère. De son côté, la Direction générale de la politique stratégique encouragera le Ministère à utiliser davantage la base de données du système GRC (un outil de suivi et de gestion des consultations) et travaillera à la création d'un registre public externe qui permettra aux intervenants de s'identifier et d'indiquer leurs secteurs d'intérêt. Ensemble, ces deux outils alimenteront une base de données centralisée d'information

sur les intervenants, à laquelle tous les gestionnaires des consultations pourront accéder.

2.5 Mise en œuvre de la consultation en ligne

Quoique le Ministère aille de l'avant avec la mise en œuvre de la consultation en ligne (c.-à-d. par voie électronique), il n'y a aucune indication d'élaboration d'une stratégie de communication et de gestion du changement.

Le Ministère s'est fixé comme priorité de mettre à profit les technologies en ligne, au besoin, afin de répondre aux attentes croissantes des intervenants et des partenaires à l'égard de la participation en ligne, et ce, de manière rentable et efficace. La haute direction soutient la priorité du Ministère concernant la transition vers la consultation en ligne; cependant, on n'en est qu'aux premières phases de la mise en œuvre.

L'initiative de consultation en ligne présentement en cours est essentielle pour faire progresser le Ministère, car l'utilisation d'outils en ligne en vue de compléter les approches de consultation habituelles aidera Environnement Canada à accroître sa portée et son efficacité en ce qui concerne la prise en compte des idées des Canadiens sur ses politiques, ses programmes et ses initiatives. De plus, le Ministère pourra harmoniser ses activités avec une orientation plus vaste du gouvernement fédéral, décrite dans des initiatives telles que le Plan d'action pour un gouvernement ouvert.

Au moment de la vérification, le Ministère mettait en œuvre un certain nombre d'initiatives à l'appui de la consultation en ligne :

- Projets pilotes sur la consultation en ligne (c.-à-d. un projet pilote en cours et deux autres prévus pour 2013-2014).
- Examen du recours aux médias sociaux pour appuyer les consultations (p. ex. un examen de la politique d'Environnement Canada sur les médias sociaux, l'élaboration d'un processus d'utilisation des outils de médias sociaux).
- Perfectionnement de l'infrastructure de TI, y compris un registre des intervenants (c.-à-d. un registre en ligne où les intervenants peuvent s'inscrire ou mettre leurs coordonnées à jour).

Le Ministère va de l'avant avec l'intégration des télécommunications et des outils en ligne dans les consultations publiques, principalement au moyen de l'utilisation accrue des téléconférences, des vidéoconférences, des webinaires, de la collaboration en ligne et des enquêtes en ligne.

La vérification a permis de constater que le plan de travail sur la consultation en ligne pour 2013-2014 contient des éléments clés, comme l'approche proposée pour la consultation en ligne, qui comprend les rôles et responsabilités, les jalons et les échéanciers. Le plan ne comprenait pas cependant un plan de gestion du changement officiel ni une stratégie de communication officielle. Sans une approche officielle de gestion du changement ou une stratégie de communication officielle à l'appui de l'initiative de consultation en ligne, le Ministère risquerait de ne pas recevoir le soutien des employés qui participent au processus.

En outre, les résultats des entrevues ont révélé qu'il peut parfois s'avérer difficile de retenir l'intérêt des participants aux consultations en ligne lorsqu'on n'a pas adopté une approche de gestion du changement.

Recommandation n° 3

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, doit veiller à ce que l'initiative de consultation en ligne comprenne une stratégie officielle de communication et de gestion du changement afin de soutenir la mise en œuvre.

Réponse de la direction

Le sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique stratégique, convient qu'il faut adopter une approche claire pour gérer la progression du Ministère vers l'utilisation accrue de la consultation en ligne. Il convient d'ailleurs qu'il faut améliorer la communication avec les gestionnaires des consultations en ce qui concerne la décision du Ministère d'employer davantage les outils de consultation en ligne et les attentes auxquelles ils doivent répondre en conséquence. Tandis que la haute direction a examiné et approuvé une approche proposée pour la consultation en ligne qui comprend les rôles et responsabilités, les jalons et les échéanciers, les gestionnaires des consultations s'entendent plus ou moins sur les attentes fixées à leur égard en raison du plan du Ministère. Puisqu'ils n'ont pas non plus le même degré de connaissances et d'expérience requis pour mener une consultation en ligne, les gestionnaires des consultations ont besoin d'en savoir davantage sur les processus essentiels à l'acquisition et à l'utilisation d'outils en ligne.

Le sous-ministre adjoint renforcera les fonctions d'appui centralisées de consultation et de consultation en ligne d'Environnement Canada en vue de fournir une meilleure orientation et un meilleur soutien aux gestionnaires des consultations. Le plan de travail sur la consultation et les relations avec les intervenants pour 2013-2014 comprend les éléments clés d'une stratégie de gestion du changement, qui seront renforcés en 2014-2015. Ce travail sera le fondement d'une communication claire dans l'ensemble du Ministère.

3. CONCLUSION

Dans l'ensemble, la gouvernance, la gestion des risques de même que les pratiques et processus de gestion qui soutiennent les consultations publiques au sein d'Environnement Canada sont pertinents et efficaces. Parmi les possibilités d'amélioration des pratiques et processus de gestion, on compte des précisions sur les exigences relatives aux documents, une approche pour saisir les renseignements à l'échelle du Ministère sur les intervenants et les activités de consultation ainsi qu'une stratégie de communication et de gestion du changement pour la consultation en ligne.

Annexe 1 -Critères de vérification

Objectif de la vérification : évaluer la pertinence et l'efficacité du processus de consultation publique

Critères de la vérification	Sous-critères de la vérification	Respecté/non respecté
1. Processus de gouvernance qui établissent et surveillent la façon dont les consultations sont menées au sein d'Environnement Canada et offrent une orientation générale quant aux objectifs, aux approches, aux rôles et aux responsabilités, ainsi qu'à la surveillance concernant les processus de consultation publique.	1.1 L'autorité, la responsabilité et la responsabilisation par rapport aux processus de consultation publique sont clairement définies, bien communiquées et consignées.	Respecté
	1.2 Une orientation et des priorités stratégiques sont établies pour les processus de consultation publique et sont communiquées, tout comme les exigences législatives de consulter, aux niveaux organisationnels respectifs.	Respecté
	1.3 Des politiques et des lignes directrices ministérielles ont été élaborées et mises en œuvre, puis elles sont harmonisées avec les politiques et les lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de consultation publique.	Respecté
	1.4 La direction surveille les processus de consultation publique afin de repérer les possibles gains d'efficacité et de surveiller l'observation des exigences politiques, réglementaires et législatives.	Respecté (problèmes mineurs)
2. Des processus de gestion sont en place pour repérer et atténuer les risques principaux liés aux consultations publiques.	2.1 La direction a mis en œuvre une approche de gestion des risques liés aux consultations publiques.	Respecté (problèmes mineurs)
3. Les pratiques et processus de gestion de la direction sont adéquats pour assurer des consultations publiques efficaces qui se conforment aux exigences politiques, réglementaires et législatives.	3.1 Des systèmes, des outils, une expertise et des procédures adéquats sont en place afin d'assurer l'application efficace et uniforme des pratiques et des principes établis pour les processus de consultation publique à l'échelle du Ministère.	Respecté

	<p>3.2 Au besoin, le Ministère met à profit les occasions de collaboration pour améliorer les consultations publiques.</p>	<p>Respecté (problèmes mineurs)</p>
	<p>3.3 Un processus officiel est en place pour appuyer l'analyse, la planification, la communication, la mise en œuvre et l'évaluation de la consultation publique ainsi que la production de rapports à ce sujet, dans le cadre d'un processus de prise de décisions particulier.</p>	<p>Respecté (problèmes mineurs)</p>
	<p>3.4 Le Ministère met à profit les technologies de l'information pour améliorer les consultations publiques.</p>	<p>Respecté (problèmes mineurs)</p>