

SECTION G : INVESTIR DANS L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

Le centre Wickaninnish de la réserve de parc national Pacific Rim a besoin d'être rénové. P. Wilkinson



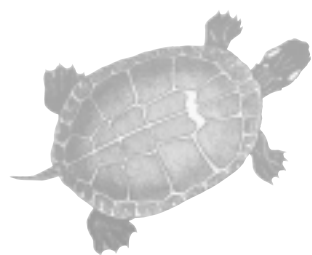
CHAPITRE 13 : LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR

« Les parcs nationaux sont un bien public. Le gouvernement fédéral a le devoir d'assurer un financement adéquat pour conserver ce bien public intact pour les générations futures ».

Commentaire soumis à la Commission par une organisation non gouvernementale

Parcs Canada devra disposer d'un cadre financier et d'un cadre de gestion lui permettant d'atteindre son objectif, soit de protéger l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada. L'amélioration de ses capacités en matière de sciences naturelles et sociales, ainsi que de ses programmes d'interprétation et de partenariat recommandés dans les chapitres précédents, exigeront des ressources financières supplémentaires considérables. Ces fonds sont requis pour cibler plus rigoureusement l'intégrité écologique, mais l'argent à lui seul n'y suffira pas. Le présent chapitre se penche aussi sur le niveau d'investissement actuel

fait en faveur de l'intégrité écologique, et formule des recommandations pour la réforme de certaines méthodes de gestion et de comptabilité financières de l'Agence, afin d'améliorer la gestion transparente et responsable des fonds. La Commission a déterminé plusieurs « étapes préliminaires » qu'il faudra franchir pour améliorer le cadre général de la gestion en fonction de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada. Nous recommandons que ces étapes soient amorcées avant toute affectation de nouveaux fonds.



Déterminer les dépenses réelles, une tâche difficile

En raison de la structure de Parcs Canada, il est difficile d'isoler l'information financière qui concerne les parcs nationaux proprement dits. Cette difficulté est de deux ordres : d'une part, la gestion des parcs nationaux se fait par l'entremise d'unités de gestion comprenant souvent des lieux historiques nationaux; d'autre part, la structure de codification financière est telle que les activités sont réparties uniquement au niveau des unités de gestion. Pour ajouter à la complexité de l'identification et de l'analyse de données historiques sur les dépenses dans les parcs nationaux, notons qu'entre juin 1993 et mars 1999, Parcs Canada faisait partie du ministère du Patrimoine canadien et son exploitation était intégrée au système financier de ce ministère.

En collaboration avec ses chercheurs et des membres du personnel de Parcs Canada, la Commission a travaillé avec diligence en vue d'obtenir des données financières sur les dépenses de l'Agence Parcs Canada dans son ensemble, pour les parcs nationaux seulement et pour les parcs témoins que nous avons

visités. Nous cherchions de l'information sur les dépenses courantes et antérieures pour l'ensemble des activités des parcs, et pour les projets d'intégrité écologique en particulier. En dépit de toute la collaboration qui nous a été accordée, il n'a pas été possible d'obtenir des données pouvant être présentées de manière rigoureuse, comparable ou fiable. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce problème et Parcs Canada semble faire des progrès en vue de mettre en place de nouvelles structures pour y remédier. Néanmoins, les membres de la Commission ont été profondément troublés par l'impossibilité de recueillir de l'information cohérente sur des questions aussi fondamentales que le total des dépenses engagées dans les parcs nationaux, et des données cohérentes et rigoureuses sur l'ampleur des fonds affectés au principal objectif des parcs nationaux, l'intégrité écologique. Cette confusion confirme l'absence générale de vision, de gestion ciblée et de systèmes d'obligation de rendre compte entourant l'objectif d'intégrité écologique, dont nous traitons tout au long du présent rapport.

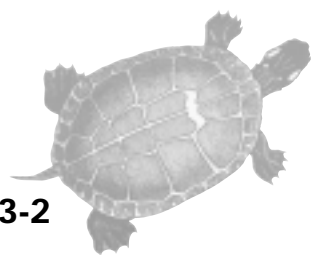
Compressions budgétaires

Remarque : à moins d'indication contraire, lorsqu'il est fait mention des budgets de Parcs Canada dans le présent chapitre, il s'agit de ceux de l'Agence Parcs Canada dans son ensemble, et non strictement de ceux des parcs nationaux.

Parcs Canada a fait l'objet d'importantes compressions budgétaires depuis 1994, entre autres la disparition du financement du Plan vert qui appuyait la création de nouveaux parcs et la réalisation de nombreux projets liés à l'inventaire, à la surveillance et à la recherche. Le Plan vert, qui a pris fin en 1996-1997, contribuait au financement annuel de Parcs Canada pour 33,5 millions de dollars. Du montant total des réductions adoptées à l'échelle du gouvernement en vertu de l'examen des programmes (phases I et II), la part de Parcs Canada s'est établie à 56 millions de dollars par an. En plus, la mise en œuvre progressive de compressions budgétaires annoncées précédemment a donné lieu à une réduction de 14,8 millions de dollars par an. C'est donc dire qu'en 1998-1999, le budget

de Parcs Canada avait diminué annuellement de 104 millions de dollars, ou 25 pour cent, comparativement à 1994-1995. Entre autres conséquences, ces compressions ont entraîné une importante restructuration de Parcs Canada, qui est devenue une organisation plus horizontale, les fonctions auxiliaires ayant été réduites de 30 pour cent.

Pour neutraliser en partie l'impact de ces réductions, Parcs Canada a mis en application la politique de recouvrement des coûts du gouvernement et a réduit les subventions accordées aux utilisateurs de services particuliers. Au cours des cinq dernières années, trois sources thermales, un terrain de golf et six agglomérations de parc national ont été intégrés aux fonds renouvelables aux fins de recouvrement des coûts et d'autonomie. Des droits d'entrée ont été prélevés ou augmentés pour de nombreux parcs et lieux historiques nationaux, les terrains de camping et d'autres services récréatifs. Ces initiatives ont fait augmenter les recettes préle-



vées de 32,3 millions de dollars, ou 75 pour cent (passant de 42,9 millions de dollars en 1994-1995 à 75,2 millions de dollars en 1998-1999). La nouvelle Agence est désormais autorisée à conserver ces recettes. Elles sont dorénavant affectées en partie au financement de l'aménagement et des opérations des nouveaux parcs et lieux historiques créés depuis que le Plan vert a pris fin.

Au cours des cinq dernières années, Parcs Canada a continué de recevoir du financement sous forme de versements ponctuels, tels que les investissements de capitaux stratégiques pour l'autoroute transcanadienne, les indemnités afférentes aux départs volontaires, les fonds d'urgence pour la lutte contre les feux de forêt et les dommages causés par de violentes tempêtes, les coûts de transition de l'Agence, les coûts de préparation au passage à l'an 2000 et le financement provisoire pour la compression des effectifs de l'Agence. En outre, les budgets de Parcs Canada tiennent désormais compte d'éléments qui étaient auparavant consignés ailleurs, notamment les paiements en lieu de taxes (de Travaux publics et services gouvernementaux Canada), et des services généraux comme la gestion des ressources financières et humaines (du ministère du Patrimoine canadien). Étant donné que ces fonds sont affectés à des projets ou des services particuliers, ils ne peuvent servir à financer d'autres activités telles que la mise en œuvre du mandat d'intégrité écologique.

L'incidence de ces injections de fonds supplémentaires ponctuelles sur le budget total de l'organisation explique la hausse apparente du budget, bien que les crédits de base alloués aient diminué, tel qu'il est décrit ci-dessus. La figure 13-1 compare les dépenses et les recettes de Parcs Canada entre 1994-1995 et 1998-1999.

Au cours des dix dernières années, l'attribution de nouvelles responsabilités importantes, sans les ressources supplémentaires nécessaires à leur exécution, a amplifié les difficultés financières de Parcs Canada. Par exemple :

- l'adoption en 1988 du mandat d'intégrité écologique imposé par la loi;
- les exigences en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1994 et des modifications de 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* imposant aux ministères la mise en œuvre de stratégies de développement durable;
- l'obligation d'achever le réseau de parcs nationaux terrestres au plus tard en l'an 2000. Cet engagement a d'abord été pris dans le Plan vert de 1990, réitéré par voie de consensus par la Chambre des communes en 1991, et endossé en 1992 par les trois Conseils constitués des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés de l'environnement, de la faune, des parcs et des forêts, puis par chaque ministre chargé des parcs nationaux par la suite;

Figure 13-1, Budgets totaux de l'Agence Parcs Canada de 1994 à 1999

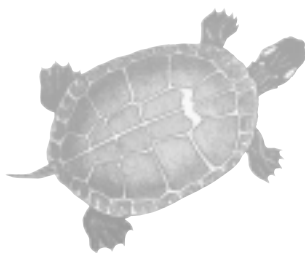
(en millions de dollars)	1994/95	1998/99
Total des dépenses*	385,5 \$	396,7 \$**
Part du total concernant les parcs nationaux	181,3 \$	224,3 \$
Pourcentage du total concernant les parcs nationaux	47,0 %	56,5 %
Nombre de parcs nationaux et de réserves de parc	36	39
Nombre de parcs marins nationaux	1	2
Total des recettes	42,9 \$	75,2 \$

Source : Meilleurs renseignements disponibles fournis à la Commission par Parcs Canada (décembre 1999)

Les dépenses de 1997-1998 et les suivantes ont été ajustées pour tenir compte des transferts permanents au titre des paiements en lieu de taxes et pour les services généraux.

* Les dépenses totales sont financées à partir des recettes, tel qu'indiqué au tableau, et d'autres ressources provenant des affectations du gouvernement.

** L'exercice de 1998-1999 comprend un montant supplémentaire unique de 35 millions de dollars pour l'avancement de projets.





Le fjord de Pangnirtung, dans le parc national Auyuittuq, au Nunavut, un des parcs nationaux canadiens les plus récemment créés. G. Klassen/Parcs Canada

- la responsabilité d'établir un réseau d'aires marines de conservation confiée à Parcs Canada en 1986; cette responsabilité fait actuellement l'objet d'un projet de loi qui est à l'étude par la Chambre des communes.
- depuis 1994-1995, trois nouveaux parcs terrestres et un nouveau parc marin ont été établis.

Dernièrement, le Parlement n'a pas affecté de nouveaux fonds aux accords visant l'établissement de nouveaux parcs ou pour l'exploitation subséquente de ces parcs. Au cours des trois dernières années, les fonds d'exploitation pour les nouveaux parcs et les nouvelles aires marines de conservation ont été puisés à même les affectations libérées de la politique sur les recettes. Il ne sera pas possible à l'avenir de financer la croissance du réseau seulement par l'augmentation des recettes.

Outre cette compression du budget de Parcs Canada, des organismes affiliés comme le Service canadien de la faune, le Service canadien des forêts et le Musée canadien de la nature ont vu eux aussi leur financement diminuer considérablement. Cette baisse générale a eu des répercussions sur Parcs Canada, qui a perdu la majorité des services professionnels et techniques assurés par ces organismes affiliés (services qui assuraient à une époque le noyau des compétences scientifiques de niveau supérieur de Parcs Canada).

Dépenses totales de l'Agence pour la recherche, la surveillance et la gestion axées sur l'écosystème

Parcs Canada a mis en œuvre, pendant l'exercice 1998-1999, un système de contrôle des dépenses comportant des sous-catégories permettant de mieux cerner les dépenses se rapportant directement à ses activités et entre autres à celles de l'intégrité écologique (le système des comptes et des rapports relatifs aux projets, ou système PRAS).

Il n'était pas possible auparavant d'isoler de tels renseignements. La Commission a été en mesure de confirmer cette situation : lorsque ses membres ont tenté de recueillir de l'information auprès des parcs témoins, ils ont constaté qu'il n'existait aucune compréhension commune de ce que devrait être une dépense affectée au titre d'intégrité écologique, ni aucune façon de rassembler facilement des données comparables.

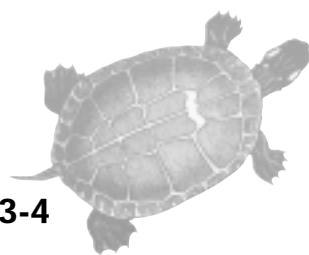
Le nouveau système PRAS vise à rehausser la transparence et l'obligation de rendre compte dans le cadre de la mise en œuvre du mandat d'intégrité écologique dans son ensemble; c'est une démarche à la fois positive et cruciale. Le programme en est à la première phase de mise en œuvre et il faudra poursuivre les travaux en vue d'assurer son application de façon uniforme à l'échelle de l'Agence, et de mieux définir les gammes d'activités et de services à la lumière de la primauté de l'objectif d'intégrité écologique. Les travaux de perfectionnement et d'interprétation du système de codification financière se poursuivent et l'information qui figure dans la présente section reflète l'information que l'Agence avait mise à la disposition de la Commission à la mi-novembre 1999.

Recherche, surveillance et gestion axées sur l'écosystème

En vertu du nouveau système PRAS, les activités liées à l'intégrité écologique se répartissent en deux catégories de dépenses, qui ont été définies par Parcs Canada comme suit :

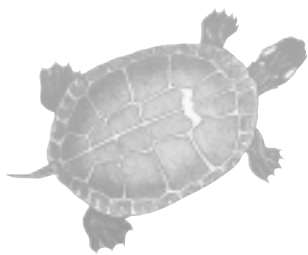
Recherche et surveillance axées sur l'écosystème :

- tous les travaux liés à la recherche sur les écosystèmes ou leurs composantes, afin d'en mieux comprendre l'état actuel, leur fonctionnement et l'état souhaité aux fins de la gestion;



Budgéter pour l'intégrité écologique

L'intégrité écologique est l'affaire de tous. Toute activité contribue donc d'une certaine façon à l'intégrité écologique. Ces activités doivent continuer d'apparaître à leur budget respectif et non à celui de l'intégrité écologique qui doit être consacré à la gestion des écosystèmes, c'est-à-dire, à la recherche, la surveillance et la restauration écologique.



- tous les travaux liés à la surveillance des écosystèmes ou de leurs composantes afin de déterminer les changements qui les affectent;
- tous les travaux liés à l'établissement des conditions écosystémiques de base et d'un état souhaité pour chaque aire protégée, y compris les indicateurs utilisés pour évaluer et surveiller ces écosystèmes;
- les travaux de recherche et de surveillance visant à comprendre et à suivre la dynamique des écosystèmes et à faciliter la production de rapports, comme le Rapport sur l'état des parcs.

Gestion axée sur l'écosystème et protection :

- tous les travaux liés aux interventions sur les écosystèmes ou leurs composantes, y compris la préparation des plans nécessaires afin d'atteindre un état souhaité;
- tous les travaux liés aux mesures de protection en cas d'urgence, comme la prévention et la suppression des incendies, la gestion des épidémies d'insectes ou la protection contre les inondations ou les avalanches, ou leur contrôle;
- tous les travaux liés à la réalisation d'études relatives au processus d'évaluation environnementale et à sa mise en œuvre;
- tous les travaux liés à l'établissement et au maintien d'activités de conformité environnementale à l'appui de la protection des écosystèmes;
- tous les travaux liés aux mesures visant à diminuer l'impact des activités pratiquées sur les terres adjacentes et qui ont des conséquences sur les écosystèmes des aires protégées, notamment en ce qui concerne les relations établies avec les instances des terres adjacentes, les négociations ainsi que les interventions pouvant influencer sur ces mesures;
- tous les travaux liés à la gestion des activités de prélèvement, comme la pêche sportive et les activités traditionnelles.

Les renseignements faisant partie de ces deux catégories sont recueillis pour l'ensemble de l'Agence. En 1998-1999, les dépenses affectées à la recherche, à la surveillance et à la gestion axées sur l'écosystème ont totalisé 49,38 millions

de dollars, soit environ 12,5 pour cent du budget de l'Agence et 22 pour cent du budget de l'ensemble des parcs nationaux.

La Commission estime que le chiffre de 22 pour cent représente une évaluation maximale. Nous soupçonnons que les fonds consacrés directement à la gestion en fonction de l'intégrité écologique par Parcs Canada sont considérablement moindres. Citons, à titre d'exemple, la réfection des promenades de bois et autres installations sur les sentiers : elle contribue à réduire les impacts sur l'écosystème et est parfois comptabilisée au titre de l'intégrité écologique alors qu'en fait, elle vise principalement l'amélioration d'un service aux visiteurs. Autre exemple : un plan d'agglomération doit tenir compte de l'intégrité écologique, mais son objectif ultime est plutôt la gestion responsable de l'agglomération.

Bien qu'il soit parfois justifié de comptabiliser dans les dépenses d'intégrité écologique les mesures d'atténuation de l'activité humaine et les services à l'intention des visiteurs, il est plus exact de comptabiliser ces fonds au titre des coûts engagés pour l'aménagement ou l'activité en question. En effet, si un projet ou une activité qui intègre une composante d'intégrité écologique est défini aux fins comptables comme un projet d'intégrité écologique, on oublie le principe voulant que l'intégrité écologique soit la responsabilité de tous; les ressources disponibles pour la gestion axée sur l'écosystème ainsi que la recherche, la surveillance et la restauration écologique seront alors amenuisées. Les impacts reliés au développement des agglomérations dans les parcs et aux autres grands projets sont tels que leur atténuation représente, à elle seule, un pourcentage très élevé du budget d'intégrité écologique de la plupart des parcs.

Songeons aussi aux biens et services qui appuient des activités d'intégrité écologique, par exemple les véhicules, l'essence et les infrastructures. Il s'agit de dépenses considérables qui réduisent encore davantage les fonds pouvant être affectés à des mesures directes de maintien de l'intégrité des écosystèmes. Cette situation est amplifiée lorsque ces fonds sont engagés pour des activités qui ne soutiennent qu'indirectement l'intégrité écologique, par exemple, les nombreuses patrouilles visant à assurer la sécurité du public (notamment la circulation routière), l'application de la loi et les opérations de recherche et de sauvetage.

Interprétation

Les activités d'interprétation comprennent elles aussi certaines composantes liées à l'intégrité écologique. Elles figurent sous la rubrique « Mise en valeur des ressources patrimoniales » et comprennent les activités qui se déroulent aux lieux historiques et canaux historiques nationaux ainsi que dans les parcs nationaux. L'Agence en donne la définition suivante :

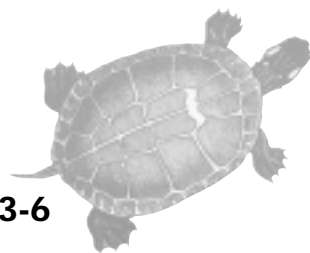
Sensibilisation et compréhension :

- tous les travaux effectués sur place pour sensibiliser les visiteurs des aires patrimoniales protégées nationales à l'importance et au rôle de ces dernières au sein du réseau de Parcs Canada, y compris les expositions, les publications et les communiqués aux médias visant à conscientiser et à promouvoir la compréhension, mais qui ne sont pas axés sur les activités récréatives;
- tous les travaux effectués à l'extérieur du parc et visant à rehausser l'appréciation du réseau d'aires patrimoniales protégées nationales, y compris les expositions, les publications, les communiqués aux médias et les communications électroniques visant à sensibiliser et à promouvoir la compréhension, mais qui ne sont pas axés sur les activités récréatives;
- tous les travaux liés à l'aménagement des centres d'accueil y compris les moyens de communication, les expositions et les présentations qui sensibilisent les visiteurs à l'importance nationale des aires patrimoniales protégées nationales et en favorisent la compréhension;
- tous les travaux liés à la gestion des programmes pour les bénévoles et les associations coopérantes.

Figure 13-2, Dépenses de l'Agence Parcs Canada par catégorie 1998-1999

(en milliers de dollars)	Fonctionnement	Immobilisations	TOTAL
Intendance des lieux nationaux			
• Établissement de nouveaux lieux du patrimoine	5 480,1	3 292,9	8 773,0
• Protection des ressources patrimoniales	57 398,2	21 931,6	79 329,8
- Recherche et surveillance axées sur l'écosystème	5 878,1	4 657,5	10 535,6
- Gestion axée sur l'écosystème	32 709,9	6 135,8	38 845,7
- Recherche sur les ressources culturelles	3 949,4	4 208,9	8 158,3
- Gestion des ressources culturelles	14 860,8	6 929,4	21 790,2
• Mise en valeur des ressources patrimoniales	21 281,7	12 982,6	34 263,9
Total, intendance	84 260,0	38 206,7	122 366,7
Utilisation et jouissance par les Canadiens			
• Services d'accueil	57 422,3	19 926,8	77 349,1
• Agglomérations	3 700,3	858,9	4 559,2
• Routes de transit	9 031,8	8 044,5	17 076,3
Total, utilisation et jouissance	70 154,5	28 830,2	98 984,7
Services généraux			
• Gestion de Parcs Canada	91 068,9	39 011,6	130 080,5
• Gestion du personnel	13 371,5	180,2	13 551,7
Total, services généraux	104 440,4	39 191,8	143 632,2
TOTAL PARCS CANADA	258 754,9	106 228,7	364 983,6

Source : Meilleurs renseignements disponibles fournis à la Commission par Parcs Canada au 15 novembre 1999



Les dépenses de mise en valeur des ressources patrimoniales totalisent 34,26 millions de dollars, soit environ 8,5 pour cent du budget total de l'Agence (figure 13-2). Cette catégorie comprend nombre d'activités liées aux lieux historiques et aux canaux historiques nationaux. On ne peut accéder directement à des renseignements sur la proportion de ces fonds qui est affectée à la mise en valeur des ressources patrimoniales naturelles liées à l'intégrité écologique. La Commission n'a pu estimer ce chiffre qu'en comparant les niveaux de dotation aux budgets d'interprétation. Ainsi, nous savons que parmi les 1 150 employés de l'Agence affectés à l'interprétation et à la communication externe, 394 (le tiers) travaillent dans les parcs nationaux. Si les dépenses d'interprétation totales reflètent cette proportion, le budget d'interprétation dans les parcs nationaux est de l'ordre de 11 à 12 millions de dollars, soit 5 pour cent du budget total des parcs nationaux.

Compte tenu de l'absence de renseignements sur les ressources d'interprétation en place avant les coupures budgétaires, il n'est pas possible d'évaluer si les ressources dont Parcs Canada disposait à l'époque permettaient d'atteindre les objectifs d'interprétation. Nous savons toutefois que les ressources d'interprétation ont été considérablement réduites. Par conséquent, nous proposons un nouvel investissement de 10 millions de dollars pour l'interprétation dans les parcs nationaux, soit près du double des dépenses actuellement engagées à ce titre.

Budgets de fonctionnement et des immobilisations

Les données de la figure 13-2 représentent les dépenses prévues dans le budget de fonctionnement et dans le budget des immobilisations (ou projets spéciaux) pour l'ensemble des territoires gérés par l'Agence de Parcs Canada. Les commentaires soumis à la Commission indiquent qu'un grand nombre de postes liés à l'intégrité écologique et aux projets d'intégrité écologique en cours (notamment la surveillance écologique et le maintien des bases de données) sont actuellement financés à même les budgets d'immobilisations et que, selon les procédures ministérielles précédentes, ils étaient incertains et étaient en concurrence annuellement avec d'autres projets. La figure 13-2 confirme ce qui précède, puisque 44 pour cent des dépenses pour

le poste de recherche et de surveillance axées sur l'écosystème proviennent des immobilisations. L'affectation des ressources à long terme est essentielle pour l'élaboration de programmes de recherche et de surveillance; la qualité de ces programmes peut être altérée par toute perte de financement, même si elle n'est que temporaire. La nouvelle structure de l'Agence permettra de remédier, jusqu'à un certain point, aux aléas du financement annuel.

Dépenses affectées à la protection des ressources patrimoniales dans les parcs visités

La Commission a aussi tenté d'obtenir des renseignements sur les dépenses dans les parcs individuels visités. Tel que mentionné précédemment, nous avons été étonnés de constater à quel point il était difficile, en raison du système comptable utilisé par Parcs Canada, d'obtenir de tels renseignements pour des parcs particuliers et pour les dépenses affectées explicitement aux activités d'intégrité écologique. Nous avons décidé d'utiliser les plans d'affaires des unités de gestion pour notre analyse, puisqu'il s'agit de documents publics officiels. Toutefois, ces renseignements ne sont disponibles que pour la gamme d'activités de la protection des ressources patrimoniales et ne peuvent être répartis entre les sous-catégories des activités liées à l'écosystème et des activités liées aux ressources culturelles.

La figure 13-3 présente les résultats de notre analyse pour huit des parcs visités par la Commission. Le budget du parc national du Gros-Morne ne figure pas dans le tableau, puisque les données pertinentes n'ont pu être extraites des chiffres de l'Unité de gestion de l'Ouest de Terre-Neuve et du Labrador, qui comprend plusieurs lieux historiques nationaux.

La proportion du budget des parcs affectée à la protection des ressources patrimoniales s'établissait en moyenne à environ 25 pour cent (le minimum était d'environ 13,5 pour cent). Ce chiffre est semblable au pourcentage de la composante parcs nationaux de l'Agence (voir ci-dessus). Si l'on exclue le parc national Wood Buffalo, cette moyenne baisse à 19 pour cent.

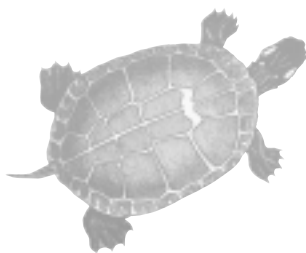


Tableau 13-3, Plans budgétaires des parcs visités pour la protection des ressources patrimoniales en 1999-2000

(Extraits des plans d'affaires de 1999-2000)

	Budget Total	Budget de protection des ressources patrimoniales *								
		Salaires		Biens et services		Immobilisations		Fonds d'urgence	TOTAL	
Parcs visités	\$\$	\$\$	% Total	\$\$	% Total	\$\$	% Total	\$\$	\$\$	% Total
Îles-du-Saint-Laurent	1 465,7	113,8	15,2	57,7	14,8	114,0	34,8	—	285,5	19,5
Fundy	3 759,3	276,85	15,1	67,9	8,6	475,35	47,6	—	820,1	21,8
Îles-de-la-Baie-Georgienne	2 209,6	130,1	18,2	20,0	7,3	150,0	12,3	—	300,1	13,6
Mont-Riding **	5 090,3	883,6	30,0	179,1	19,7	513,0	42,4	30,0	1 605,7	31,5
La Mauricie ***	2 705,3	274,8	18,5	52,2	7,8	150,0	27,3	—	477,0	17,6
Gros Morne ****	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Lacs-Waterton	3 314,7	276,6	17,8	139,9	13,9	165,6	32,2	38,3	620,4	18,7
Wood Buffalo	5 299,6	1 243,9	55,2	314,9	32,6	726,0	93,0	1 300,0	3 584,8	67,6
Pacific Rim	3 391,4	378,9	19,9	9,0	1,5	201,4	32,4	8,3	597,6	17,6

Source : Charron, L., 1999 Analyse effectuée pour le compte de la Commission et fondée sur le plan d'affaires de l'Unité de gestion pertinente pour 1999-2002.

* Les chiffres sont fondés sur le budget ayant servi pour le cadre financier du parc pour l'exercice 1999-2000 et compris dans le plan d'affaires de l'Unité de gestion pertinente pour la période 1999-2000.

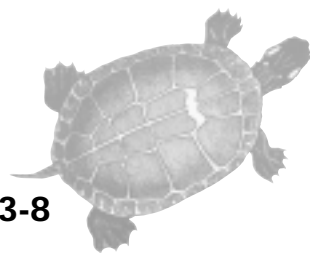
** Ces pourcentages correspondent à ceux de l'Unité de gestion, étant donné que cette dernière ne comprend qu'un seul lieu historique national, lequel fait partie du parc. Le secrétariat des écosystèmes du parc national du Mont-Riding est partagé par l'Unité de gestion du Manitoba (qui comprend le parc national Wapusk) et l'Unité de gestion du Mont-Riding.

*** Les pourcentages sont calculés en fonction du budget alloué pour la protection des ressources patrimoniales naturelles et culturelles, plutôt que du budget du service de conservation des ressources naturelles, qui est beaucoup plus élevé parce qu'il contient plusieurs autres programmes en plus de celui de la gestion des écosystèmes. Le budget total pour le parc de la Mauricie exclut le bureau de district.

**** Le budget du parc national du Gros-Morne n'était pas inclus dans le plan d'affaires de l'Unité de gestion de l'Ouest de Terre-Neuve et du Labrador mis à la disposition de la Commission.

L'anomalie que représente le parc national Wood Buffalo, dont les dépenses liées à la protection des ressources patrimoniales sont très élevées (68 pour cent du budget total du parc), met en lumière les difficultés d'interprétation de ces chiffres. L'ampleur des dépenses de ce parc s'explique en partie par le fait que l'emplacement éloigné et l'infrastructure relativement peu développée de celui-ci font obstacle à la fréquentation (environ 6 000 visiteurs seulement en 1996) et à l'offre de services d'accueil. Les problèmes de gestion liés à l'écosystème y sont importants et chroniques (remise en état de zones coupées à blanc aussi vastes que le parc national du Mont-Revelstoke, bisons atteints

de maladie, hydrologie du delta des rivières de la Paix et Athabasca). En outre, son immensité (le parc Wood Buffalo, d'une superficie égale à celle de la Suisse, est le deuxième plus grand parc national au monde) contribue aux coûts élevés des opérations fondamentales et de la gestion de l'écosystème. Près de 25 pour cent de son budget, en 1999-2000, concerne le financement de la gestion du feu.



Conditions préalables à l'affectation de ressources supplémentaires pour l'intégrité écologique

Le déneigement des routes dans le parc national Wood Buffalo pourrait représenter une lourde charge financière pour le parc.

L. Foisy/Parcs Canada



De nombreuses raisons sont à l'origine de la faible proportion des fonds alloués aux activités liées aux écosystèmes comparativement aux autres fonctions des parcs.

« Les budgets affectés à la gestion des ressources, y compris la recherche et la surveillance, n'ont jamais été suffisants et ont même diminué depuis quelques années. Cette baisse a été la plus marquée pendant l'exercice 1999-2000, lorsque le budget des immobilisations pour la protection du patrimoine (dans le parc national Jasper) a été comprimé de 45 pour cent et que la tranche de ce budget prévue pour la gestion des ressources et les sciences a été réduite de 76 pour cent ».

Commentaire soumis à la Commission par un employé de Parcs Canada

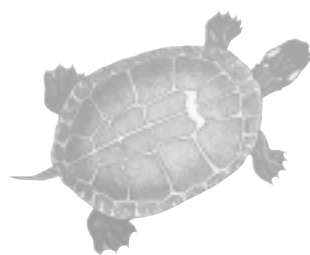
En premier lieu, de nombreuses autres catégories budgétaires représentent des dépenses non discrétionnaires déterminées au préalable, à la suite de décisions ou d'engagements pris ailleurs au sein du gouvernement. Mentionnons, entre autres, les ententes conclues au moment d'établir les parcs (comme la construction d'un nouveau centre d'accueil au parc national du Gros-Morne) ou les accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux (comme l'entretien des routes dans les parcs nationaux). Par exemple, la décision du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de privatiser l'entretien des routes aura vraisemblablement pour effet de « céder » au parc national Wood Buffalo les dépenses d'entretien pour les routes du parc, augmentant par le fait même les biens et services requis de 200 000 \$ par an, soit 20 pour cent du budget actuel du parc pour cette catégorie.

Les dépenses consacrées aux services aux visiteurs (routes, terrains de camping, magasins, etc.) sont perçues comme nécessaires à leur satisfaction et constituent actuellement une importante catégorie de dépenses (27 pour cent). Cette situation est attribuable en partie à l'image traditionnelle du rôle des parcs nationaux.

La responsabilité et, par conséquent, l'obligation de rendre compte suscitent le besoin d'engager des dépenses au titre de la sécurité publique. Par opposition, l'obligation de rendre compte des objectifs d'intégrité écologique est très floue et les dépenses qui y sont liées peuvent être reportées ou réduites au minimum. Cela peut donner lieu à une situation semblable à celle qui existe dans la réserve de parc national Pacific Rim, où l'on dispose des fonds nécessaires pour maintenir en bon état les éléments de sécurité physique du sentier de la côte Ouest (comme les passerelles et les échelles), mais où les gardes de parc éprouvent des difficultés à empêcher le braconnage de bois d'if, un arbre menacé, dans l'archipel Broken Group, puisqu'ils ne disposent pas des fonds nécessaires pour acheter de l'essence pour leurs bateaux.

Comme l'a fait remarquer un gestionnaire supérieur de parc, « le financement de l'intégrité écologique représente la partie la plus discrétionnaire de notre budget », bien que l'intégrité écologique doive être la principale priorité de gestion des parcs nationaux. Lorsque les fonds deviennent rares, les dépenses liées à l'intégrité écologique sont les premières à être réduites.

De fortes pressions s'exercent sur les budgets des autres programmes de Parcs Canada, où l'on doit tirer le maximum de chaque dollar dépensé. La Commission a conclu qu'il était nécessaire de commencer par modifier, tel que proposé ailleurs dans le présent rapport, la structure organisationnelle, la planification et les mécanismes d'imputabilité, sans quoi les nouveaux fonds injectés dans l'Agence pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique seraient hautement susceptibles d'être réaffectés à d'autres programmes.

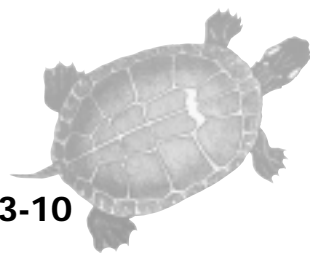


RECOMMANDATION

13-1. Nous recommandons que Parcs Canada adopte les étapes énoncées ci-après en vue d'améliorer les mécanismes de gestion et d'imputabilité en matière d'intégrité écologique dans les parcs nationaux, et ce, avant l'affectation de ressources supplémentaires visant à maintenir ou à restaurer l'intégrité écologique.

Les étapes initiales proposées par la Commission contribueront pour beaucoup à redéfinir l'orientation de Parcs Canada, tant sur le plan symbolique qu'opérationnel. Il s'agit de mesures déjà recommandées dans le présent rapport :

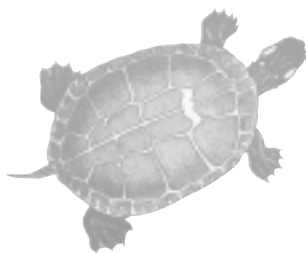
- nommer un directeur général de l'intégrité écologique à l'échelle nationale afin de communiquer des conseils et de l'information scientifiques au directeur général et au Conseil exécutif de l'Agence (chapitres 2 et 4);
- mettre en œuvre un programme participatif visant à élaborer une charte de l'Agence qui définirait les valeurs fondamentales de l'organisation en ce qui concerne la primauté de l'objectif d'intégrité écologique (chapitre 2);
- élaborer et mettre en œuvre rapidement un programme détaillé et permanent de formation et d'orientation axé sur l'intégrité écologique (chapitre 2);
- réviser les lignes directrices sur la planification pour faire de l'intégrité écologique le thème central et prépondérant des futurs plans directeurs de parc (chapitre 3);
- légiférer les zones de milieu sauvage d'au moins deux parcs nationaux en vue de leur conférer une protection légale, et annoncer l'intention de légiférer ainsi les zones de milieu sauvage de tous les parcs d'ici cinq ans (chapitre 3);
- formuler par écrit des lignes directrices visant à réorienter le service des relations extérieures (marketing) pour que l'emphase placée sur le tourisme de masse soit détournée vers le marketing social, le marketing de politique et le démarketing, et que l'accent soit mis sur les messages relatifs à l'intégrité écologique (chapitre 10);
- renforcer les systèmes pour assurer la transparence, aux yeux du public, des dépenses consacrées à toutes les ressources supplémentaires dans les plans d'affaires et le budget des dépenses, pour qu'il soit possible de repérer facilement les budgets consacrés à la recherche, à la surveillance et à la gestion axées sur l'écosystème, aux fonds de partenariat, aux partenariats élargis avec les Autochtones, ainsi qu'à l'interprétation dans les parcs nationaux;
- à la suite de l'adoption des étapes précédentes, élaborer un plan stratégique pour aborder les enjeux à plus long terme essentiels à la réorientation du programme des parcs nationaux en vue d'atteindre l'objectif d'intégrité écologique, notamment :
 - un plan budgétaire détaillé pour les dépenses liées à toutes les ressources supplémentaires accordées aux fins de l'intégrité écologique;
 - des objectifs précis concernant l'obligation de rendre compte de l'exécution du mandat d'intégrité écologique, y compris l'intégration régionale aux niveaux du réseau national des parcs, des Unités de gestion et des parcs individuels;
 - l'établissement de discussions, avec les peuples autochtones, sur la façon d'entreprendre un processus de réconciliation;
 - un plan visant à redéfinir les programmes d'interprétation et de communication externe en regard de la primauté de l'intégrité écologique, et visant à rejoindre d'autres auditoires dans le cadre de ces programmes.



Offre de jumelage de fonds pour l'intendance privée du territoire

La Société canadienne pour la conservation de la nature est disposée à proposer des fonds de jumelage, jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars par an pour l'investissement par le gouvernement fédéral dans la conservation de l'habitat, afin de préserver pour de nombreuses années l'intégrité écologique du Canada et le patrimoine naturel à l'intérieur et à l'extérieur des écosystèmes des parcs. Pour chaque dollar investi par le gouvernement du Canada, la Société ou ses partenaires mobiliseraient au moins un dollar auprès de sources à l'extérieur de l'administration fédérale, sous forme d'investissement dans des projets de conservation, afin d'assurer qu'on dispose du territoire essentiel au maintien de l'intégrité dans les parcs nationaux du Canada et pour assurer la conservation de la biodiversité du pays.

Lettre soumise à la Commission par la Société canadienne pour la conservation de la nature



Réaffectations et économies internes

Un certain nombre de recommandations de la Commission consistent en des propositions visant à réorienter et à rationaliser les activités actuelles, dont certaines devraient être considérées comme des activités centrales pour Parcs Canada. Le financement de ces recommandations devrait provenir du cadre budgétaire actuel, sous forme de réaffectations et d'économies internes. Ces recommandations comprennent ce qui suit :

- créer et doter le poste de directeur général de l'intégrité écologique au Bureau national (recommandation 2-6);

Ressources supplémentaires

D'après un grand nombre de commentaires soumis à la Commission, les ressources financières actuellement consacrées à Parcs Canada ne lui suffisent pas pour atteindre son objectif de protection de l'intégrité écologique, et les pressions exercées actuellement sur ses ressources aggravent la situation davantage. D'autres chapitres du présent rapport renferment des recommandations sur de nouveaux programmes et des capacités accrues. À la lumière des commentaires qui lui ont été formulés sur le manque de ressources, la Commission en a conclu qu'il ne serait pas raisonnable de prévoir que tous ces programmes nouveaux ou élargis puissent être financés à même les budgets existants.

Les recommandations que nous avons formulées visent de nouveaux projets et de nouvelles démarches d'engorgement et uniquement des dépenses d'exploitation. Nous n'avons pas évalué les coûts de toutes les recommandations qui figurent dans le présent rapport et n'avons pas inclut le financement des dépenses liées à de nouvelles infrastructures, qui découleront de plusieurs recommandations sur le design écologique présentées dans le chapitre 12. En outre, nous avons supposé que le financement actuel des activités d'intégrité écologique demeurera intact et que les nouveaux fonds proposés s'ajouteront à ceux déjà investis.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il est nécessaire de réorienter certaines activités fondamentales dépendantes de budget incertain

- assurer un programme détaillé d'orientation, de formation et de perfectionnement en matière d'intégrité écologique à l'intention de tous les employés et des contractuels, partenaires et collaborateurs (recommandation 2-4);
- mettre en œuvre le processus de planification revu et rationalisé (recommandation 3-2);
- redéfinir l'orientation du Service des relations extérieures (marketing) (recommandation 10-7);
- mettre sur pied un groupe central et de planification et de design composé d'employés chevronnés et responsable de gérer les investissements de capitaux (recommandation 12-1).

afin de rehausser la sécurité de leur financement. Cette démarche englobe également les programmes permanents de recherche, de surveillance écologique et de gestion des données, pour lesquels une interruption ou une perturbation pourrait les affecter négativement sur plusieurs années de travail. Elle s'applique aussi aux partenariats, pour lesquels la certitude financière est essentielle à la confiance et aux relations harmonieuses, ainsi qu'à l'interprétation, qui est nécessaire à une meilleure compréhension du rôle unique des parcs dans le cadre des efforts de conservation et de développement durable du pays.

L'expérience a prouvé que les enveloppes de financement à long terme garanti pour la recherche sur l'intégrité écologique peuvent faciliter l'obtention de fonds considérables en provenance de partenaires extérieurs. Par exemple, dans le parc national Banff, une enveloppe de financement garanti de 300 000 \$ par an s'est traduite par une contribution annuelle de près d'un million de dollars, grâce au choix judicieux des projets de recherche et des chercheurs. En outre, des approches novatrices établies grâce aux fonds de recherche du parc national Banff, comme le projet des grizzlis des versants de l'Est, ont permis de recueillir des fonds du secteur privé. C'est ce qui explique que les connaissances écologiques sur la région de Banff sont plus approfondies que dans tout autre parc.

Il arrive que des occasions soient ratées en raison de l'absence de telles enveloppes de financement. Nous avons appris que, dans le parc national Wood Buffalo, la nation Cri de Little Red River avait offert, dans le cadre du programme de recherche et de confinement portant sur les bisons, une contribution de 250 000 \$, sous forme de fonds de jumelage. Il n'a pas été possible de tirer parti de cette offre de partenariat à la recherche, Parcs Canada ne disposant pas d'un budget correspondant.

On a également informé la Commission qu'un fonds conçu adéquatement pour le soutien d'initiatives de conservation de l'habitat capables de contribuer à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux permettrait, s'il était mis sur pied en collaboration avec des entreprises privées, de mobiliser des fonds considérables en provenance du secteur privé.

Nous avons vu et entendu que s'il est très difficile d'affecter des fonds au maintien de l'intégrité écologique, il l'est encore plus d'affecter des fonds aux activités de gestion et de restauration actives des écosystèmes. Selon des membres du personnel de Parcs Canada, il est de plus en plus difficile d'obtenir des fonds pour les activités de restauration écologique, notamment le brûlage

dirigé, la réintroduction d'espèces, la remise en état de lieux et d'autres travaux. D'après ce que nous avons constaté, il n'est généralement pas reconnu qu'il faudrait, à longue échéance, investir dans la restauration pour atteindre les objectifs d'intégrité écologique. Dans certains cas, plus la restauration tarde à être entreprise, plus elle coûte cher.

Il faudrait aussi financer de nouvelles activités, dans le cadre de programmes en cours au sein de l'administration fédérale, et non à même les ressources actuelles de Parcs Canada ou les ressources supplémentaires recommandées dans le présent rapport. Par exemple, le financement de la gestion des espèces en péril, dans lequel Parcs Canada pourrait jouer un rôle clé, mais pour lequel l'Agence ne dispose pas actuellement des ressources financières nécessaires, devrait être assuré à même les fonds qui seront affectés à la gestion des espèces en péril. Les conférences de réconciliation et les projets de collaboration avec les peuples autochtones devraient quant à eux être financés par le biais du fonds de réconciliation établi dans le cadre du plan gouvernemental fédéral « *Rassembler nos forces* ».

RECOMMANDATIONS

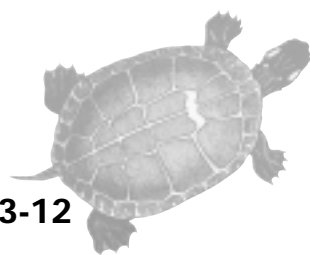
13-2. Nous recommandons que la ministre obtienne des ressources supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations suivantes (voir la figure 13-4 pour connaître les montants qui y sont liés) :

- rehausser les connaissances internes de Parcs Canada et favoriser la coopération dans le cadre de programmes externes (chapitre 4) en adoptant les mesures suivantes :
 - améliorer la capacité interne en matière de sciences sociales, de sciences naturelles et de planification;
 - financer des congés d'études pour permettre au personnel en place de se perfectionner;
 - financer des chercheurs de l'extérieur,

par la mise sur pied de 10 unités coopératives de recherche et de programmes de stage d'étudiants, dans chacun des parcs;

- établir un partenariat avec le Centre de données sur la conservation;
- créer une enveloppe de recherche pour les problèmes nouveaux.

- approfondir et élargir les programmes de gestion active (chapitre 5) comme suit :
 - créer une enveloppe consacrée à la restauration écologique, pour assurer l'accès aux fonds requis et veiller à ce que la restauration ne soit pas en concurrence directe avec d'autres questions prioritaires devant recevoir une attention immédiate;



- accroître l'appui au programme actuel de rétablissement du feu de manière à ce que les régimes de feu soient à 50 pour cent de leur moyenne à long terme.
- rehausser et stabiliser le financement courant des activités de surveillance écologique (chapitre 6) comme suit :
 - établir une enveloppe de surveillance de l'intégrité écologique;
 - effectuer la surveillance de la qualité de l'air, en collaboration avec la Direction de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada;
- améliorer les relations entre les peuples autochtones et Parcs Canada (chapitre 7) :
 - assurer la présence d'agents de liaison et la réalisation d'activités dans les collectivités autochtones et au sein de Parcs Canada;
- contribuer aux partenariats favorables au maintien de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux :
 - assurer l'affectation de fonds de partenariats à une vaste gamme d'accords de collaboration visant le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux et d'autres aires nationales de conservation (chapitre 9);
- augmenter de près du double le budget de Parcs Canada pour la mise en valeur des ressources patrimoniales (interprétation et communication externe) pour les parcs nationaux, afin d'y élargir la portée des programmes d'interprétation dans le but d'atteindre de nouveaux auditoires stratégiques, médias et établissements d'enseignement, tout en accordant une plus grande importance à l'intégrité écologique (chapitre 10);
 - travailler en collaboration avec les voyageurs et d'autres groupes pour que les messages sur l'intégrité écologique puissent atteindre les personnes prévoyant se rendre dans un parc national;
 - élaborer des programmes d'interprétation visant des auditoires stratégiques particuliers, par exemple les résidents des agglomérations de parcs, le personnel des parcs nationaux, les politiciens et les décideurs à divers paliers de gouvernement, les collectivités régionales, les jeunes et les enseignants, ainsi que le secteur privé;
 - élaborer des programmes de communication externe pour faire connaître les parcs au public, en particulier dans les régions urbaines;
 - concevoir des moyens pour faire participer les peuples autochtones aux programmes d'interprétation et de communication externe.

13-3. Nous recommandons que le ministre du Patrimoine canadien appuie les propositions qui sont actuellement soumises au ministre des Finances par des organisations environnementales non gouvernementales et visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, en vue d'exonérer les dons écologiques de l'impôt sur les gains en capital et de permettre que des opérations comportant en partie la vente et en partie le don de terres (chapitre 9).

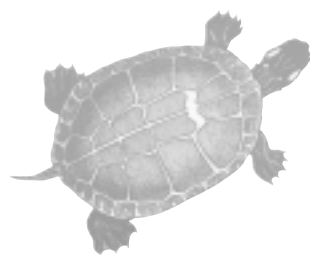
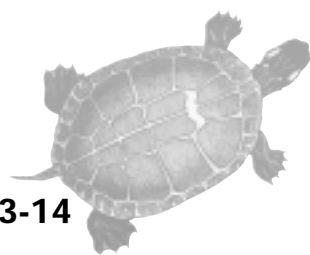


Figure 13-4, Nouveaux investissements requis par secteur de priorité, de 2001 à 2005

(en millions de dollars)	Période de mise en œuvre progressive (Année)	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Sciences et planification							
Capacités internes - sciences naturelles et sociales, planification, spécialistes de l'ÉE, gestionnaires de données/SIG	4	10,0	18,0	24,0	28,0	28,05	108,0
Programme de congés d'études	3	0,7	1,3	2,0	2,0	2,0	8,0
Soutien à la recherche externe	3	1,3	2,7	3,5	3,5	3,5	14,5
Partenariat avec le Centre de données sur la conservation	1	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	2,5
Fonds de recherche sur les problèmes nouveaux	4	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	3,8
<i>Sous-total</i>		12,9	23,1	30,8	35,0	35,0	136,8
Gestion active							
Fonds de restauration écologique	3	1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Rétablissement du feu – expansion	5	1,2	2,4	3,6	4,8	6,0	18,0
Financer la gestion des espèces en péril à même les ressources de la nouvelle <i>Loi sur les espèces en péril</i>							
<i>Sous-total</i>	2,24	5,4	8,6	9,8	11,0	37,0	
Surveillance							
Surveillance de l'intégrité écologique	5	0,8	1,6	2,4	3,2	3,9	11,7
Surveillance de la qualité de l'air (50 % Parcs Canada, 50 % AES)	1	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	3,6
<i>Sous-total</i>		2,0	2,2	3,0	3,8	4,5	15,5
Peuples autochtones							
Liaison entre les peuples et Parcs Canada	3	1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Financement de conférences de réconciliation et de projets à même les ressources du fonds fédéral de réconciliation <i>Rassembler nos forces</i>							
<i>Sous-total</i>		1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Partenariats d'intégration régionale							
Projets d'intendance dans les écosystèmes entourant les parcs	3	10,0	15,0	20,0	20,0	20,0	85,0
Interprétation							
Doubler le budget national d'interprétation par les parcs	4	2,5	5,0	7,5	10,0	10,0	35,0
TOTAL		30,6	53,7	74,9	83,6	85,5	328,3



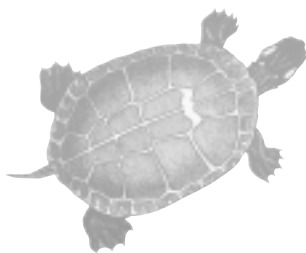
Il y aurait lieu de considérer les espèces sauvages comme un « actif » des parcs.
W. Lynch/Parcs Canada



Ressources supplémentaires pour les nouveaux parcs

Le financement des nouveaux parcs comprend actuellement les fonds requis pour leur établissement, mais non les fonds nécessaires à leur exploitation subséquente. Au cours des trois dernières années, les fonds nécessaires à l'exploitation des nouveaux parcs et des nouvelles aires marines de conservation ont été puisés dans les allocations libérées en vertu de la politique sur les recettes. En conséquence, la création de nouveaux parcs risque de compromettre la capacité de satisfaire aux engagements de protection écologique des parcs actuels.

Le Canada renferme 14 régions naturelles terrestres qui ne sont pas encore représentées sous forme de parc national, et un réseau tout entier d'aires marines de conservation qui reste à établir. Leur financement ne peut provenir des fonds d'exploitation actuels. Il est évident qu'il ne sera pas possible de continuer de financer les nouveaux parcs à même le budget actuel de Parcs Canada et qu'il faudra disposer de nouvelles ressources pour mettre en valeur ces nouveaux parcs et ces nouvelles aires de conservation.



RECOMMANDATION

13-4. Nous recommandons que le financement pour la création de nouveaux parcs comprenne :

- une augmentation des crédits de base pour le futur fonctionnement des parcs nouvellement créés;
- les coûts associés à la réalisation d'inventaires écologiques adéquats. En règle générale, on évalue en moyenne à 250 000 \$ par parc les coûts d'un tel inventaire de base. Ces frais sont en sus du coût des autres inventaires, tel

que le processus d'évaluation des ressources minérales et énergétiques dans les territoires du Nord. On compte actuellement 14 régions non représentées et cinq parcs du Nord du Canada qui ne disposent pas d'inventaires de base adéquats. Il en coûterait environ 5 millions de dollars pour réaliser un inventaire de base complet des nouveaux parcs nationaux du réseau, une fois celui-ci achevé.

Affectation des fonds de projet

« Aux États-Unis, la fondation Henry P. Kendall, la National Parks and Conservation Association et le Service des parcs des États-Unis ont établi un partenariat de plans d'affaires volontaire et novateur. Depuis plusieurs années, huit parcs nationaux (par exemple, Yellowstone) soumettent leurs budgets et leurs opérations à un examen intensif permettant de déterminer l'utilisation la plus efficace possible de leurs fonds en vue d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique. De grandes universités appuient cette démarche et offrent la collaboration d'étudiants inscrits au doctorat en économie. Une démarche semblable pourrait être adoptée au Canada ».

Commentaire soumis à la Commission par une organisation de conservation.

Les recommandations précédentes visent le transfert d'une grande partie du financement des activités essentielles liées à l'intégrité écologique au financement de base de Parcs Canada, et ce, afin d'assurer la sécurité du financement à long terme requis pour la réalisation du mandat des parcs nationaux. Il va sans dire qu'il faudra toujours financer des projets spéciaux. Dans la présente section, nous nous penchons sur les moyens d'assurer que ce financement soit équitable.

La Commission ne dispose pas des compétences nécessaires pour déterminer les ressources

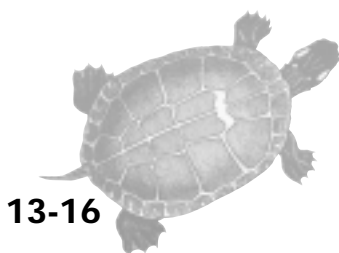
financières requises en vue du remplacement ou de l'amélioration des infrastructures en place dans les agglomérations localisées dans certains parcs et les aires d'accueil des parcs, notamment pour l'épuration des eaux usées, les systèmes énergétiques et les infrastructures connexes.

Toutes ces infrastructures influent directement et indirectement sur l'intégrité écologique.

Le financement de projets d'intégrité écologique, concernant par exemple la recherche, la gestion active et la restauration, entre en compétition avec les projets d'infrastructures (terrains de camping, routes, centres d'accueil, etc.) dans la même catégorie de financement. On nous a dit et répété que les propositions visant le maintien des caractéristiques naturelles en déclin (espèces, écosystèmes, fonctions écosystémiques) ne peuvent faire concurrence aux propositions visant des infrastructures, celles-ci devant souvent répondre à des normes d'ingénierie ou de sécurité. Nous avons appris en outre que les avantages découlant des investissements dans des activités scientifiques ou de gestion active ne sont pas toujours bien compris des gestionnaires.

« Contrairement à d'autres secteurs des programmes de l'Agence, les répercussions du financement insuffisant des programmes axés sur la gestion des écosystèmes ne se manifestent pas rapidement, ce qui fait de ces programmes une proie facile pour les réductions ou les reports ».

Commentaire soumis à la Commission par un Centre de services



Nous avons constaté ce déséquilibre dans plusieurs cas où des infrastructures à l'intention des visiteurs ont été aménagées sous le prétexte de la protection de l'intégrité écologique, malgré l'absence de tout inventaire écologique de base ou de toute surveillance écologique. Ainsi, des installations telles que des sentiers et des infrastructures ont été considérées comme des projets écologiques prioritaires, bien que

l'état d'un lieu particulier et sa capacité de supporter l'utilisation par les visiteurs, ou sa vulnérabilité, n'étaient pas connus. De telles questions devraient être cernées dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, mais ce dernier n'est pas toujours aussi rigoureux qu'il devrait l'être, comme il a été décrit au chapitre 12.

RECOMMANDATIONS

13-5. Nous recommandons que Parcs Canada répartisse les fonds affectés aux divers projets en recourant à un système d'enveloppes de gestion financière, l'une de ces enveloppes étant destinée aux activités de recherche, de surveillance et de gestion liées à l'écosystème, à l'échelle nationale et régionale, et une autre enveloppe étant affectée aux projets relevant d'autres secteurs de programme.

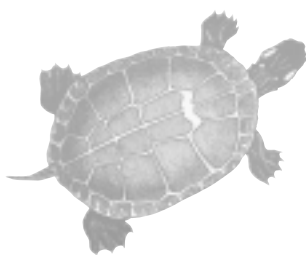
13-6. Nous recommandons que Parcs Canada entreprenne, au cours des deux prochaines années, une étude des infrastructures de chaque parc national afin de déterminer les dépenses en capital requises relativement à ce qui suit :

- l'état actuel des installations en relation avec leurs impacts sur l'intégrité écologique, et le besoin de les remplacer ou de les améliorer;
- la conception de technologies écologiquement durables permettant d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique;
- la mise en œuvre progressive des résultats de cette analyse et la détermination des sites prioritaires.

Nécessité de comptabiliser tous les actifs

Les Canadiens ont confié à Parcs Canada le mandat de conserver intactes, pour les générations futures, les caractéristiques naturelles des parcs nationaux (espèces, écosystèmes et fonctions écosystémiques). Toutefois, ces caractéristiques ont été entièrement omises d'un examen récent des actifs de Parcs Canada réalisé sur l'initiative du Conseil du Trésor, selon les paramètres définis par ce dernier. Pourtant, on ne s'imagine guère, par exemple, la Galerie nationale omettre d'inclure sa collection de tableaux dans sa liste d'actif. L'examen en question n'a pas plus tenu compte d'un autre actif, soit la valeur des connaissances contenues dans les bases de données, les bibliothèques, les collections de photographies, les collections de spécimens et les programmes de surveillance établis depuis longtemps.

La Commission est d'avis que la définition actuelle d'actif est incomplète, compte tenu de la nature des obligations de Parcs Canada. Bien que les méthodes de comptabilisation de nos actifs naturels ne soient pas encore entièrement définies, les parcs, de par leur mandat particulier de maintien de l'intégrité écologique, offrent le contexte idéal pour mettre ces méthodes à l'essai. Des travaux en ce sens ont déjà été effectués dans le parc national du Gros-Morne (Locke, 1997).



RECOMMANDATION

13-7. Compte tenu du mandat public de contribuer à la protection, à la conservation et à l'interprétation du patrimoine naturel du Canada et de contribuer à la protection de la biodiversité mondiale, comme le précise la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, nous recommandons que Parcs Canada entreprenne des projets pilotes pour adopter une définition révisée des actifs qui tiendrait compte des éléments suivants :

- l'état des actifs naturels (ressources naturelles), d'après les rapports de surveillance

écologique à l'échelle des parcs (*Rapport sur l'état des parcs*) et les coûts liés à la restauration et au maintien de ces actifs;

- les actifs que représentent les connaissances, par exemple les données (des inventaires, de la surveillance, de la recherche), les méta-données, les bibliothèques, les collections photographiques, les collections de spécimens (y compris la valeur ajoutée associée à une base de données pluriannuelles).

Politique sur les recettes

Selon le principe directeur fondamental de la politique sur les recettes de Parcs Canada, les dollars fiscaux servent à payer le coût de la création et de la protection des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux; leurs utilisateurs paieront les avantages personnels ou commerciaux additionnels qu'ils en retirent. Les services qui procurent à la fois un bien public et un avantage personnel, comme les programmes de mise en valeur du patrimoine dans les parcs et les lieux, seront financés par des crédits et des droits.

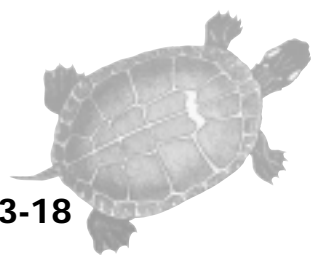
Parcs Canada, Politique sur les recettes (1998)

En vertu de la politique sur les recettes de Parcs Canada, la plupart des parcs nationaux produisent des recettes, c'est-à-dire qu'ils exigent des droits pour divers produits et services personnalisés et commerciaux.

Les plans de production de recettes et les objectifs à ce sujet sont préparés annuellement par les Unités de gestion, puis approuvés par le Conseil exécutif de l'Agence dans le cadre du processus d'approbation des plans d'affaires annuels. La proportion du budget d'un parc représentée par ces objectifs varie considérablement d'un parc à l'autre, selon le type de services personnalisés ou commerciaux et le nombre de visiteurs. À titre d'exemple, dans les parcs nationaux Jasper et Banff, les recettes produites sont équivalentes à près de 100 pour cent du budget total du parc (fonctionnement et projets). Par opposition, à Gwaii Haanas, les recettes produites représentent environ 2 pour cent du budget total du parc.

Les Unités de gestion conservent toutes les recettes qu'elles produisent, jusqu'à concurrence du total de leur autorisation de dépenses. Si les objectifs de production de recettes d'une Unité de gestion sont supérieurs à cette autorisation de dépenses (certains parcs encaissent des recettes considérables provenant de baux et de concessions en sus des droits d'utilisation), l'excédent est réaffecté dans le réseau par le Conseil exécutif de l'Agence.

Lorsqu'un objectif n'est pas atteint, l'Unité de gestion concernée doit réduire ses dépenses d'un montant équivalent. Les Unités de gestion peuvent demander au Conseil exécutif d'être dispensées de cette exigence dans certaines circonstances extraordinaires (par exemple, la fermeture d'un terrain de camping causée par une inondation).



La politique sur les recettes de Parcs Canada précise ce qui suit :

Les initiatives en matière de recettes respecteront le mandat de Parcs Canada et de ses trois grandes responsabilités :

a. *veiller à la durabilité à long terme des ressources naturelles et culturelles et en préserver l'intégrité commémorative et écologique;*

b. *répondre à la demande de services à la clientèle sur le marché;*

c. *assurer les services de manière rentable.*

Parcs Canada, Politique sur les recettes (1998)

L'Agence Parcs Canada, dans son ensemble, prévoit générer annuellement des recettes d'environ 73 millions de dollars au cours des années à venir (budget des dépenses 1999-2000, Agence Parcs Canada). Ces prévisions comprennent les recettes produites par les activités à caractère personnalisé (droits d'entrée et pour les activités récréatives, par exemple) et les activités à caractère commercial (concessions).

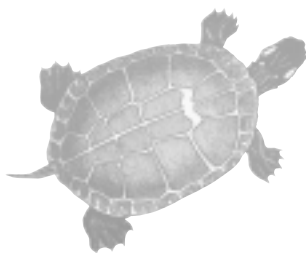
Politique sur les recettes et intégrité écologique

Depuis son adoption, la politique sur les recettes a fait couler beaucoup d'encre. Notre examen de la politique a porté sur les répercussions possibles de son application sur l'intégrité écologique, et non sur sa raison d'être. Nos observations ont donné lieu à deux préoccupations : d'une part, la possibilité que les pressions exercées dans certains parcs pour atteindre les objectifs de production de recettes puissent influencer sur les activités ou les niveaux d'activités d'une manière néfaste pour l'intégrité écologique; d'autre part, l'identification de certains défauts d'application de la politique de recouvrement des coûts totaux pour certains services personnalisés ou commerciaux.

La plupart des gestionnaires ont fait savoir qu'il était réaliste et raisonnable d'atteindre les objectifs de production de recettes visés. Ils établissent eux-mêmes ces objectifs annuels au niveau des Unités de gestion. Compte tenu des lignes directrices du Conseil du Trésor, les recettes doivent être réinvesties dans des activités et services connexes. Si les activités de nature personnalisée ou commerciale s'autofinancent partiellement ou entièrement, il est possible de libérer des crédits de base et de les affecter à des projets ou à des programmes qui ne seraient pas financés ou qui auraient été supprimés. C'est ainsi que l'expansion du réseau de parcs nationaux est financée depuis quelques années.

Cependant, des membres du personnel ont mentionné à la Commission à maintes reprises que les recettes générées dans certains parcs servent à financer des activités ou des niveaux d'activités qui entrent en conflit avec le maintien de l'intégrité écologique. Il faut donc déterminer si de telles activités nuisent à l'intégrité écologique, peu importe si ces pressions sont réelles ou si les inquiétudes du personnel découlent d'une mauvaise compréhension de la politique. Citons, à titre d'exemple, le renouvellement du bail d'un terrain de golf en dépit des preuves contenues dans le *Rapport sur l'état des parcs de 1997* à l'effet que les terrains de golf entraînent des incidences écologiques négatives (chapitre 11).

Selon certains scientifiques, le besoin de financer des activités qui produisent des recettes (par exemple l'exploitation ou l'agrandissement de terrains de camping) peut aller à l'encontre des objectifs de protection et de tels fonds (les terrains de camping ne sont pas exploités selon un mode de recouvrement intégral des coûts) pourraient être utilisés à meilleur escient, à des fins de protection.



Certains terrains de golf des
parc nationaux sont
subventionnés par Parcs
Canada. Blackbird Design



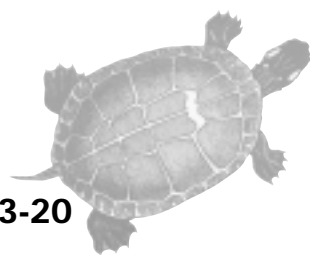
Puisque l'Agence Parcs Canada est à court d'argent et qu'une grande partie de son financement provient de ses recettes, les gestionnaires se croient moralement obligés d'atteindre les objectifs fixés, sinon ils doivent se priver et priver leurs collègues des fonds dont ils ont besoin. Certains gestionnaires supérieurs semblent éprouver des difficultés à prendre des décisions qui pourraient favoriser le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique, mais qui pourraient nuire aux recettes. Une meilleure compréhension des techniques modernes d'évaluation des ressources naturelles (Stanley, 1997) et le recours à des mesures économiques incitant à la conservation permettraient de calmer ces appréhensions.

Cette situation n'est toutefois aucunement généralisée. Un certain nombre de décisions ont été adoptées récemment, en particulier dans les parcs des Rocheuses, qui entraîneront des pertes de recettes parfois considérables. Un exemple frappant a été la décision du parc national Banff de mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'étude de la vallée de la Bow interdisant l'agrandissement de l'hôtel Rimrock, la construction de nouvelles auberges et l'aménagement de nouvelles aires d'utilisation diurne. De plus, le parc national des Lacs-Waterton a fermé les terrains de camping le long du sentier du lac Crypt pour réduire les conflits entre les ours et les humains, et la réserve de parc national Pacific Rim a adopté un système de

contingentement des visiteurs pour le sentier de la côte Ouest.

Nous supposons que cette tension est encore plus considérable dans les parcs qui éprouvent des difficultés à atteindre leurs objectifs de recettes, même s'ils les établissent eux-mêmes. Ce problème est sans nul doute amplifié par le fait que les Unités de gestion qui ne produisent pas les recettes prévues doivent réduire leurs dépenses, alors qu'il n'y a aucune répercussion directe ni obligation de rendre compte lorsque les Unités de gestion n'atteignent pas leurs objectifs d'intégrité écologique.

Il se peut que la directive du Conseil du Trésor exigeant que les droits d'utilisation soient réinvestis dans les activités ou les services qui les ont produits ait des incidences négatives sur l'intégrité écologique. Cette directive a été imposée à la suite de la décision d'un tribunal selon laquelle tout autre procédé constituerait une taxe indirecte. D'après des commentaires soumis à la Commission, le réinvestissement de ces recettes dans les activités ou services dont elles proviennent pourrait avoir des impacts cumulatifs sur l'intégrité écologique. Dans le cas de services comme les terrains de camping ou le sentier de la côte Ouest, cette politique signifie que les infrastructures à l'intention des visiteurs pourraient être améliorées, voire agrandies par étapes et ainsi entraîner des impacts cumulatifs non souhaitables.



Cependant, nous avons aussi constaté que pour certains services et installations de loisir, la politique de recouvrement intégral des coûts de ces services n'était pas encore respectée, étant donné que la méthode et les standards de cette politique n'étaient pas clairement définis. Le fait de ne pas appliquer la méthode du coût de revient complet donne l'impression que certaines activités sont pratiquées pour produire des recettes considérables, alors qu'elles sont en réalité subventionnées à partir des fonds d'exploitation de base. Cette subvention donne lieu à la réaffectation de fonds qui pourraient peut-être servir aux programmes d'intégrité écologique.

Voici quelques exemples de cette situation :

- un terrain de golf dans un parc national, pour lequel les droits d'utilisation sont inférieurs à ceux des terrains de golf à l'extérieur du parc, ce qui reflète les subventions dissimulées pour tondre le gazon ou pour d'autres services assurés par le parc;

- les fonds engagés pour de nouvelles infrastructures de loisir pour lesquelles le rendement annuel sur l'investissement est inférieur à la pratique courante dans le milieu des affaires;
- le temps consacré par un garde de parc au contrôle des auto-inscriptions dans les terrains de camping et terrains de stationnement, ou aux services de recherche et de sauvetage pour les personnes qui se livrent à des activités pour leur propre bénéfice (par exemple, les excursions dans l'arrière-pays).

Bien que certaines de ces activités soient liées aux ententes d'établissement de parcs et doivent par conséquent être maintenues, il faudrait néanmoins qu'elles soient l'objet du recouvrement intégral des coûts, tel que le stipule la politique.

RECOMMANDATIONS

13-8. Nous recommandons que Parcs Canada exige des Unités de gestion qu'elles incluent dans leurs plans d'affaires un examen précis des répercussions des prévisions et objectifs de recettes sur le maintien et la restauration de l'intégrité écologique.

13-9. Nous recommandons que Parcs Canada permette de faire la distinction entre les décisions de gestion en faveur de l'intégrité écologique et les incidences sur les recettes, en précisant et en faisant savoir que le besoin de protéger l'intégrité

écologique fait partie des « circonstances extraordinaires » prévues dans la politique sur les recettes, selon laquelle des exceptions sont permises en ce qui concerne les objectifs au titre des recettes.

13-10. Nous recommandons que Parcs Canada établisse des règles uniformes de comptabilité du coût de revient pour comptabiliser tous les projets ou activités comportant des objectifs de recouvrement intégral des coûts.

