

SECTION C: UNE ORGANISATION SOUCIEUSE D'APPRENDRE

CHAPITRE 3 : PLANIFIER L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

En dépit d'efforts de planification importants et de politiques prévoyant des mécanismes formels de gestion de l'intégrité écologique, Parcs Canada continue d'éprouver des difficultés à convertir ses politiques en plans concrets, à traduire ses plans en actions et à évaluer les conséquences de ces dernières pour s'adapter à une réalité en constante évolution. Parcs Canada doit repenser sa planification pour que l'intégrité écologique en devienne la pierre angulaire. La Commission recommande la gestion adaptative, soit un processus formel visant à améliorer sans cesse les politiques et pratiques de gestion en tirant des résultats obtenus les leçons qui s'imposent. Il s'agit d'un moyen pour Parcs Canada d'intégrer les connaissances

acquises dans sa démarche de planification le plus efficacement possible afin d'améliorer continuellement les mesures de gestion visant à protéger l'intégrité écologique. Parcs Canada doit :

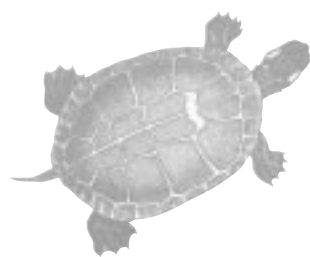
- disposer de nouveaux outils de planification dans les parcs et à l'échelle nationale;
- adopter une planification par consensus ainsi qu'un zonage et des modalités d'évaluation environnementale qui appuient les objectifs d'intégrité écologique;
- accorder plus d'importance à la surveillance, à l'évaluation et à la reddition de compte pour qu'elles fassent parties intégrantes des cycles de planification.

La gestion adaptative : un outil d'apprentissage

Le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux doit se fonder sur une planification efficace.
P. St-Jacques/Parcs Canada



L'importance de la gestion adaptative pour Parcs Canada est l'un des fils conducteurs du présent rapport. Dans le chapitre 2, nous avons mentionné que Parcs Canada doit valoriser et favoriser l'apprentissage et l'adaptation. Dans celui-ci, nous nous penchons sur les meilleurs moyens d'adapter la planification en fonction du besoin d'apprentissage et d'intégrer les valeurs de nombreux intervenants. En ayant recours à la gestion adaptative dans les parcs nationaux, ce principe s'applique aussi bien à la planification requise pour gérer les parcs individuels dans les écosystèmes régionaux ou à la gestion des parcs à l'intérieur des grands réseaux d'aires protégées. Dans les chapitres qui suivent, nous abordons plus en détail le besoin de régler les problèmes liés à la pénurie chronique de capacité en sciences naturelles et sociales ainsi qu'en planification (chapitre 4), le besoin d'assurer l'acquisition de connaissances dans le cadre d'une gestion active (chapitre 5) de même que l'inventaire et la surveillance en tant qu'outils critiques d'apprentissage (chapitre 6). Dans chacun de ces chapitres, nous recommandons la gestion adaptative pour aller de l'avant tout en rehaussant la protection de l'intégrité écologique.



Gestion adaptative : des hypothèses au service des politiques, des expériences au service de la gestion

L'apprentissage n'est pas le résultat fortuit des erreurs d'application de la politique ou de la gestion. Contrairement au système habituel de récompenses et d'avancement qui tend à décourager l'admission des erreurs, la gestion adaptative permet aux gestionnaires et décideurs d'envisager les résultats imprévus comme des occasions d'apprendre et d'accepter ces dernières comme une composante intégrale et utile du processus de gestion. L'apprentissage « sur le tas » permet d'améliorer plus rapidement les politiques et la gestion.

La rétroaction suite à la surveillance et à

Modèle généralisé de gestion adaptative en tant que processus cyclique. La surveillance et l'évaluation des mesures de gestion entraînent l'acquisition de connaissances permettant d'apporter des ajustements aux politiques et à la gestion courante. La rétroaction accélère le progrès en vue d'atteindre les objectifs des politiques, par exemple le maintien et la restauration de l'intégrité écologique.

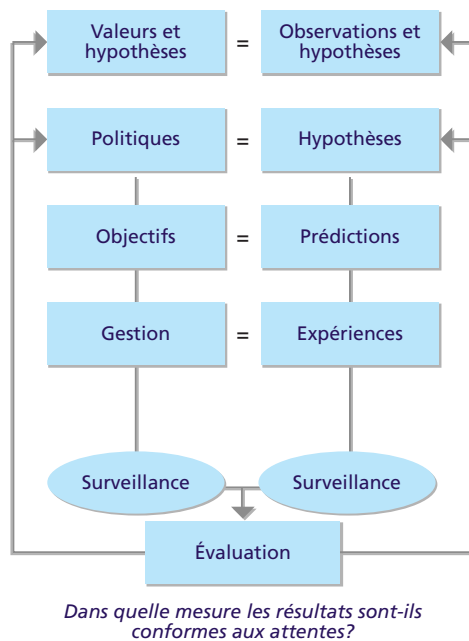


Figure 3-1, Des hypothèses au service de la politique, des expériences au service de la gestion

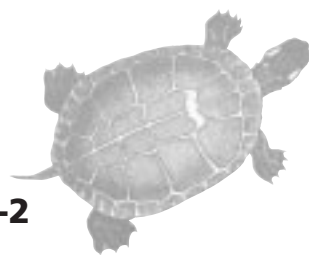
l'évaluation facilite l'apprentissage. Le processus est essentiellement tributaire des ajustements apportés à la lumière des connaissances acquises grâce à l'expérience. Si la rétroaction n'est pas utilisée à bon escient, l'acquisition de connaissances sur les conséquences des politiques ou des mesures de gestion est lente; le changement est pénible et il intervient parfois trop tard. Dans un tel contexte, le personnel doit se tirer d'affaire tant bien que mal, par essais et erreurs.

Les modèles cycliques d'amélioration par la rétroaction sont bien établis dans d'autres secteurs, notamment les processus d'affaires tels que la gestion de la qualité totale et les procédés scientifiques comme les vérifications d'hypothèse (figure 3-1).

La gestion adaptative exige que les valeurs sociales, notamment, soient explicitement intégrées. Ainsi, le processus comporte les moyens de mettre un terme aux confrontations sans issue et favorise la collaboration à l'échelle régionale, tel que le préconisent les chapitres 7, 8 et 9. La gestion adaptative exige que les personnes et les organisations passent outre à leurs perspectives limitées et épousent des objectifs communs.

La protection et la restauration de l'intégrité écologique, objectif de la politique à la fois précis et de grande portée de Parcs Canada, convient tout à fait pour orienter l'organisation et servir de catalyseur pour la mise en œuvre de la gestion adaptative.

L'atteinte la plus rapide possible des objectifs de la politique doit être planifiée et exécutée sous forme d'expériences contrôlées et répétées qui fournissent une certitude supérieure au sujet des conséquences qu'elles entraînent. Des programmes tels que le rétablissement du feu, le remplacement des infrastructures et le contrôle des espèces en surabondance conviennent parfaitement à la gestion adaptative. Lorsqu'il n'est pas pratique de procéder à des expériences, notamment pour la construction de routes ou d'autres projets d'aménagement d'envergure qu'il n'est pas possible de « défaire » après leur réalisation, Parcs Canada peut tirer des renseignements et certaines connaissances par l'analyse de données existantes, l'établissement de modèles et la sélection du meilleur scénario parmi plusieurs. Cette démarche de gestion adaptative est dite passive. Dans les deux cas, la surveillance, l'évaluation et la reddition des comptes suivent la décision et l'apprentissage provient de la comparaison des résultats aux attentes initiales.



Une vision pour les parcs nationaux : le parc national Vuntut

La vision pour le parc national Vuntut intègre des valeurs sociales, culturelles et écologiques et, à ce titre, est un bon point de départ pour la gestion adaptative.

D'ici quinze à vingt ans, le Parc national Vuntut sera :

- une aire protégée où la plaine Old Crow (site Ramsar), d'importance internationale, est florissante. On y trouve des dizaines de milliers d'oiseaux aquatiques, des orignaux de passage et des populations de rats musqués fluctuant normalement;

- une aire protégée où la santé de la faune, notamment celle du troupeau de caribous de la Porcupine, est semblable ou meilleure à ce qu'elle est aujourd'hui et où les migrations naturelles des animaux ont lieu normalement;

- une aire protégée jouissant d'une grande intégrité écologique comparable au niveau actuel, où les processus naturels régissent le changement;

- une aire protégée où les connaissances traditionnelles et les connaissances scientifiques font partie intégrante de la protection, de la gestion et des opérations du parc; les travaux de recherche et de surveillance se poursuivent en permanence et les gestionnaires de parc les utilisent pour observer les changements environnementaux qui surviennent à l'échelle locale ou mondiale ainsi que pour déterminer les mesures qui s'imposent;

- une aire protégée gérée efficacement en concertation avec les Vuntut Gwitchin, selon un mode d'intégration aux autres aires protégées de la région, soit l'aire de gestion spéciale de la plaine Old Crow, le parc national Ivvavik, l'Arctic National Wildlife Refuge, les terres visées par le règlement des Vuntut Gwitchin ainsi que la chaîne d'aires protégées traversant le nord du Yukon et de l'Alaska;

- une aire protégée où les Vuntut Gwitchin maintiennent un mode de vie de subsistance et une relation spirituelle avec le territoire. Les aînés des Vuntut Gwitchin y éduquent les jeunes afin que se poursuive une intendance respectueuse de la terre;

- une aire protégée où Parcs Canada et les Vuntut Gwitchin accueillent les visiteurs et où ces derniers peuvent se renseigner sur le territoire, les gens et la culture des Vuntut Gwitchin; la santé du territoire, la faune et le mode de vie des Gwitchin ont préséance sur le tourisme.



Parc national Vuntut
I. MacNeil/Parcs Canada

Cadre de planification actuel

Observations générales

La Commission a fait des observations et entendu des témoignages qui s'appliquent d'une manière générale aux activités de planification et de reddition des comptes, peu importe le palier ou la personne participant au processus de planification. Nous nous penchons tout d'abord sur celles-ci, puis nous abordons les questions se rapportant plus précisément à la planification à l'échelle des parcs. Enfin, nous avons recours au cadre de gestion adaptative que nous recommandons pour réviser les processus de planification à l'échelle des parcs afin de formuler les divers éléments d'un système de planification semblable à l'échelle nationale.

Les activités de planification de Parcs Canada se divisent actuellement en trois paliers : planification stratégique, mise en œuvre et

planification du travail (figure 3-2). Chaque palier comporte de nombreux types de plans, mais seuls quelques plans principaux comportent une imputabilité directe. Il s'agit des plans suivants :

- pour le palier stratégique, le plan directeur de parc (quinquennal), principal outil d'imputabilité entre le parc, le gouvernement et le public;

- pour le palier de mise en œuvre, le plan d'affaires (triennal), qui cumule la planification pour les lieux historiques nationaux et les parcs nationaux à l'échelle des Unités de gestion et qui représente le principal outil d'imputabilité entre les directeurs des Unités de gestion et le directeur général de l'Agence Parcs Canada;



Dans tout exercice de planification, la phase qui retient le moins d'attention a généralement trait à l'évaluation des résultats.

Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada (1994) p. 12

Parcs Canada ne possède pas non plus de mécanisme en bonne et due forme pour surveiller la mise en oeuvre des plans de gestion ni pour étudier les initiatives antérieures.

Vérificateur général (1996) p. 31-39

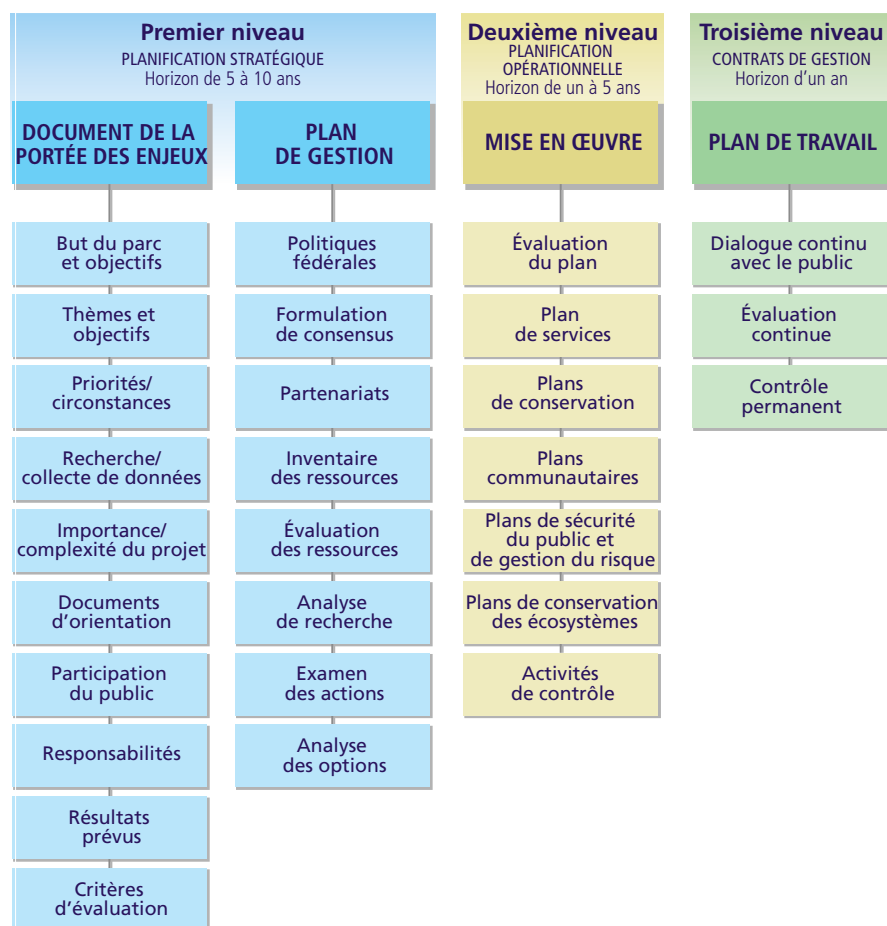


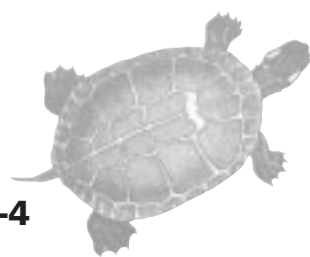
Figure 3-2, Cadre de planification actuel

Reproduction d'une figure du « *Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs* » (Parcs Canada 1994) illustrant le cadre actuel de planification à trois niveaux dans les parcs. Chaque niveau comporte de nombreux plans qui ne sont pas nécessairement reliés entre eux ou avec les autres niveaux. Par ailleurs, rien n'indique comment la rétroaction sur les résultats de l'évaluation et de la surveillance devrait être communiquée, de façon à apporter des ajustements à la politique et à la gestion.

- pour le palier de planification du travail, les plans préparés chaque année et précisant les méthodes préconisées pour mener à bien les projets faisant partie des plans stratégiques ou de mise en œuvre.

Par contraste au modèle cyclique de gestion adaptative, la Commission a noté que la planification à Parcs Canada se fait linéairement, du haut vers le bas, et qu'elle ne comporte pas de boucle de rétroaction évidente permettant d'intégrer les connaissances acquises (figure 3-2). La planification semble être un amalgame disparate d'activités de planification stratégique

et tactique, à diverses échelles spatiales et temporelles, sans liens clairs entre politique et plans stratégiques ou entre plans stratégiques et plans de mise en œuvre. L'évaluation et la reddition de compte (figure 3-1), palier laissé pour compte, sont limitées au Rapport sur l'état des parcs (recommandation 6-9). L'utilisation d'anciens noms pour de nouveaux types de documents, ou encore le fait que d'anciens types de documents demeurent en utilisation même s'ils ont été remplacés par des versions plus récentes, contribuent à rendre le processus encore plus nébuleux.



Accumulation de documents de planification « secondaires »

Nombre de documents ont évolué au cours des dix dernières années, en principe pour combler les lacunes entre la politique et les plans stratégiques : plans de conservation des écosystèmes, énoncés d'intégrité écologique (et documents décrivant les processus auxiliaires pour les concevoir) et rapports sur l'état des parcs. Toutefois, l'intégrité écologique demeure écartée des principaux outils d'imputabilité, soit les plans directeurs de parc, les plans d'affaire et le plan d'entreprise de l'Agence.

En outre, il est difficile de trouver des liens explicites entre la politique et les principaux documents de planification ou sur la façon dont les principaux documents de planification sont reliés entre eux. Il est tout aussi difficile de

déterminer comment la priorité principale, soit le maintien et la restauration de l'intégrité écologique, se concrétise depuis la législation jusqu'à la politique, de la politique à l'application ou sous une forme quelconque de rétroaction. À l'heure actuelle, le ministre et le directeur général de l'Agence ne sont donc qu'indirectement responsables d'assurer la concrétisation des

engagements en faveur de l'intégrité écologique, tant sur le plan de la législation que de la politique.

Trop de planification, pas assez d'actions

Les commentaires entendus et les observations faites par la Commission révèlent que la planification actuelle est un processus long et fastidieux et que l'efficacité de Parcs Canada, quant à la mise en œuvre et au suivi de ses plans, est inégale. Le système croule sous son propre poids. La Commission a de plus entendu des commentaires selon lesquels les gestionnaires supérieurs accordent beaucoup plus d'attention aux processus et trop peu de temps à la question fondamentale que représente l'intégrité écologique. Des commentaires ont été formulés à la Commission indiquant que la planification est parfois détachée du reste des activités, comme s'il s'agissait d'un but en soi, plutôt que d'être axée sur la principale tâche, soit de planifier en vue du maintien et de la restauration de l'intégrité écologique.

Le nombre de planificateurs d'expérience à Parcs Canada a été réduit. Par conséquent, la planification ne peut s'effectuer de façon adéquate et nombre de plans sont périmés. En outre, l'intensification de l'intégration, de la collaboration et de la consultation régionales (chapitres 7, 8 et 9) augmentera la charge de travail des planificateurs, puisqu'ils devront traiter avec d'autres juridictions. Les nombreux plans de travail annuels, de même que la participation requise à un grand nombre d'autres activités de planification et de production de rapports par le personnel chargé de la gestion des ressources, de l'interprétation et d'autres fonctions, réduisent considérablement le temps pouvant être consacré à la mise en œuvre des plans.

« On nous appelle maintenant Plans Canada ».

Membre du personnel de gestion des ressources de Parcs Canada

« Nous avons produit 15 plans en 18 mois! »

Directeur d'une unité de gestion

« Si Parcs Canada dirigeait des exercices de tir, le commandement serait : « prêt, en joue... en joue... en joue... » »

Membre du personnel de gestion des ressources de Parcs Canada



Modifier le cadre de planification actuel

Nous avons eu l'occasion de revoir l'avant-projet du « Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada » (Septembre 1999) et les recommandations formulées à la Conférence nationale de planification (octobre 1999). Nous avons été encouragés de constater que Parcs Canada a commencé à se pencher sur certaines questions cernées par la Commission, notamment :

- les plans directeurs doivent être plus stratégiques, en définissant et en intégrant une vision claire pour les grands réseaux d'aires protégées et les écosystèmes régionaux dont font partie les parcs nationaux (chapitres 8 et 9), l'état actuel de l'intégrité écologique (chapitres 4, 5 et 6) ainsi que les objectifs et les moyens visant à maintenir et à restaurer l'intégrité écologique par l'établissement d'objectifs mesurables par des indicateurs vérifiables (chapitre 6);
- le besoin de réduire les outils de planification au nombre le plus restreint possible de documents et de rapports, tous comportant un objectif précis et étant liés explicitement les uns aux autres (tel qu'il est recommandé dans le présent chapitre);
- l'intégration des outils et techniques de consultation suggérés et le besoin de consultations plus efficaces avec le public et les autres organismes (chapitres 2, 7, 8 et 9);
- une meilleure coordination et une participation plus précoce du Bureau national aux étapes de planification; un rôle accru accordé

à la coordination régionale, par l'entremise des Centres de services (chapitres 2 et 4);

- un accroissement des ressources (chapitre 13) pour développer un groupe de planificateurs compétents;
- aborder les enjeux d'intégrité écologique des lieux historiques nationaux, des canaux historiques nationaux et d'autres lieux.

Toutefois, nous nous inquiétons du retard de Parcs Canada à aborder les points suivants :

- il n'existe aucune référence explicite à la gestion adaptative, ni à une surveillance et à une évaluation obligatoires;
- il existe très peu d'idées explicites pour consolider et rationaliser le processus actuel de planification;
- il y a incompatibilité entre les cycles de préparation des différents plans (cycles de trois et cinq ans). Cela entraîne des chevauchements entre les activités de planification, de gestion et de reddition de compte, et exige un investissement de temps de la part du personnel, qui serait utilisé à meilleur escient s'il était affecté à la mise en œuvre;
- le temps du personnel serait plus profitable s'il était consacré à la mise en œuvre plutôt qu'à la production d'une myriade de documents de planification;
- dans les plans actuels, d'importants outils de planification (zonage, désignation de zones de nature sauvage, évaluations environnementales) ne semblent avoir été intégrés qu'après coup.



RECOMMANDATIONS

3-1. Nous recommandons que Parcs Canada adopte une démarche de gestion adaptative (telle que représentée conceptuellement à la figure 3-3) pour la planification et la gestion à l'échelle nationale et dans les parcs, de sorte que :

- le cadre de planification soit consolidé autour des documents d'imputabilité de chaque palier (plan directeur, plan de mise en œuvre et rapport d'évaluation) et que les documents périphériques soient éliminés progressivement;
- le système de planification relie explicitement les divers éléments du cadre de planification à l'échelle nationale et dans les parcs, et entre ces deux niveaux;
- le système de planification fasse une utilisation accrue et efficace des Centres de services régionaux pour assurer la coordination des activités de planification, de gestion et de production de rapports à l'échelle nationale et dans les parcs, afin que les objectifs d'intégrité écologique à ces deux échelles soient mutuellement compatibles. Ces mesures auront pour effet d'alléger le fardeau des Unités de gestion (chapitre 2) imposé par une planification excessive, qui laisse peu de temps pour la mise en œuvre, et de favoriser la consultation et la coordination à l'échelle régionale (chapitres 7, 8 et 9);
- le cadre de planification permette, par le biais de la surveillance et de l'évaluation, une rétroaction sur la pertinence des pratiques de gestion quant à l'atteinte des objectifs d'intégrité écologique.

3-2. Nous recommandons que Parcs Canada simplifie le processus de planification des parcs, afin de le rendre semblable à celui illustré à la figure 3-3, pour :

- assurer que l'exigence législative visant le maintien et la restauration de l'intégrité écologique se reflète dans le processus tout entier en tant que priorité dominante;
- rehausser l'efficacité des activités de planification et ainsi permettre au personnel de consacrer plus de temps à la mise en œuvre;
- prévoir un nombre réduit et compatible de cycles de planification stratégique, de mise en œuvre ainsi que de reddition de compte.

3-3. Nous recommandons que le plan directeur de parc devienne un document essentiellement nouveau de sorte que :

- ce plan comprenne un énoncé d'intégrité écologique ainsi que les éléments stratégiques des plans de conservation des écosystèmes;
- toutes les autres activités de planification soient par conséquent centrées sur la nécessité de gérer l'écosystème en fonction de la primauté de l'intégrité écologique;
- le processus de planification de gestion devienne, par le fait même, un processus de planification de la conservation des écosystèmes et que le plan directeur du parc qui en découle devienne, par le fait même, un plan de conservation des écosystèmes;
- les scientifiques de la conservation jouent un rôle fondamental au sein de l'équipe de planification (recommandation 8-7).

3-4. Nous recommandons que Parcs Canada établisse, pour ce qui est de la planification stratégique à l'échelle nationale, un nouveau plan stratégique de gestion du réseau national de parcs en fonction de l'intégrité écologique (recommandation 8-7).



3-5. Nous recommandons que Parcs Canada établisse un processus de surveillance et d'évaluation obligatoire et officiel (recommandation 6-8) à l'échelle des parcs individuels, qui précède chaque nouveau cycle de préparation du plan directeur du parc en question, en exigeant que chaque parc prépare un rapport sur l'état de son intégrité écologique ainsi que de son grand écosystème aux fins suivantes :

- suivre les progrès en vue du maintien ou de la restauration de l'intégrité écologique dans les parcs et dans les grands écosystèmes;
- évaluer l'efficacité de mesures de gestion particulières visant à concrétiser la vision, les

but et les objectifs énoncés pour les parcs et les grands écosystèmes;

- surveiller la mise en œuvre des nouveaux plans directeurs de parc destinés à assurer le maintien de l'intégrité écologique;
- indiquer l'orientation et les mesures de gestion à mettre en œuvre à la lumière de l'état actuel de l'intégrité écologique dans les parcs et les grands écosystèmes.

Le rapport en question devrait être soumis à une vérification par des tiers.

3-6. Nous recommandons l'affectation de fonds supplémentaires pour le renouvellement du groupe de planificateurs à l'intérieur de Parcs Canada (recommandations 4-1 et 13-2) qui :

- possède des compétences en sciences de la conservation et en planification pour permettre à Parcs Canada de s'acquitter de son mandat, soit de maintenir et de restaurer l'intégrité écologique des grands écosystèmes des parcs;
- possède les compétences requises pour répondre à la nécessité accrue de consulter le public et les autres organismes, tel qu'exigé par la gestion axée sur l'écosystème.

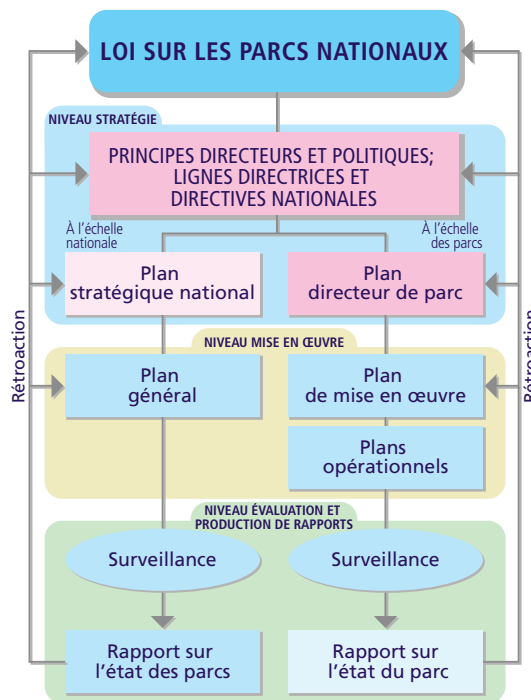
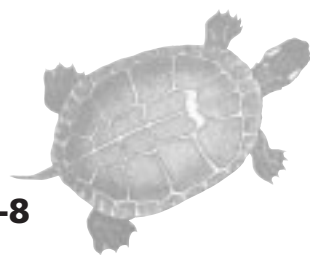


Figure 3-3, Une proposition de cadre de planification

Organisation proposée pour simplifier les activités de planification de Parcs Canada en regroupant et en rationalisant les plans stratégiques, les plans de mise en œuvre et les rapports à l'échelle nationale et à l'échelle des parcs (écosystème régional). Les boîtes en pointillés indiquent les nouveaux éléments à formuler pour que la planification et les rapports soient conformes aux principes de gestion adaptative et semblables d'une échelle à l'autre. Le titre « plan directeur de parc » est conservé, tel que l'exige la Loi, mais il s'agit d'un document essentiellement nouveau qui intègre un énoncé d'intégrité écologique et les aspects stratégiques des plans de conservation des écosystèmes; tous les autres éléments de planification sont donc axés sur le besoin de gérer l'écosystème en fonction de l'intégrité écologique d'abord et avant tout. Le processus de planification de gestion devient par le fait même un processus de planification de la conservation des écosystèmes et son produit, le plan directeur de parc, devient par conséquent un plan de conservation des écosystèmes.

Les plans d'affaire sont renommés « plans de mise en œuvre » et renferment les composantes tactiques des plans de conservation des écosystèmes. Les « gammes d'activités » et « gammes de services » révisés sont liés au plan directeur du parc et tiennent compte de l'exigence voulant que la gestion en fonction de l'intégrité écologique soit la principale priorité à laquelle toutes les autres activités doivent s'intégrer. Enfin, les plans de travail détaillés (« plans opérationnels ») deviennent des éléments auxiliaires des « gammes de services » dans les plans de mise en œuvre, plutôt que d'en faire partie.



Planification à l'échelle des parcs

Palier de planification stratégique

La Commission a observé ce qui suit au sujet du palier de planification stratégique :

- l'intégrité écologique n'est généralement pas perçue comme un élément central dont s'imprègne le plan directeur du parc tout entier; les stratégies de gestion correspondantes sont habituellement intégrées aux énoncés d'intégrité écologique ou aux plans de conservation des écosystèmes, qui ne font pas partie du palier de planification stratégique (ces documents sont produits au second palier de planification);
- les récents plans directeurs tiennent mieux compte du besoin de maintenir l'intégrité

écologique (celui du parc national Banff, par exemple) mais ils ne tiennent pas compte adéquatement du fait que le maintien et la restauration de l'intégrité écologique est la principale priorité des parcs nationaux; dans la plupart des plans, l'intégrité écologique est abordée dans une section distincte, alors qu'elle devrait être intégrée aux documents dans son ensemble;

- pour la plupart, les objectifs visés par les plans directeurs de parc sont vagues, rarement mesurables et rarement liés à un programme de surveillance subséquent.

Les plans directeurs de parc ne sont généralement pas très instructifs au sujet de l'état d'un parc ni sur les effets des facteurs de stress sur la gestion de ce parc. De plus, en règle générale, les rapports entre les objectifs et mesures stratégiques et les facteurs de stress ne sont pas mis en évidence.

Charron (1999)

RECOMMANDATIONS

3-7. Nous recommandons que Parcs Canada élimine progressivement les énoncés d'intégrité écologique et les plans de conservation des écosystèmes distincts lorsqu'ils feront partie intégrante des plans directeurs de parc révisés (recommandation 3-3). Ainsi, le maintien de l'intégrité écologique deviendra l'objectif fondamental de la planification de la gestion des parcs et le plan stratégique sera explicitement relié à la politique.

Le plan directeur de parc révisé devrait comprendre les éléments suivants :

- une vision écologique à long terme pour le parc, à l'intérieur du grand écosystème, compte tenu des périodes temporelles écologiques et de l'état de l'écosystème jugé représentatif de la région naturelle dans laquelle le parc est situé;
- un modèle conceptuel du système écologique du parc;
- l'évaluation de l'état actuel du parc sur le plan écologique;

- des buts et des objectifs précis et mesurables qui fournissent une orientation à long terme pour le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique (aspects stratégiques intégrés au plan de conservation des écosystèmes);
- un groupe exhaustif d'indicateurs et d'objectifs de performance liés aux buts et objectifs ainsi qu'à un programme de surveillance et d'évaluation;
- des plans stratégiques de protection des ressources, d'utilisation par les visiteurs et de gestion de ces derniers, de gestion active, d'interprétation et de diffusion externe, compte tenu des objectifs de performance pour les indicateurs écologiques et de la façon dont ces activités contribuent au maintien ou à la restauration de l'intégrité écologique;
- un énoncé sur la façon dont l'utilisation par les visiteurs est une source de stress pour l'intégrité écologique du parc et sur la façon dont de tels stress sont éliminés ou atténués (recommandations 11-3 et 11-4).



3-8. Nous recommandons que Parcs Canada établisse des lignes directrices sur la façon de formuler des objectifs et des indicateurs pertinents pour les parcs individuels, afin qu'il soit possible d'évaluer efficacement les progrès en vue de la concrétisation de la vision écologique et des objectifs du plan directeur du parc. Il est recommandé que des scientifiques de la conservation fassent partie de l'équipe chargée d'élaborer le plan directeur du parc.

Des objectifs clairement définis et mesurables permettront d'assurer, d'une part, la qualité du plan comme outil d'imputabilité et, d'autre part, la mise en œuvre d'une démarche de gestion adaptative. Les objectifs formulés devraient tenir compte des résultats à long terme pour évaluer les progrès en vue de la concrétisation de la vision du parc, et définir des buts à moyen terme prévoyant des actions précises.

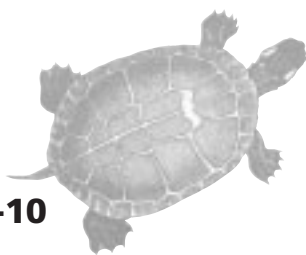
Outils spécifiques : planification par concertation, zonage et évaluation environnementale

La planification par concertation, le zonage et l'évaluation environnementale constituent des outils puissants pour la planification de l'intégrité écologique. La planification par concertation s'est révélée fructueuse pour Parcs Canada lors de l'implantation de certains parcs dans les régions du Nord. Parcs Canada doit cependant faire preuve de circonspection et s'assurer que la planification par concertation ne compromet aucunement l'intégrité écologique. À l'heure actuelle, le zonage ou l'évaluation environnementale ne sont pas utilisés de manière à rehausser l'intégrité écologique. Il semble que ce soit dans les deux cas un simple ajout à la planification de gestion, et ce, même dans les nouvelles lignes directrices pour l'élaboration des plans directeurs proposées par l'Agence, plutôt que de faire partie intégrante de la planification en fonction de l'intégrité écologique. Nous traitons dans le présent chapitre de questions entourant la planification par concertation et le zonage; nous abordons l'évaluation environnementale plus en détail au chapitre 12.

Problèmes inhérents à la planification par concertation

En adoptant un mode de gestion axée sur l'écosystème pour maintenir ou restaurer l'intégrité écologique, Parcs Canada s'éloigne des processus de consultation traditionnels. Plutôt que de n'utiliser que les commentaires soumis par écrit et en audiences publiques, Parcs Canada fait appel à des processus davantage fondés sur la coopération ou la concertation. De telles démarches tiennent compte de l'éventail des valeurs auxquelles adhèrent les diverses parties et appuient la notion voulant que Parcs Canada doit travailler en collaboration avec ses voisins dans le but d'assurer l'intégrité écologique. Quoiqu'il en soit, la Commission a entendu des commentaires à l'effet que, dans certains cas :

- les participants et les facilitateurs ne comprennent pas ce qu'est l'intégrité écologique;
- les participants aux tables rondes ne sont pas informés clairement de la priorité que représente l'intégrité écologique;
- certaines tables rondes ne comptent aucun participant possédant des connaissances des sciences de la conservation;
- des représentants de certains organismes de conservation (extérieur de la localité) sont exclus parce qu'ils ne représentent pas des intérêts locaux;



- les tables rondes faisant appel à des intervenants locaux peuvent permettre l'obtention d'un appui régional, mais elles comportent aussi le risque de compromettre, dans le cadre des négociations, le mandat de maintien de l'intégrité écologique en raison des disparités (qui sont parfois perçues et non réelles) entre les intérêts locaux, régionaux et nationaux. Dans certains cas, de telles démarches peuvent entraîner des décisions qui contredisent les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, voire l'esprit de la *Loi sur les parcs nationaux*;
- Parcs Canada devra formuler un cadre général et des lignes directrices efficaces régissant la structure des tables rondes;
- Parcs Canada n'a pas fait appel aux connaissances des peuples autochtones en regard aux processus de concertation.

RECOMMANDATION

3-9. Nous recommandons que Parcs Canada élabore des lignes directrices nationales et des programmes de formation connexes à l'intention des planificateurs et des gestionnaires supérieurs pour leur permettre de bien comprendre le principal objectif du mandat de Parcs Canada et l'intégrer aux processus de participation du public, et ce, en fonction des critères suivants :

- que les partenariats avec les Premières nations tiennent compte des approches et valeurs autochtones;
- que Parcs Canada renseigne adéquatement tout partenaire éventuel, avant que ce dernier ne s'engage à participer à un processus particulier, sur la notion d'intégrité écologique et ses répercussions sur la planification et la gestion;
- que tous les participants consentent à respecter les exigences en matière de législation et de politique sur l'intégrité écologique;
- que tous les facilitateurs comprennent bien le mandat de Parcs Canada en ce qui a trait à l'intégrité écologique;
- que des scientifiques de la conservation et d'autres spécialistes pertinents, au sein de Parcs Canada ou de l'extérieur, participent activement au processus;
- que des critères et des tests formels soient rédigés afin d'assurer que toute décision prise avec la participation du public garantisse le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique;
- que l'on procède à des évaluations officielles de ces mécanismes novateurs faisant appel à la participation du public; de telles évaluations doivent être effectuées par le personnel de Parcs Canada et des tiers n'ayant pas participé aux processus en question.



Besoin de réviser le zonage des parcs

Outil de conservation critique, le zonage des parcs fournit des analyses utiles au moment de prendre des décisions sur les régions écologiquement vulnérables; il est aussi nécessaire à la planification de l'utilisation du territoire,

afin de déterminer les activités appropriées. Le zonage est aussi nécessaire à l'élaboration d'un plan directeur de parc et devrait pouvoir permettre de déterminer l'utilisation des terres.

Cependant, la Commission a constaté que :

- le système de zonage actuel a été mis en place avant que Parcs Canada n'adopte un mode de gestion axée sur l'écosystème et tient davantage compte des antécédents d'activité humaine que de la sensibilité écologique;

- les catégories de zonage actuelles ne tiennent pas entièrement compte de la protection des valeurs écologiques;

- les données écologiques, en général, servent exclusivement à déterminer l'emplacement des zones I (zones de préservation spéciale);
- la précision du zonage est habituellement grossière et ne prend pas en compte certains éléments écologiques de petite superficie, mais de grande importance;
- le système de zonage ne tient pas compte des écosystèmes aquatiques;
- l'utilisation des caractéristiques naturelles pour établir les limites de zonage constitue l'exception plutôt que la règle.

Les lignes directrices régissant l'élaboration

d'un nouveau système de zonage pourraient comprendre les éléments suivants :

- l'utilisation de systèmes d'analyse spatiale à filtre fin et grossier, ainsi que des conceptions du zonage qui tiennent compte :
 - de la rareté et/ou du caractère unique de types d'habitat particuliers;
 - des besoins des espèces en ce qui concerne leur domaine vital et leur habitat;
 - de la sensibilité écologique des composantes abiotiques des écosystèmes à l'érosion, la pollution, la compaction et d'autres processus;
 - de la sensibilité des composantes biotiques à la perte d'habitats, et à d'autres facteurs.
- l'adoption d'une approche prudente pour déterminer l'importance et la sensibilité afin d'empêcher que des effets cumulatifs s'exerçant sur des éléments écologiques courants et abondants ne les rendent rares et vulnérables;
- l'affectation de zones fondées essentiellement sur l'importance des écosystèmes pour l'intégrité écologique du parc, sans égard aux installations, aux aménagements ou aux utilisations actuels ou proposés;
- l'application du zonage de sorte que les limites soient définies, dans la mesure du possible, en fonction de caractéristiques naturelles permettant une identification facile par le public;
- la reconnaissance des divers niveaux d'importance, de sensibilité et de complexité liés aux milieux d'eau douce et aux milieux marins côtiers;
- les moyens spatiaux et temporels permettant de déterminer l'importance et la sensibilité écologique des écosystèmes.

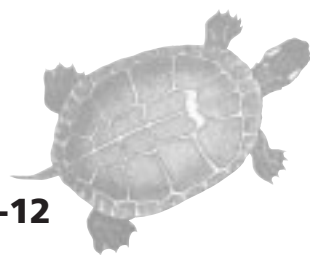
Cet outil (le zonage), qui pourrait faciliter énormément la gestion des parcs, a été utilisé à mauvais escient dans les parcs nationaux. Bien que Parcs Canada prétende que le zonage est fondé sur des facteurs écologiques, il reflète en réalité l'utilisation et le développement courants. Le zonage est défini de manière à tenir compte des installations ou utilisations inappropriées ou inadmissibles qui ont vu le jour au fil des ans, plutôt que de les identifier et redresser la situation. Sans nécessairement insister pour que ces installations soient enlevées ou que ces utilisations cessent, nous croyons que pour être significatif, le zonage doit représenter réellement les valeurs écologiques qui caractérisent le territoire de sorte qu'on puisse établir des capacités de support.

Commentaire soumis à la Commission

RECOMMANDATION

3-10. Nous recommandons que Parcs Canada révisé les méthodes et le système actuel de zonage pour pouvoir désigner les divers secteurs à l'intérieur des parcs en fonction principalement

de leur importance pour le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique, d'une part, et de leur sensibilité écologique, d'autre part.



Nouvelle approche de zonage des parcs : Gwaii Haanas

Dans l'avant-projet de plan directeur pour la réserve de parc national Gwaii Haanas, on préconise une nouvelle approche pour le zonage, soit l'utilisation de systèmes d'information géographique permettant d'identifier les carences de protection de sites importants aux plans écologique et culturel. On y propose un système de zonage plus souple qui comprend des variations spatiales et temporelles de sensibilité écologique et qui permet d'imposer, au besoin, des fermetures temporaires. C'est le cas pour la fermeture d'îles habitées par des colonies d'oiseaux marins, ou celle d'échouries où viennent se reposer les phoques et les lions de mer. Le contrôle de l'accès et des méthodes d'observation de la nature feront l'objet de séances de formation des visiteurs ainsi que de l'élaboration de directives d'exploitation pour les voyagistes.

Commentaire soumis à la Commission par un employé de Parcs Canada



Désignation des réserves intégrales

Nonobstant les observations de la Commission sur le zonage, Parcs Canada dispose actuellement d'un moyen par excellence permettant d'assurer le maintien de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, soit accorder aux zones vulnérables ou non mises en valeur le statut officiel de zones de « milieu sauvage » (désignées « réserves intégrales » au terme de la *Loi sur les Parcs Nationaux*).

La définition de l'expression « milieu sauvage » a évolué à partir d'anciens concepts culturels et religieux au sujet de la nature vierge. Dans un grand nombre de cultures contemporaines, cette expression fait référence à un lieu naturel ou sauvage où l'intervention humaine est absente. Aux États-Unis, on associe les milieux sauvages à des désignations foncières juridiques spécifiques; au Canada, de vastes zones considérées comme des milieux sauvages ne bénéficient pas d'une protection en vertu de la loi. Or les milieux sauvages ont été reconnus à l'échelle du globe

comme un réservoir essentiel de biodiversité. Par définition, les milieux sauvages dénotent un haut degré d'intégrité écologique.

Le système de zonage actuel de Parcs Canada prévoit la protection des milieux sauvages, par le biais d'un statut identifié en vertu de la loi sous le nom de réserves intégrales, afin d'empêcher les activités ou les aménagements inappropriés. L'article 14 de la *Loi sur les parcs nationaux* stipule que le(la) ministre peut ne pas « autoriser, dans les réserves intégrales, les activités susceptibles de compromettre leur conservation » (c'est-à-dire leur intégrité écologique) et adopter pour ce faire des règlements prévoyant la création de réserves intégrales. En vertu de la loi actuelle, le Cabinet doit approuver les réserves intégrales par un arrêté en conseil. Pour modifier le périmètre d'une réserve intégrale désignée, il faut d'abord consulter le public et obtenir une autorisation sous forme d'un arrêté en conseil.

RECOMMANDATIONS

3-11. Nous recommandons que, dans un délai de six mois, un arrêté en conseil soit adopté pour convertir les zones de milieu sauvage actuelles (zone 2) en réserves intégrales désignées, tel qu'il est stipulé dans la *Loi sur les parcs nationaux*.

3-12. Nous recommandons que la ministre tente, par l'entremise du Bill C-70 ou ses successeurs, de modifier l'article 14 de la *Loi sur les parcs nationaux* pour que la ministre soit habilitée à adopter les règlements nécessaires pour la

désignation des milieux sauvages plutôt que d'exiger que le comité du Cabinet adopte un arrêté en conseil. Nous recommandons en outre qu'il soit nécessaire d'adopter un arrêté en conseil pour supprimer toute désignation de réserve intégrale en vertu de ces règlements. On trouvera à l'annexe C le libellé proposé pour le Bill C-70.

Paliers planification de la mise en œuvre et de planification du travail

Le plan d'affaires est le principal outil de planification utilisé au palier de mise en œuvre. La Commission a remarqué qu'il existe de nombreux autres processus et produits faisant partie de la planification de la mise en œuvre. Certains d'entre eux comportent des éléments stratégiques et des éléments de mise en œuvre, mais aucun d'entre eux ne revêt l'importance des plans d'affaires en tant qu'outil d'imputabilité.

Plusieurs de ces documents (en particulier les plans de conservation des écosystèmes et les énoncés d'intégrité écologique) constituent un effort d'intégration de l'intégrité écologique aux grands courants de planification. À notre avis, ils démontrent que Parcs Canada a estimé nécessaire de concevoir de nouveaux documents de planification pour essayer de tenir compte de l'intégrité écologique. Il aurait pu au contraire intégrer simplement l'intégrité écologique à tous les documents de planification, dans le but d'en faire le thème principal. Cette situation témoigne de l'inertie manifestée au sujet de l'intégrité écologique comme pierre angulaire de la planification. Les autres plans faisant partie du palier de mise en œuvre ne sont pas, quant à eux, formulés en fonction de l'intégrité écologique.

Les plans de conservation des écosystèmes ont pour objet d'établir des objectifs mesurables, des stratégies de gestion et des mesures visant à assurer la protection des écosystèmes dans les parcs nationaux et dans les régions environnantes. Il s'agit de documents hybrides. Nous jugeons qu'il est nécessaire que les éléments stratégiques de ces plans soient séparés de leurs éléments tactiques. Les énoncés d'intégrité écologique ont supplanté les aspects stratégiques des plans de conservation des écosystèmes, tandis que les aspects tactiques semblent redondants lorsqu'on tient compte des plans de travail du troisième palier. De plus, la mise en œuvre du processus de gestion des ressources naturelles, qui a donné lieu à la création des

plans de conservation des écosystèmes, s'est révélée difficile.

La charge de travail et les ressources requises pour produire tous ces documents ont été généralement sous-évaluées, ce qui explique en partie pourquoi le Vérificateur général a recommandé que Parcs Canada rehausse la quantité et la qualité de ses données biophysiques de base pour répondre aux besoins de gestion axée sur l'écosystème. Néanmoins, le processus de gestion des ressources naturelles est désuet et Parcs Canada travaille activement à la mise en œuvre de nouveaux principes de gestion axée sur l'écosystème.

La Commission a constaté que les plans d'affaires ne peuvent être efficacement convertis en plans de mise en œuvre pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique, puisque les objectifs et les indicateurs de performance en matière d'intégrité écologique n'y sont souvent exprimés qu'en termes généraux, ou sont parfois même absents. Les unités de gestion préparent des plans d'affaires intégrés qui s'appliquent à de nombreux parcs et sites sous leur autorité. Par ailleurs, les « gammes d'activités » et les « gammes de services » envisagées ne reflètent pas le mandat d'intégrité écologique, ce qui rend difficile l'affectation et la comptabilisation des dépenses à ce titre (nous abordons cette question plus en détail dans le chapitre 13). Les liens avec les orientations stratégiques des plans directeurs des parcs ne sont pas toujours évidents et ils sont souvent si généraux qu'ils sont vides de sens. Enfin, les critères d'examen des plans d'affaires établis par le Conseil exécutif ne sont pas clairement ciblés sur l'intégrité écologique.

La planification du travail s'effectue sur de courtes périodes, souvent pour réagir à des considérations ou à des besoins immédiats, sans tenir compte des cycles de planification à plus long terme. Il n'est donc pas toujours possible de déterminer dans quelle mesure les activités sur le terrain cadrent directement avec les objectifs d'intégrité écologique à long terme.



RECOMMANDATIONS

3-13. Nous recommandons que Parcs Canada intègre les énoncés d'intégrité écologique et les éléments stratégiques des plans de conservation des écosystèmes dans les plans directeurs de parc révisés (recommandation 3-3), et mette fin à l'utilisation des plans de conservation des écosystèmes et des énoncés d'intégrité écologique en tant que documents distincts.

Ainsi, la gestion axée sur l'écosystème en vue d'assurer l'intégrité écologique ne serait plus écartée du processus de planification principal. La Commission fait toutefois une mise en garde : les recommandations visant à éliminer progressivement les plans de conservation des écosystèmes et les énoncés d'intégrité écologique ne doivent pas être considérées hors contexte. Il n'est pas de notre intention que la planification de la conservation des écosystèmes soit supprimée. Nous voulons plutôt que le rôle de la planification de la conservation des écosystèmes et celui de l'intégrité écologique soient sanctionnés par la loi en les intégrant aux plans directeurs de parc (recommandation 3-3). La recommandation 3-13 ne peut être mise en vigueur que si la recommandation 3-3 est elle aussi appliquée afin de modifier en profondeur la composition des équipes de planification de gestion. Ces mesures sont complémentaires et traduisent une importante réorientation des processus de planification, pour les rendre conformes aux exigences de la loi et aux engagements de principe, afin que la gestion soit essentiellement centrée sur l'intégrité écologique.

3-14. Afin de s'éloigner du langage des affaires, nous recommandons que Parcs Canada cesse d'utiliser le terme « plan d'affaires » et fasse plutôt référence aux « plans de mise en œuvre » (chapitre 2).

3-15. Nous recommandons que Parcs Canada modifie la forme actuelle des plans de mise en œuvre (d'affaires) pour qu'ils deviennent aussi des outils d'imputabilité en matière d'intégrité écologique. Les éléments tactiques des plans de conservation des écosystèmes devraient être inclus dans le plan de mise en œuvre et formulés dans les plans opérationnels de chaque projet. Il faudrait considérer les plans opérationnels comme des annexes du plan de mise en œuvre. Le plan de mise en œuvre devrait inclure :

- des liens avec le plan directeur du parc qui soient clairs et suffisamment détaillés pour être significatifs;
- les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs du plan directeur de parc;
- la méthode adoptée par le parc pour surveiller l'application des aspects du plan de mise en œuvre touchant l'intégrité écologique;
- les « gammes d'activités » et les « gammes de services » permettant de distinguer plus facilement les ressources financières et humaines affectées spécifiquement à l'intégrité écologique, et des données explicites sur le financement, entre autres, des salaires, des biens et services et des fonds d'urgence (chapitre 13).



3-16. Nous recommandons que Parcs Canada étudie la durée du cycle de planification de la mise en œuvre afin de la faire correspondre à la durée du cycle de planification stratégique, de sorte que chaque nouveau cycle de planification de la mise en œuvre lui succède immédiatement et soit guidé par les nouveaux plans directeurs de parc. Cette démarche favorisera de meilleurs

liens entre la planification stratégique et la planification de la mise en œuvre.

3-17. Nous recommandons que les plans de travail spécifiques, soient placés sous la gouverne des plans directeurs et plans de mise en œuvre en tant qu'appendices à ces plans. Ceci permettra d'établir des liens clairs entre les directions stratégiques et les interventions sur le terrain.

Évaluation et reddition des comptes : le palier oublié

La Commission a noté que l'évaluation et la rétroaction sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique



La surveillance écologique devrait être une partie importante du processus de planification.

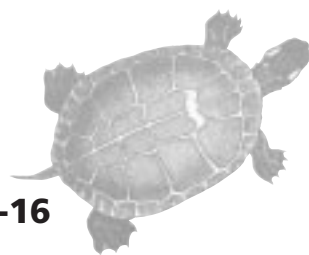
J. Pleau/Parks Canada

sont presque inexistantes, exception faite du parc national Banff. Nous avons recommandé (recommandation 3-5) une évaluation officielle sous forme d'un rapport d'état quinquennal que produirait chacun des parcs. En outre, bien que chaque parc participe à la production du Rapport national sur l'état des parcs, la durée des cycles d'évaluation et de présentation des rapports diffère de la durée des cycles de gestion et de planification des affaires, ce qui constitue une source de confusion et entraîne des pertes de temps. Enfin, les intervenants locaux ont manifesté le désir d'évaluer les progrès réalisés plus fréquemment qu'à tous les cinq ans, soit l'intervalle déterminé par la loi pour les plans directeurs de parc. Parcs Canada doit trouver des moyens d'informer plus fréquemment les intervenants et autres intéressés sur les progrès réalisés en vue de l'adoption de mesures de protection et de restauration de l'intégrité écologique, sans pour autant mobiliser du personnel et des ressources autrement affectés à la mise en œuvre.

RECOMMANDATION

3-18. Nous recommandons que Parcs Canada présente annuellement, pour chaque parc, un rapport annuel sur les progrès réalisés en vue du maintien et de la restauration de l'intégrité écologique, afin que les parcs disposent d'une boucle de rétroaction (figure 3-4). Un rapport annuel obligatoire et officiel sur la mise en œuvre des plans devrait être mis à la disposition du public, à l'aide des mécanismes pertinents. (Il pourrait simplement s'agir d'un recueil des

rapports annuels sur les plans opérationnels individuels.) Le rapport annuel sur la mise en œuvre des plans devrait être bref et conçu pour être facilement intégré dans un rapport quinquennal obligatoire sur l'état de l'intégrité écologique dans le parc (recommandation 3-5), avant le début du cycle suivant d'élaboration du plan directeur de ce parc.



Planification à l'échelle nationale

Planification stratégique

Il serait possible d'accroître l'efficacité de la planification à l'échelle du réseau des parcs nationaux tout entier en la restructurant en fonction d'un cadre de gestion adaptative semblable à celui défini antérieurement pour la planification à l'échelle des parcs individuels. À l'heure actuelle, de telles similitudes ne sont pas constantes (figure 3-3).

En ce qui concerne la planification stratégique nationale, par exemple, il n'existe pas d'équivalent aux plans directeurs de parc (recommandation 3-4). En effet, le plan de réseau des parcs nationaux est axé sur l'achèvement du réseau des parcs, mais il n'oriente pas la prise de décisions à l'échelle nationale relativement à

l'intégrité écologique dans la même mesure que les plans directeurs de parc.

Les chapitres 8 et 9 traitent du besoin, pour Parcs Canada, d'entrevoir d'une manière plus stratégique son rôle de partenaire au sein des grands réseaux d'aires protégées ainsi que les enjeux entourant la création de nouveaux parcs. L'achèvement du réseau en soi ne pourra probablement pas suffire au maintien de l'intégrité écologique. Il n'est pas prudent de supposer que la planification stratégique en fonction de l'intégrité écologique à l'échelle des parcs individuels entraînera nécessairement l'intégrité écologique de l'ensemble du réseau. Parcs Canada devra disposer d'un plan stratégique de gestion de l'intégrité écologique semblable aux plans directeurs de parc; ce plan devra également décrire, pour le réseau, les objectifs visés en regard d'indicateurs d'intégrité écologique vérifiables.

Planification de la mise en œuvre

En ce qui concerne la planification de la mise en œuvre, le plan d'entreprise est semblable aux plans de mise en œuvre (d'affaires) des parcs ou des Unités de gestion, en ce sens qu'il s'agit du principal outil d'imputabilité entre le directeur général de Parcs Canada et la ministre, de la même façon que les plans de mise en œuvre (d'affaires) comportent une obligation pour les directeurs d'Unité de gestion de rendre des comptes au directeur général. La Commission est cependant préoccupée par la description du plan d'entreprise présentée dans la *Structure de planification, de production de rapports et d'obligation de rendre compte*, rapport déposé il y a peu de temps au Conseil du Trésor. En effet, il est possible que le plan d'entreprise puisse souffrir des mêmes lacunes que les plans d'affaires actuels des parcs, puisque l'intégrité écologique ne représente toujours pas le principe

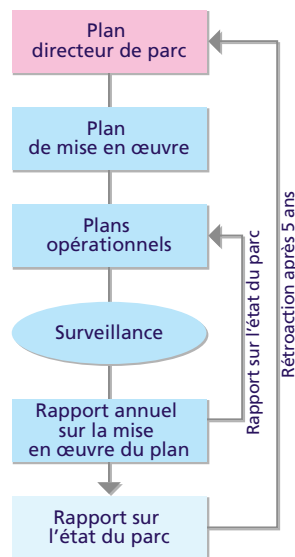


Figure 3-4, L'évaluation de la planification

Section de la figure 3-3 représentant la planification de gestion à l'échelle d'un parc, ainsi que, d'une part, la relation entre l'évaluation et la reddition des comptes sur les progrès en vue d'atteindre les objectifs des plans de mise en œuvre et, d'autre part, l'évaluation et la reddition des comptes à plus long terme (cinq ans) sur les progrès en vue d'atteindre les objectifs des plans directeurs du parc.





Proposition de parc national dans les monts Torngat, Labrador.

I. MacNeil/Parcs Canada

directeur ni la principale priorité de gestion dont relèvent toutes les autres activités. Elle demeure plutôt l'une des nombreuses fonctions de Parcs Canada, et il n'est pas facile de comptabiliser les dépenses des « gammes d'activités » et des « gammes de services » au titre de l'intégrité écologique.

Évaluation et reddition des comptes

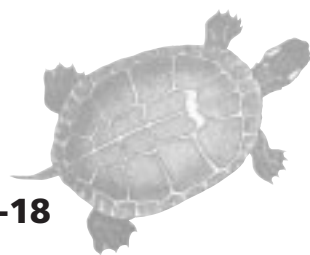
Pour ce qui est de la reddition des comptes, bien que seul un nombre restreint de parcs produisent des rapports individuels sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique (figure 3-3, recommandation 3-4), la reddition des comptes à l'échelle nationale joue un rôle de premier plan, qui prend la forme du rapport bisannuel sur l'état des parcs. La Commission a néanmoins entendu des commentaires selon lesquels le *Rapport sur l'état des parcs* n'est soumis à aucun examen parlementaire.

Sans stratégie nationale cadre en vue d'atteindre l'intégrité écologique à l'échelle du réseau tout entier (recommandation 3-4), le *Rapport sur l'état des parcs* sert simplement à renseigner sur l'état collectif de l'ensemble des parties. Il importe de réitérer que, puisqu'on ne peut supposer que l'intégrité du réseau dans son ensemble corresponde à l'intégrité cumulée de tous les parcs individuels, le *Rapport sur l'état des parcs*, dans sa forme actuelle, ne permet pas de déterminer si le réseau des parcs, à titre d'élément des grands réseaux d'aires protégées, est géré adéquatement en fonction de l'intégrité écologique.

RECOMMANDATIONS

3-19. Nous recommandons que les éléments fondamentaux d'un nouveau plan stratégique national soient semblables à ceux proposés pour les plans directeurs de parc révisés (voir ci-dessus), mais reportés à l'échelle nationale et comprennent, plus précisément, ce qui suit :

- la stratégie qu'adoptera Parcs Canada pour que ses aires protégées soient gérées le mieux possible, en relation avec un réseau d'aires protégées plus vaste d'envergure nationale (chapitres 8 et 9);
- les objectifs relatifs aux indicateurs vérifiables, à savoir que les grands réseaux d'aires protégées, dont les parcs nationaux font partie, préservent efficacement l'intégrité écologique et la biodiversité du Canada;
- la mesure dans laquelle les objectifs d'intégrité écologique à l'échelle nationale ont été atteints.



3-20. Nous recommandons, en ce qui concerne la planification de la mise en œuvre à l'échelle nationale, que Parcs Canada révise le plan d'entreprise selon une approche conceptuelle semblable à celle qui a été proposée pour les plans de mise en œuvre (d'affaires) (recommandation 3-15), notamment pour que les « gammes d'activités » et les « gammes de services » reflètent mieux le principal objectif des parcs nationaux en matière d'intégrité écologique, et pour mieux tenir compte de l'affectation de ressources.

3-21. Nous recommandons, en ce qui a trait à l'évaluation et à la reddition des comptes à l'échelle nationale, que Parcs Canada continue de produire le *Rapport sur l'état des parcs*, mais en tenant compte de ce qui suit :

- planifier à l'avance la révision et l'adaptation éventuelles du *Rapport sur l'état des parcs*, pour tenir compte des progrès réalisés en vue d'atteindre les buts et objectifs d'un nouveau plan stratégique de gestion du réseau des parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique à l'échelle nationale (recommandations 3-5 et 3-19);
- mieux faire correspondre la planification stratégique, d'une part, ainsi que l'évaluation et la reddition des comptes, d'autre part, pour assurer que l'on dispose de données à jour au début de chaque nouveau cycle de planification. Envisager de modifier la *Loi sur les parcs nationaux* pour changer le cycle actuel de production du rapport (à tous les deux ans) pour le faire coïncider avec le nouveau cycle de planification stratégique à l'échelle nationale, qui sera nécessairement plus long (au minimum cinq ans). Les nouveaux rapports annuels obligatoires sur la mise en œuvre des plans à l'échelle des parcs (recommandation 3-18) et les rapports annuels sur la mise en œuvre du plan d'entreprise (tel que requis actuellement en vertu de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*) permettraient de présenter des rapports au public plus fréquemment;

- assurer que le Comité permanent du patrimoine canadien étudie le *Rapport sur l'état des parcs*.

3-22. À ces fins, nous recommandons que Parcs Canada rehausse le rôle des Centres de services régionaux pour veiller à ce que les activités de planification, de mise en œuvre, d'évaluation et de reddition des comptes, à l'échelle nationale, régionale et des parcs, soient coordonnées et complémentaires (chapitres 2 et 4).

