

Projet d'audit collaboratif sur les changements climatiques : retour sur le processus et leçons apprises

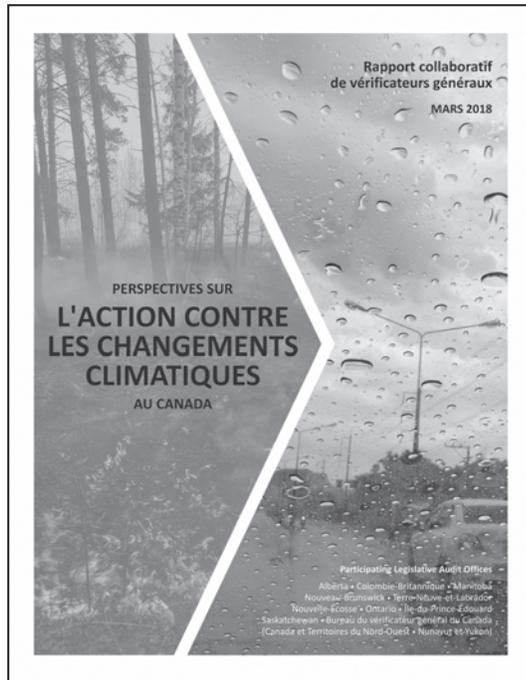
Mai 2019

Kimberley Leach, directrice principale
Gestionnaire de projet



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



Projet d'audit collaboratif sur les changements climatiques : retour sur le processus et leçons apprises

Mai 2019

Kimberley Leach, directrice principale
Gestionnaire de projet



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2019.

N° de catalogue FA3-154/2019F-PDF
ISBN 978-0-660-30441-0

Table des matières

Introduction	1
Bilan : les dix principales leçons apprises	3
1. Ce que nous avons fait	4
1.1 Résumé du projet	4
1.2 Planification	6
1.3 Mise en œuvre	9
1.4 Production du rapport	10
1.5 Dépôt	11
1.6 Diffusion aux médias et au public	11
2. Ce que nous avons appris	12
2.1 Méthode du sondage	12
2.2 Ce qui a bien fonctionné	13
2.3 Ce qui peut être amélioré	14
3. Perspectives de la gestionnaire de projet	15
Remerciements	16

Introduction

Divers secteurs qui sont d'une grande importance pour la population canadienne, comme la santé, l'éducation et les ressources naturelles, relèvent de différents ordres de gouvernement au Canada. Les audits réalisés en collaboration permettent d'évaluer ces secteurs intergouvernementaux avec plus de profondeur et d'ampleur que s'ils étaient réalisés indépendamment par un seul bureau d'audit. Ce type de collaboration permet aussi aux bureaux d'audit de mieux connaître les pratiques exemplaires de leurs homologues.

De 2015 à 2018, les vérificateurs généraux des provinces ont conclu un partenariat avec la commissaire fédérale à l'environnement et au développement durable, par l'entremise du Bureau du vérificateur général du Canada, en vue d'auditer les progrès accomplis par leur gouvernement respectif pour lutter contre les changements climatiques*. Le Bureau du vérificateur général du Canada a réalisé les travaux d'audit dans les trois territoires du Nord à titre d'auditeur législatif indépendant de ces territoires. C'était la première fois qu'un nombre aussi important de bureaux d'audit législatif coordonnaient leurs travaux de la sorte au Canada. En novembre 2015, un groupe de travail regroupant des auditeurs des bureaux participants a été formé pour gérer le projet. Au terme de ces travaux, un rapport sommaire a été déposé au Parlement, en mars 2018, sous le titre « [Perspectives sur l'action contre les changements climatiques au Canada — Rapport collaboratif de vérificateurs généraux](#) ».

Le présent rapport synthèse a été rédigé par l'équipe chargée du projet dans le but de documenter le processus appliqué pour la réalisation de ce projet unique, et ainsi de faciliter la planification de projets du même genre à l'avenir. Nous estimons que l'intérêt pour les audits collaboratifs et la nécessité d'en réaliser vont s'accroître. Nous espérons inspirer et aider d'autres auditeurs, du Canada et d'ailleurs, à collaborer en vue d'évaluer des dossiers d'importance et d'intérêt commun pour la population canadienne.

Structure du rapport synthèse

Ce rapport se divise en trois volets :

- La première partie décrit le processus que nous avons élaboré et appliqué pour planifier et réaliser l'audit, produire le rapport et communiquer au fil du projet. Lorsque nous avons lancé le projet, il n'y avait que peu de lignes directrices ou de modèles à ce sujet au Canada. Nous espérons que le présent rapport synthèse évitera à d'autres auditeurs d'avoir à partir de zéro pour réaliser un audit collaboratif, et nous serons heureux de fournir divers documents à d'autres équipes d'audit.
- La deuxième partie résume les efforts que nous avons déployés pour faire le bilan de l'expérience acquise, afin de faire progresser le principe d'audit collaboratif au Canada. Nous tenons à remercier la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation, qui nous a aidés à recenser les leçons apprises.
- La troisième partie présente des réflexions sur ce qui précède et certaines perspectives clés de la gestionnaire du projet. Cela pourrait aider des auditeurs qui entreprendraient un travail similaire au cours des années à venir.

* Le Bureau du vérificateur général du Québec figurait parmi les partenaires de cette initiative, mais n'a pas entrepris de nouveaux travaux d'audit puisqu'il avait récemment réalisé des travaux à cet égard.

Équipe du projet

- Julie Gelfand, commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada
- Kimberley Leach (gestionnaire du projet), Bureau du vérificateur général du Canada
- Kristin Lutes, Bureau du vérificateur général du Canada
- Derek van der Kamp, boursier Mitacs (élaboration de politiques scientifiques canadiennes), qui a travaillé au Bureau du vérificateur général du Canada (de 2017 à 2018)
- Francis Michaud, Bureau du vérificateur général du Canada
- Katie Olthuis, Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique

Bilan : les dix principales leçons apprises

Voici la liste des dix principales leçons apprises au chapitre des audits collaboratifs au Canada :

1. **Choisir un sujet d'audit qui est important pour tous les Canadiens**, c'est-à-dire un sujet envers lequel tous les gouvernements concernés ont pris des engagements forts, ont défini des plans et des stratégies en vue de les honorer, et doivent collaborer pour y arriver. Toutes les parties étaient conscientes de la valeur ajoutée d'un travail concerté sur les changements climatiques, ce qui a été une motivation profonde.
2. **Obtenir l'adhésion et l'engagement** des hautes instances de tous les bureaux d'audit avant d'amorcer les travaux. En plus d'obtenir un accord de principe, il est primordial de définir une charte de projet qui entérine une vision, des ressources et des échéances, et de la faire approuver.
3. **Amorcer rapidement le projet**, avant même la date que vous jugez nécessaire. Notre projet a été lancé deux ans avant la date de dépôt prévue en décembre 2017. Or, le rapport collaboratif n'a pas pu être déposé avant 2018 parce que certains bureaux d'audit ont dû reporter leur date de dépôt pour diverses raisons.
4. **Assigner clairement les responsabilités**, que ce soit au niveau opérationnel ou à d'autres niveaux. Vu le grand nombre de bureaux d'audit législatif qui participaient à l'audit, il fallait des responsables crédibles, une vision ainsi que l'affectation des ressources et de l'expertise requises. Le leadership conjoint à l'étape de la production du rapport, sous la forme d'un comité de communication formé de trois vérificateurs généraux, a permis d'instaurer des processus décisionnels coordonnés et rapides au moment où nous en avions le plus besoin.
5. **Assurer une communication périodique et structurée** tout au long du projet. Les membres du groupe de travail chargé du projet se sont entretenus tous les mois au téléphone. Des comptes rendus de ces téléconférences ont été envoyés par courriel à celles et ceux qui n'avaient pas pu participer. Il importe de pouvoir compter sur une méthode sûre et conviviale pour échanger de l'information et les ébauches des rapports.
6. **Prêter attention aux décisions prises au début de la planification** relativement aux éléments qui seront visés par l'audit (surtout vu le nombre de bureaux d'audit participants) afin de pouvoir définir des messages comparables. Il sera indiqué de dresser un plan du rapport sommaire dès l'amorce du projet pour permettre à tous les bureaux de participer à la rédaction du rapport.
7. **Faire appel à des experts en la matière**. Le Bureau du vérificateur général du Canada a retenu les services d'un expert en la matière pour conseiller les bureaux d'audit participants tout au long du projet sur des sujets précis. Nous avons aussi mis sur pied des comités consultatifs pour recueillir les avis d'autres experts pouvant nous aider à mener le projet à terme. Tous les bureaux d'audit législatif ont tiré parti de cette expertise, et les échanges avec les experts ont contribué à la crédibilité des travaux.
8. **Comprendre les différences entre les bureaux en ce qui concerne les pratiques et les méthodes**. Les bureaux d'audit législatif ne travaillent pas tous de la même façon. Il est important de connaître ce qui les différencie et de trouver rapidement des moyens de concilier ces différences. À titre d'exemple, le groupe de travail chargé du projet a consulté un avocat au cours des étapes de l'examen et du rapport pour l'aider à déterminer le type d'information que les bureaux pouvaient mettre en commun et à quel moment. Pour cette question comme pour d'autres, chaque bureau d'audit a ses propres méthodes.
9. **Présenter les rapports d'audit à des dates aussi rapprochées que possible** afin d'optimiser leur impact.

10. **S'ouvrir à l'innovation et s'adapter.** Nous n'avions pas toutes les réponses sur la manière de réaliser cet audit collaboratif au début du projet, mais nous avons appris au fur et à mesure grâce à notre volonté commune de faire quelque chose d'important et de différent. Notre réussite a reposé sur notre capacité à éviter les schémas habituels de pensée et à apprendre au fil du projet.

1. Ce que nous avons fait

1.1 Résumé du projet

L'objectif général de ce projet de collaboration était de déterminer si le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux et territoriaux avaient honoré leurs engagements en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter aux effets des changements climatiques.

Les vérificateurs généraux des provinces ont conclu un partenariat avec la commissaire fédérale à l'environnement et au développement durable et le Bureau du vérificateur général du Canada, qui a réalisé les travaux d'audit dans les trois territoires à titre d'auditeur indépendant des assemblées législatives du Nord du Canada. C'était la première fois qu'un nombre aussi important de bureaux d'audit législatif au Canada coordonnaient leurs travaux de la sorte.

Ensemble, les bureaux ont formulé une série de questions communes sur les mesures de lutte contre les changements climatiques, que les auditeurs devaient intégrer dans leurs travaux respectifs. De 2016 à 2018, ils ont procédé aux travaux et présenté leurs rapports à leur assemblée législative respective. Chaque bureau d'audit a réalisé ses travaux indépendamment, et la commissaire à l'environnement et au développement durable a assuré la coordination de l'ensemble du projet par l'entremise du Bureau du vérificateur général du Canada.

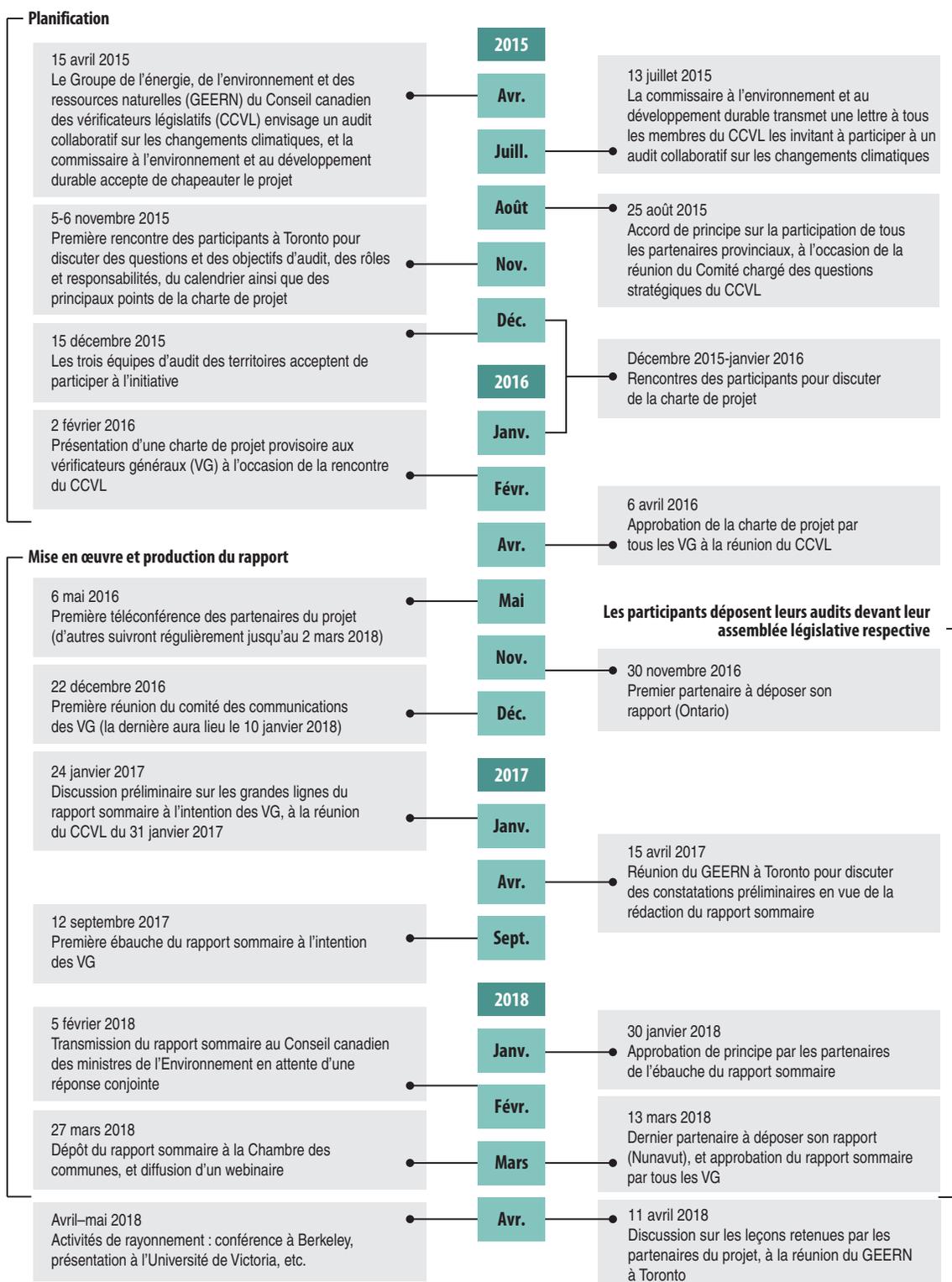
Les résultats de chaque audit ont été regroupés dans un rapport sommaire intitulé « Perspectives sur l'action contre les changements climatiques au Canada — Rapport collaboratif de vérificateurs généraux », qui a été déposé au Parlement le 27 mars 2018. Le rapport sommaire contenait une revue indépendante des progrès réalisés par les gouvernements dans l'ensemble du pays en vue de donner suite à leurs engagements liés aux changements climatiques. Il donnait en outre un aperçu des principales questions et tendances communes à tous les gouvernements, et soulignait des constatations et des exemples de mesures pour contrer les changements climatiques découlant des travaux d'audit fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le rapport sommaire contenait une liste de questions que les législateurs pouvaient poser à leur gouvernement sur les constatations du rapport, de même qu'une réponse du Conseil canadien des ministres de l'Environnement.

Ce rapport sommaire a été remis aux membres d'autres assemblées législatives, notamment en Nouvelle-Écosse, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Nunavut. Les bureaux de toutes les administrations ont publié un communiqué de presse le jour du dépôt du rapport, et des citoyens des quatre coins du pays ont participé au webinaire qui a été diffusé. Le rapport a aussi été examiné par des comités parlementaires en Colombie-Britannique et au Nunavut ainsi qu'à la Chambre des communes. Presque un an après sa publication, le rapport fait encore l'objet de mentions dans des reportages et d'autres travaux sur les progrès du gouvernement dans la lutte contre les changements climatiques au Canada.

La pièce 1 illustre les principales étapes de la mise en œuvre du projet.

Pièce 1

Calendrier de mise en œuvre du projet



1.2 Planification

Le Comité chargé des questions stratégiques du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) reconnaît depuis longtemps la valeur des audits collaboratifs et s'y est montré favorable. Tous les ans, le CCVL demande à ses groupes de travail de soumettre des idées pertinentes pour des audits collaboratifs. Lors de sa réunion d'avril 2014, le Groupe de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles du CCVL a entendu des exposés sur divers audits collaboratifs menés à l'international. Il a ensuite discuté de quelques possibilités pour la réalisation d'un audit collaboratif au Canada.

Au cours de sa réunion suivante, en avril 2015, le Groupe a établi un plan pour réaliser un audit collaboratif sur les changements climatiques (voir la pièce 2). La commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada a été invitée à piloter ce projet, ce qu'elle a accepté de faire tout en s'engageant à réunir autant de partenaires que possible pour participer à ces travaux.

Pièce 2

Pourquoi auditer les changements climatiques? Pourquoi collaborer?

Les changements climatiques préoccupent grandement la population canadienne. Ils affectent actuellement toutes les régions du pays de différentes façons. Les changements climatiques se traduisent notamment par des épisodes caniculaires graves, des inondations, l'apparition d'espèces envahissantes, le dégel du pergélisol, l'élévation du niveau et de la température des océans, l'érosion des côtes et des phénomènes météorologiques extrêmes. Chaque gouvernement au Canada a réagi différemment face à ces menaces, ce qui a donné lieu à un ensemble hétérogène de politiques de lutte contre les changements climatiques au pays. Ces politiques portent entre autres sur la tarification du carbone, les mécanismes de plafonnement et d'échange, l'élimination progressive du charbon, le captage et le stockage du CO₂ et les aides aux technologies énergétiques propres. En outre, chaque gouvernement — y compris le gouvernement fédéral canadien — a établi ses propres cibles de réduction des émissions ainsi que ses propres plans et stratégies d'adaptation aux effets des changements climatiques. Le Canada s'est engagé, dans l'arène internationale, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, et il a récemment convenu de collaborer avec les provinces et les territoires pour trouver des moyens d'honorer ces engagements. Un des principaux apports de notre audit réside dans le fait qu'il fournit des données de base pour évaluer dans quelle mesure les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral ont respecté leurs engagements.

Comme le montre le calendrier du projet (voir la pièce 1), il s'agissait, dans un premier temps, d'exposer les intentions du projet à tous les membres du CCVL et de demander aux vérificateurs généraux s'ils étaient d'accord en principe pour participer à l'audit. Lors d'une réunion en août 2015, le projet a été approuvé en principe et les vérificateurs généraux de toutes les provinces, de tous les territoires et de l'administration fédérale ont désigné des personnes-ressources pour le projet.

En novembre 2015, au cours d'une réunion de deux jours à Toronto, les membres du groupe de travail chargé du projet ont eu l'occasion d'entendre des experts en la matière, puis ont commencé à discuter du calendrier, de l'étendue et des objectifs de l'audit ainsi que des rôles et des responsabilités. Cette réunion a été cruciale, car elle a permis aux membres d'apprendre à se connaître, de commencer à comprendre les similarités et les différences entre les bureaux, et de définir les besoins et les intentions de chaque bureau d'audit participant. Avant cette réunion, l'équipe de projet avait transmis divers documents aux membres du groupe de travail, notamment une liste des principaux points d'une charte de projet et des questions d'audit portant sur les mesures d'atténuation (efforts de réduction des gaz à effet de serre) et les mesures d'adaptation.

Voici les principales conclusions obtenues au terme de cette réunion :

- Le projet devait porter à la fois sur les mesures d'atténuation des changements climatiques et sur les mesures d'adaptation.
- Chaque bureau d'audit devait, dans le cadre de sa participation au projet collaboratif, réaliser son propre audit selon ses propres méthodes et en fonction des lois et politiques de son administration, puis présenter son rapport à son assemblée législative.
- Il fallait idéalement définir des critères, des questions d'audit, des lignes directrices et des objectifs communs, mais il était crucial de faire preuve de flexibilité dans leur application et dans l'approche afin de tenir compte des particularités de chacun des bureaux.
- Un groupe de travail regroupant des auditeurs des bureaux participants devait se réunir régulièrement pour faire le point sur l'avancement de leurs projets d'audit respectifs, évaluer les progrès réalisés et apporter des ajustements, le cas échéant, afin de respecter les échéances établies.
- Enfin, un rapport sommaire devait être rédigé.

Le groupe de travail chargé du projet a examiné les modèles adoptés dans le cadre d'autres audits collaboratifs (voir la pièce 3).

Pièce 3

Autres modèles d'audits collaboratifs examinés lors de la planification

Voici la liste des travaux antérieurs qui se sont avérés les plus utiles pour nous guider et nous orienter :

- Le rapport de 2010 au sujet du contrôle global sur le changement climatique, produit par le Groupe de travail sur la vérification environnementale de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). John Reed a agi comme chef de projet pour cette initiative, et son travail dans le cadre de ce projet préliminaire ainsi que ses conseils tout au long du processus ont été appréciés. https://www.environmental-auditing.org/media/2509/15220-e_wgea-coordinated-international-audit-on-climate-change-lessons-learned.pdf
- Le projet d'audit des dossiers de santé électroniques au Canada de 2010. Six partenaires ont participé à ce projet et un rapport sommaire a été déposé au Parlement en avril 2010. Louise Dubé a agi comme chef de projet pour cette mission et elle nous a beaucoup aidés dans le cadre de notre projet. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201004_07_f_33720.html
- Le document du Groupe de travail sur la vérification environnementale de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) : « Cooperation Between Supreme Audit Institutions: Tips and Examples for Cooperative Audits », 2007. https://www.environmental-auditing.org/media/2914/eng07pu_cooperationsais.pdf
- Les lignes directrices générales sur l'audit coopératif du Comité chargé des questions stratégiques au sein du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL), 2014.

Charte du projet

Le groupe de travail chargé du projet a aussi décidé, dès le début, qu'il était essentiel d'avoir une charte de projet pour établir les points de convergence et garantir l'adhésion au projet. Le groupe de travail s'est employé à définir une charte de projet appropriée, qui décrivait les objectifs et les intentions des partenaires du projet, les échéances, les rôles et responsabilités, les travaux particuliers que les partenaires s'engageaient à réaliser, les méthodes de communication et les processus décisionnels. La charte a été approuvée par tous les vérificateurs généraux lors de la réunion du CCVL d'avril 2016.

Questions minimales d'audit

Le groupe de travail voulait fournir des directives pour favoriser la comparabilité des résultats des audits et la flexibilisation des approches d'audit. Il a donc décidé que chaque bureau utiliserait une « liste de questions minimales d'audit » lors de ses travaux (voir la pièce 4). Il s'agissait des questions qui devaient nécessairement être abordées dans tous les audits. Cependant, les bureaux d'audit ont été invités, si possible, à poser des questions plus poussées que ces questions minimales dans le cadre de leurs travaux. Beaucoup l'ont fait.

Pièce 4

Audit collaboratif – Questions minimales

Questions minimales – Atténuation

Exemple d'un objectif d'audit qui pourrait servir pour les questions minimales sur l'atténuation — Pour déterminer si le gouvernement fait des progrès en vue de respecter son engagement de réduire les émissions de gaz à effet de serre :

1. Quelles cibles liées à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre le gouvernement a-t-il adoptées?
2. Y a-t-il des stratégies ou des plans documentés pour respecter ces engagements? (Oui/Non)
3. Le gouvernement est-il en voie d'atteindre les cibles fixées? Quelles cibles ont été atteintes et quelles cibles ne l'ont pas été? Le gouvernement a-t-il un processus adéquat pour faire le suivi des progrès?
4. Des rapports sont-ils présentés régulièrement au public ou aux autres parties prenantes? (Oui/Non) Quels éléments font l'objet de rapports? Ces rapports sont-ils présentés régulièrement et en temps opportun?
5. Quels instruments de politique, mesures ou initiatives devraient vraisemblablement entraîner une réduction considérable des émissions de gaz à effet de serre?

Questions minimales – Adaptation

Exemple d'un objectif d'audit qui pourrait servir pour les questions minimales sur l'adaptation — Pour déterminer si le gouvernement a pris des mesures d'adaptation appropriées en vue de contrer les risques liés aux changements climatiques :

1. Le gouvernement a-t-il élaboré une politique, un plan ou une stratégie en matière d'adaptation? (Oui/Non)
2. Le gouvernement a-t-il produit une évaluation des risques propres au pays, à la province ou au territoire? (Oui/Non)
3. Le gouvernement a-t-il mis en œuvre ses mesures conformément à ce qui était prévu dans sa politique, son plan ou sa stratégie? Le gouvernement sait-il si la mise en œuvre de sa politique, de son plan ou de sa stratégie se déroule comme prévu?

Critères et grille logique de l'audit

En plus des questions minimales, l'équipe de projet a préparé des feuilles de travail pour faciliter la recherche de sources relativement aux critères (p. ex. : « Quelles sont les caractéristiques d'un bon plan ou d'une bonne évaluation des risques? »). Elle a aussi établi des grilles logiques d'audit pour fournir des lignes directrices aux bureaux d'audit qui n'avaient jamais réalisé ce genre de travail auparavant. Ces documents ont largement contribué au succès du projet, car ils ont fourni aux auditeurs les indications dont ils avaient besoin en plus de garantir la comparabilité des résultats présentés dans le rapport sommaire.

Plus tard en 2015, les auditeurs du Bureau du vérificateur général du Canada chargés d'auditer les territoires ont convenu de se joindre au groupe de travail chargé du projet et de réaliser un audit des mesures de lutte contre les changements climatiques de leur territoire respectif. Les membres du groupe de travail ont dès lors commencé à tenir des téléconférences mensuelles qui se sont poursuivies pendant le reste du projet.

1.3 Mise en œuvre

Les audits ont été réalisés séparément, d'une part par le Bureau du vérificateur général du Canada à l'échelle du gouvernement fédéral et des territoires, et d'autre part par chacune des provinces participantes, principalement au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018. Les rapports d'audit ont été présentés aux assemblées législatives concernées, conformément au calendrier de rapport de chaque administration, soit entre novembre 2016 (Ontario) et mars 2018 (Nunavut). Un rapport sommaire distinct, qui regroupait les messages clés des audits individuels et communiquait les constatations de tous les bureaux d'audit participants, a été déposé au Parlement le 27 mars 2018.

Pendant les travaux d'audit, les membres du groupe de travail chargé du projet ont pu, dans le cadre de leurs téléconférences mensuelles, discuter des approches d'audit et des pratiques exemplaires, faire part de leurs observations, et communiquer ou recevoir des comptes rendus sur les principales étapes et aspects clés du projet. Dans un premier temps, les discussions étaient principalement axées sur les travaux d'audit nécessaires pour répondre aux questions minimales. Plus tard au cours du projet, les discussions ont porté sur la rédaction du rapport sommaire et les préparatifs en vue de son dépôt. Les membres n'ont pas échangé d'information sur les éléments probants recueillis pendant les audits ni de renseignements précis sur les audits afin de respecter les dispositions relatives à la confidentialité de l'information et les exigences juridiques en vigueur.

Même si cela n'était pas obligatoire, la plupart des bureaux d'audit ont transmis la dernière ébauche de leur rapport d'audit à l'équipe de projet de la commissaire pour examen et commentaires. Ces ébauches ont été transmises avec prudence et uniquement lorsque cela était possible (après consultation de juristes), mais cet échange a toutefois été utile aux bureaux d'audit et à la rédaction du rapport sommaire.

Avis extérieurs

De nombreux bureaux d'audit au Canada s'emploient à renforcer leurs capacités dans le secteur de l'audit de performance. Plusieurs bureaux en étaient à leur premier audit sur une question liée à l'environnement et au développement durable. En septembre 2016, la gestionnaire de projet a recruté un boursier Mitacs (élaboration de politiques scientifiques canadiennes) pour participer au projet pendant un an. Boursier en recherche postdoctorale dans le domaine des changements climatiques, Derek van der Kamp s'intéresse à l'interface entre les sciences et la politique ainsi qu'aux vecteurs d'information sur les changements climatiques à l'intention des citoyens. Il a joué un rôle déterminant dans le succès du projet grâce à ses connaissances spécialisées des changements climatiques, à son expertise et à l'aide qu'il a apportée aux auditeurs des provinces et des territoires. Il a aussi participé à la rédaction du rapport sommaire.

Il est pratique courante de solliciter des avis externes sur des rapports d'audit auprès d'experts du domaine qui siègent à l'un des comités consultatifs du domaine propre à un audit donné. Afin d'obtenir ce type d'avis sur le rapport sommaire, nous avons demandé au Groupe des conseillers en environnement de la commissaire de procéder à des examens et de formuler des avis à certaines étapes stratégiques de l'audit, notamment à la fin de l'étape de la planification et au cours de la production du rapport sommaire.

Ce comité se compose d'une douzaine d'experts reconnus dans le domaine de l'environnement et du développement durable, qui sont liés par contrat à la commissaire à l'environnement et au développement durable en vue de lui donner des avis et de l'appuyer dans ses travaux au besoin.

1.4 Production du rapport

Le rapport sommaire résumait les constatations des rapports d'audit présentés par les provinces et les territoires ainsi que par le Bureau du vérificateur général du Canada, et proposait un examen indépendant des progrès réalisés par les gouvernements à l'égard de la mise en œuvre des engagements liés aux changements climatiques dans tout le pays. Le rapport sommaire donnait un aperçu des principales questions et tendances touchant toutes les administrations publiques. Il reprenait les constatations des audits ainsi que des exemples de mesures de lutte contre les changements climatiques tirés des audits fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Le rapport sommaire présentait des messages clés. Il mettait en relief la comparabilité des données, de même que les engagements et les approches des provinces ou territoires et ceux du gouvernement fédéral. Une ébauche du plan du rapport sommaire (avec des sous-titres) avait été préparée au début de 2017. Elle avait alors été revue et approuvée par les vérificateurs généraux. Cette étape s'est avérée importante pour garantir que les vérificateurs généraux étaient au courant de l'approche adoptée pour le rapport sommaire et qu'ils l'entérinaient. En septembre 2017, lors de leur réunion à Fredericton, les vérificateurs généraux ont discuté de la structure du rapport sommaire et examiné le plan de communication.

Voici les principales difficultés appréhendées à l'étape de la rédaction du rapport sommaire :

- cibler les éléments qui devaient être communiqués aux entités auditées avant la publication du rapport;
- déterminer s'il y avait lieu d'inclure certaines recommandations au rapport et, le cas échéant, à qui elles devaient être adressées;
- décider si le rapport sommaire serait déposé devant d'autres assemblées législatives en plus du Parlement fédéral;
- établir les modalités de participation des médias lors de la publication du rapport.

Un comité des communications a été mis sur pied au niveau des vérificateurs généraux pour trouver des solutions à ces problèmes. Présidé par la commissaire à l'environnement et au développement durable, Julie Gelfand, le comité regroupait le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse, Michael Pickup, la vérificatrice générale de la Saskatchewan, Judy Ferguson, et la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique, Carol Bellringer. Le comité a joué un rôle déterminant dans le succès du projet, car cette petite équipe de vérificateurs généraux s'est réunie tous les mois pour prendre des décisions importantes en temps voulu. Les membres du comité ont aussi appuyé le projet auprès de leurs homologues du CCVL et veillé à ce qu'il devienne un projet collectif plutôt qu'un projet essentiellement fédéral.

Réponse du Conseil canadien des ministres de l'Environnement

Le projet d'audit des dossiers de santé électroniques de 2010 a permis de tirer l'enseignement important suivant : les entités auditées s'attendent à être informées des constatations découlant d'un audit avant le dépôt du rapport et veulent pouvoir y répondre officiellement dans le rapport. Dans le cadre de notre projet, tous les bureaux ont donc informé les entités auditées et obtenu leurs réponses dans le cadre de leur audit respectif et selon leurs propres méthodes. Par contre, la question restait maintenant de savoir comment procéder pour le rapport sommaire, étant donné qu'il devait contenir les constatations de presque tous les bureaux d'audit législatif du Canada. Il s'est avéré particulièrement exigeant de veiller à ce que toutes les parties auditées soient informées des constatations du rapport et puissent y répondre. La participation du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) a donc été envisagée à titre d'organisme compétent pour examiner l'ensemble des constatations et y répondre. Les vérificateurs généraux ont

accepté cette proposition et le groupe de travail du projet s'est chargé de la concrétiser en collaboration avec le secrétariat du CCME au sein d'Environnement et Changement climatique Canada. La démarche n'a pas été simple et il a fallu plusieurs tentatives pour convenir d'une réponse adéquate à inclure dans le rapport sommaire. Le CCME était présidé par le sous-ministre d'Environnement et Changement climatique Canada, et son aide a été précieuse pour organiser les efforts en vue d'obtenir une réponse du Conseil.

1.5 Dépôt

Le rapport sommaire, intitulé « [Perspectives sur l'action contre les changements climatiques au Canada — Rapport collaboratif de vérificateurs généraux](#) », a été déposé le 27 mars 2018 au Parlement fédéral et à l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. La commissaire fédérale à l'environnement et au développement durable a ensuite présenté le rapport sommaire au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes.

D'autres bureaux d'audit, notamment ceux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Nunavut, ont présenté ultérieurement le rapport sommaire à leur assemblée législative. Après le dépôt du rapport au Parlement, celui-ci a également été publié en ligne sur les sites Web des bureaux d'audit, accompagné d'un communiqué de presse.

1.6 Diffusion aux médias et au public

Il a fallu adapter certains outils qu'utilisent les bureaux d'audit lors du dépôt des rapports pour faciliter la publication d'un rapport collaboratif dans l'ensemble du pays. Les bureaux d'audit provinciaux ont été interrogés en vue de connaître les outils qu'ils utilisaient (outils traditionnels et plateformes de médias sociaux) et pour déterminer de quels modèles et autres documents ils auraient besoin en vue de la publication du rapport sommaire. À partir des résultats de ce sondage, l'équipe des Communications du Bureau du vérificateur général du Canada a élaboré et distribué une trousse d'outils qui comportait notamment des modèles de communiqué de presse, des exemples de déclaration aux médias ainsi que du contenu à publier sur les réseaux sociaux.

L'équipe des Communications du Bureau du vérificateur général du Canada a collaboré avec les vérificateurs généraux de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse, de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard, de même qu'avec le directeur principal de l'équipe d'audit chargée des Territoires du Nord-Ouest, pour l'enregistrement d'une vidéo sur les principaux points du rapport. Cette vidéo a été diffusée sur YouTube après la publication du rapport.

Couverture médiatique

Le rapport sommaire a été largement couvert par les médias du Canada le jour même de sa publication et par la suite. Des articles ont notamment été publiés dans *Maclean's*, *The Walrus* et *La Presse*. Le Bureau du vérificateur général du Canada a recensé la publication d'au moins 25 articles, dont 16 en anglais et 9 en français. La plupart ont été repris en ligne par divers sites.

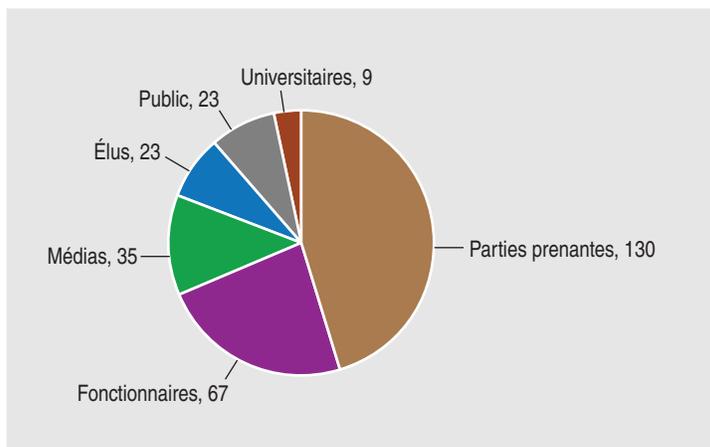
Les interactions sur les réseaux sociaux, Twitter, Facebook, LinkedIn et YouTube ont aussi été nombreuses : les comptes du Bureau du vérificateur général du Canada ont été partagés, ont été consultés ou ont reçu la mention « j'aime » à plus de 7 500 reprises.

Webinaire et autres présentations

Afin de mobiliser nos partenaires et de rejoindre des auditoires à l'extérieur d'Ottawa, un webinaire a été diffusé le jour du dépôt pour faire connaître le rapport sommaire aux médias, aux parties prenantes (organisations non gouvernementales, groupes d'intérêts et autres acteurs du domaine) de même qu'au grand public. Le webinaire débutait par un court mot d'introduction de la commissaire à l'environnement et au développement durable, suivi d'une séance de questions avec la participation, entre autres, des vérificateurs généraux de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse ainsi que du directeur principal responsable de l'audit des Territoires du Nord-Ouest. Environ 300 observateurs de toutes les provinces et de tous les territoires ont participé au webinaire, selon la répartition illustrée à la pièce 5.

Pièce 5

Participants inscrits au webinaire sur le rapport sommaire



Les membres de l'équipe de projet du Bureau du vérificateur général du Canada et d'autres membres du groupe de travail ont fait de nombreuses présentations sur le rapport sommaire au Canada et à l'étranger.

2. Ce que nous avons appris

2.1 Méthode du sondage

À l'occasion des réunions du CCVL d'avril 2018, soit peu après le dépôt du rapport, les membres du groupe de travail chargé du projet ont été invités à donner leur point de vue sur les éléments qui avaient bien fonctionné pendant le projet et sur les possibilités d'amélioration. En juin, nous avons aussi sollicité l'aide de la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation afin de sonder officiellement les membres, tant au niveau du personnel que des vérificateurs généraux. La Fondation a dressé une liste de questions de sondage à soumettre aux membres au cours de la période du 13 juin au 12 juillet 2018. À ces fins, un sondage a été envoyé aux auditeurs et aux vérificateurs généraux. Nous avons reçu des réponses de 10 bureaux sur 11. Les principaux points à retenir de cet exercice sont présentés ci-dessous.

2.2 Ce qui a bien fonctionné

Impact — Le rapport sommaire donnait une vue d'ensemble des progrès réalisés au Canada en vue de lutter contre les changements climatiques, soulignait l'importance du problème, et s'est avéré plus crédible et plus influent (auprès du public et des médias) que la publication individuelle des audits. Il procurait aux auditeurs une perspective commune des problèmes et des réussites dans l'ensemble des administrations publiques du pays, et des secteurs à améliorer à l'échelle nationale. Le rapport sommaire a aussi permis de susciter l'intérêt à l'égard de ces enjeux puisqu'il faisait référence aux rapports individuels de chaque bureau d'audit. Étant donné que la lutte contre les changements climatiques doit se faire dans une perspective nationale, il était approprié que tous les gouvernements participent à l'audit. La nouvelle approche d'un webinaire s'est révélée très efficace et a permis aux auditeurs et aux parties prenantes de tout le pays d'y participer.

Collaborer pour mettre nos connaissances en commun — Certains bureaux d'audit de petite taille disposent de moins de ressources pour réaliser des audits de performance. En collaborant avec leurs homologues, les bureaux d'audit ont pu échanger des connaissances sur les stratégies d'audit et sur les approches adoptées par chaque administration pour lutter contre les changements climatiques, et tirer profit des connaissances des experts en la matière. Certains bureaux nous ont affirmé qu'ils n'auraient pas pu réaliser un audit sur cette question sans une telle approche axée sur la mise en commun du savoir.

Leadership et coordination — Afin d'assurer la coordination et de garantir le succès du projet, il fallait pouvoir compter sur une organisation pour piloter l'audit pendant toute la durée du projet (la commissaire à l'environnement et au développement durable, en l'occurrence). La commissaire a défendu le projet auprès de la haute direction des bureaux, réservé des ressources pour le projet, fourni des directives utiles pour la réalisation des travaux d'audit, apporté une expertise en audit, en communication et en révision, communiqué des données scientifiques et techniques, et créé des documents de travail communs. L'équipe chargée du projet a aussi rédigé le rapport sommaire en se fondant sur les renseignements fournis par les autres auditeurs ainsi que sur les rapports déposés, et en privilégiant le style de rédaction du Bureau du vérificateur général du Canada afin d'assurer la cohésion du texte. Les modèles de communiqués de presse que l'équipe des Communications du Bureau du vérificateur général du Canada a préparés et envoyés aux autres bureaux d'audit en prévision du dépôt ont été utiles pour assurer la diffusion uniforme du message et des communications.

Engagements à tous les niveaux — L'adhésion globale et l'approbation de tous les vérificateurs généraux à l'égard du projet ont favorisé le soutien au sein de tous les bureaux. À l'occasion de futurs audits collaboratifs, il sera pertinent d'élaborer et de signer des ententes officielles (dont une charte du projet), y compris des critères d'audit communs et des questions minimales d'audit de référence auxquelles chaque partenaire devrait répondre, comme cela a été fait dans le cadre de ce projet. Il s'est avéré utile de présenter régulièrement des comptes rendus aux vérificateurs généraux lors de leurs réunions, de solliciter leurs avis et de leur remettre un résumé de leurs commentaires et réserves.

Communication en continu — L'établissement de calendriers et la création d'un groupe de travail chargé du projet (qui se réunissait régulièrement pour faire le point) ont contribué à faire avancer le projet. Nous avons organisé des téléconférences mensuelles avec tous les membres du groupe de travail. Dès le début, nous avons pris le temps, notamment lors d'une réunion en personne, d'apprendre à nous connaître et de discuter de solutions pour gérer les différences entre les mandats des bureaux, les lois, les procédures et les méthodes de travail.

Flexibilité — Le cadre des travaux était suffisamment flexible pour permettre à chaque bureau d'adopter l'approche qui lui convenait le mieux. Les partenaires pouvaient définir des objectifs ou des questions supplémentaires en fonction de leurs préférences, des normes particulières à leur bureau ainsi que des dispositions législatives et des priorités en matière de changement climatique de leur administration respective. Il en ressort qu'adapter les questions pour qu'elles conviennent à toutes les administrations publiques et qu'elles puissent être résumées dans le cadre d'une comparaison nationale s'avère rentable du point de vue des dépenses d'audit.

2.3 Ce qui peut être amélioré

Rédaction du rapport sommaire et comparabilité — Il a fallu beaucoup de temps et de travail pour rédiger le rapport sommaire afin d'avoir l'assurance que les commentaires généraux reflétaient les constatations et les résultats de chaque bureau d'audit. Il aurait été utile de définir plus tôt une structure de rapport plus détaillée. De même, il aurait été utile d'établir un calendrier de travail plus détaillé pour ce qui est de la production du rapport, de la disponibilité des modèles de communication avec les médias, de l'approbation des vérificateurs généraux, des dates butoirs pour formuler des commentaires et d'autres échéances de fin de projet. Cela aurait aidé chaque bureau à gérer ses propres échéances pour favoriser l'achèvement du projet en temps opportun.

Calendrier de dépôt du rapport sommaire — L'écart entre la date de dépôt du premier rapport d'audit (en novembre 2016 pour l'Ontario) et celle du dernier rapport (en mars 2018 pour le Nunavut) a causé certaines difficultés, notamment en ce qui a trait au traitement des événements postérieurs. Par ailleurs, le fait que certains bureaux aient présenté leur rapport quelques mois à peine avant le dépôt du rapport sommaire a créé d'autres problèmes lors de la rédaction du rapport sommaire. Dans l'ensemble, l'idéal aurait été d'avoir plus de temps pour l'étape de la production du rapport sommaire. Cela aurait été possible si les bureaux s'étaient fixé des délais plus serrés pour présenter les résultats de leurs travaux avant le début de la préparation du rapport sommaire.

Réponse commune des ministères — Il aurait été utile d'informer un peu plus tôt au cours du processus les membres du Conseil canadien des ministres de l'Environnement ou les ministres locaux. Il conviendrait d'améliorer les lignes directrices pour les exigences relatives aux réponses, et il serait possible de mieux communiquer nos attentes à l'égard des réponses.

3. Perspectives de la gestionnaire de projet

Pour terminer, je voudrais ajouter certains points à titre de gestionnaire de projet.

L'appui des vérificateurs généraux en faveur de l'innovation est déterminant pour la réussite.

En rétrospective, je pense toujours qu'il est presque miraculeux d'avoir pu susciter la participation d'autant de bureaux d'audit pour participer à ce projet. En tant que professionnels chevronnés nommés pour demander des comptes au gouvernement de leur province ou territoire respectif, les vérificateurs généraux font preuve de rigueur et d'indépendance et sont généralement allergiques au risque, par définition. Cependant, ils ont accordé dès le début toute leur attention et leur appui à ce projet, en dépit de certaines incertitudes qui ont vu le jour au fil du projet. Ce projet n'aurait pas été possible sans le soutien élargi des vérificateurs généraux et sans la latitude dont nous avons bénéficié pour prendre certains risques ainsi que pour apprendre et prendre des décisions au cours du processus.

Le juste équilibre est essentiel, et la communication permet d'y arriver. Il s'est avéré déterminant pour la réussite de ce projet de communiquer des lignes directrices suffisantes à l'intention des intervenants qui en avaient besoin, et de permettre une certaine flexibilité dans les approches et dans le degré de participation. S'il n'avait pas été possible de trouver un tel équilibre, les partenaires n'auraient pas tous pu y participer. L'efficacité de la communication s'est révélée essentielle pour mieux comprendre cet équilibre et pour le préserver.

La collaboration est essentielle pour progresser. Les audits collaboratifs sont importants parce que notre monde est de plus en plus interdépendant et interconnecté. Or, un audit collaboratif qui mobilise tous les ordres de gouvernement est le seul moyen que nous avons d'évaluer en profondeur certains dossiers, surtout dans un État fédéré comme le Canada. En fin de compte, les Canadiens se soucient peu de savoir quel ordre de gouvernement est responsable d'un dossier ou d'un autre : ils veulent simplement savoir comment le dossier est géré dans le souci de l'intérêt public. Enfin, le fait de mieux connaître le fonctionnement des autres bureaux d'audit, de communiquer avec eux et de nouer des relations nous a aidés à nous comprendre et à adopter des pratiques exemplaires.

Le suivi de nos travaux d'audit permettra d'en optimiser les retombées. Les changements climatiques représentent un enjeu complexe qui s'inscrit dans une perspective à long terme. Les mesures requises sont multidimensionnelles et continueront d'occuper les gouvernements à venir. En fonction de leurs calendriers respectifs et des méthodes qui leur sont propres, les vérificateurs généraux assureront le suivi des travaux d'audit réalisés par leurs bureaux, notamment en ce qui concerne les recommandations formulées. J'espère que ce projet de rapport sommaire pourra servir de pierre d'assise afin de continuer à évaluer ensemble les progrès réalisés en vue de trouver des solutions pancanadiennes à cet enjeu crucial. Les générations futures comptent sur nous.

Remerciements

J'aimerais remercier les nombreuses personnes exceptionnelles dont l'énergie, l'engagement, le travail acharné et l'enthousiasme ont mené à la réussite de ce projet.

- Ce projet n'aurait jamais vu le jour sans la commissaire à l'environnement et au développement durable, Julie Gelfand. Elle a adhéré au projet dès qu'elle en a entendu parler à son arrivée au Bureau du vérificateur général du Canada, en 2014, et elle a mené le projet à terme avec cœur et enthousiasme, contre vents et marées. Par ailleurs, nous resterons éternellement reconnaissants au regretté Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, de son appui indéfectible.
- Kristin Lutes s'est jointe au projet dès le tout début. Je la remercie beaucoup de son dévouement à l'égard des tâches importantes (comme l'établissement des grilles logiques d'audit et des feuilles de travail, ainsi que la revue des audits réalisés par les autres bureaux pour leur fournir des avis précieux) et à l'égard d'autres tâches pouvant paraître anodines, comme l'organisation des téléconférences et la rédaction des comptes rendus. Ces tâches étaient toutes essentielles pour favoriser la collaboration.
- Derek van der Kamp était l'expert des changements climatiques au sein de notre équipe. Il nous a fourni divers renseignements, données et perspectives. Compte tenu de ses compétences et de sa capacité d'adaptation, Derek était la personne idéale pour nous aider à faire le pont entre science et audit.
- Francis Michaud possède un rare éventail de compétences en audit financier, en audit de performance et en gestion de projet, lesquelles se sont avérées précieuses dans le cadre de ce projet.
- Katie Olthuis, du Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, a inspiré l'ensemble du projet. Elle a même quitté son foyer pendant quelques mois pour se joindre à nous à Ottawa, au milieu de l'hiver 2017, afin de nous aider à « mener le projet à bon port » et à rédiger le rapport sommaire.

Je tiens aussi à remercier celles et ceux qui travaillent au sein de services clés de soutien et qui nous ont aidés à sortir des sentiers battus :

- Françoise Guyot et Céline Bissonnette, notre équipe inspirée et inspirante des Communications;
- Jennifer Latham, Laurel Hyatt, Charles Jackson et Marc Lalande, qui ont communiqué leurs idées pour la révision et la mise en page du rapport, et qui nous ont appuyés sans relâche pour créer un document sans pareil;
- Anne-Marie Smith et Andrew Hayes, notre équipe d'avocats sans peur et sans reproche, qui étaient à nos côtés lorsque nous avons dû prendre des risques.

Il va sans dire que ce projet n'aurait pas été possible sans le dévouement des membres du groupe de travail et de leurs vérificateurs généraux, dont voici la liste :

Alberta

Marcela Zicha

Eric Leonty

Merwan Saher, vérificateur général de l'Alberta

Colombie-Britannique

Amy Hart

Katie Olthuis

Carol Bellringer, vérificatrice générale de la Colombie-Britannique

Île-du-Prince-Édouard

Sheri Griffin

Barbara Waite

B. Jane MacAdam, vérificatrice générale de l'Île-du-Prince-Édouard

Manitoba

Sandra F. Cohen

Grant Voakes

Larry Lewarton

Ryan Riddell

Norm Ricard, vérificateur général du Manitoba

Nouveau-Brunswick

Bill Ivey

(Eric) Yanjun Wang

Kim MacPherson, vérificatrice générale du Nouveau-Brunswick

Nouvelle-Écosse

Adam Harding

Dianne C. Chiasson

Michael A. Pickup, vérificateur général de la Nouvelle-Écosse

Ontario

Naomi Herberg

Dimitar Dimitrov

Kristy May

Ariane Chan

Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario

Québec

Roberto Grondin

Josée Bellemare

Caroline Rivard

Guyline Leclerc, vérificatrice générale du Québec

Saskatchewan

Jason Shaw

Regan Sommerfeld

Jennifer Robertson

Judy Ferguson, vérificatrice générale de la Saskatchewan

Terre-Neuve-et-Labrador

Marc Blake

Greg Butler

Julia Mullaley, vérificatrice générale de Terre-Neuve-et-Labrador

Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon

Nunavut : Jim McKenzie, Liliane Cotnoir, Adrienne Scott

Territoires du Nord-Ouest : Glenn Wheeler, Erin Jellinek, Stacey Wowchuk

Yukon : Casey Thomas, Ivar Upitis, Ruth Sullivan

Michael Ferguson, vérificateur général du Canada et auditeur du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon

Canada

Kim Leach

Kristin Lutes

Derek van der Kamp

Francis Michaud

Julie Gelfand, commissaire à l'environnement et au développement durable,
Bureau du vérificateur général du Canada

