

## SECTION B : PARCS CANADA EN TANT QU'ORGANISATION



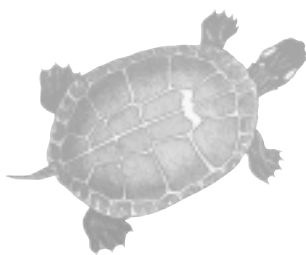
Employée patrouillant  
l'arrière-pays du parc national  
Banff. W. Lynch/Parcs Canada

### CHAPITRE 2 : VERS UNE CULTURE DE CONSERVATION

Afin de réussir à mettre l'accent sur la conservation dans la gestion des parcs nationaux, Parcs Canada doit définir avec précision son objectif premier, qui est la protection de l'intégrité écologique, puis s'assurer que toute l'organisation mette l'épaulé à la roue. Si l'on veut y parvenir, il faudra donner une nouvelle orientation à la prise de décisions, à la dotation en personnel, à la formation ainsi qu'aux relations avec les employés et les voisins des divers parcs. L'engagement dans une nouvelle voie, visant la création d'une culture interne de conservation, constituera le principal enjeu pour Parcs Canada.

Ce virage ne se concrétisera que si Parcs Canada adopte une culture de savoir où l'évaluation et la rétroaction sont les bienvenues, et où les connaissances et les compétences acquises sont valorisées. Cette nouvelle culture laissera place à l'innovation, au leadership et à la prise de mesures énergiques visant sans cesse une plus grande intégrité des parcs.

Le passage au statut d'agence et les exigences découlant de la Loi sur l'Agence Parcs Canada ouvrent toute grande la porte menant à l'adoption, par l'organisation, d'une nouvelle ligne de conduite.



## Vers une organisation axée sur le savoir

Les diverses questions soulevées dans notre rapport ne trouveront réponses que si l'organisation présente les caractéristiques suivantes :

- vision et mandat clairs;
- leadership exemplaire, en matière d'intégrité écologique, de la part du Conseil exécutif de Parcs Canada;
- réalisation que les employés constituent un actif vital de l'organisation, qui investit en ce sens et valorise son personnel;
- établissement avec les employés d'un partenariat fondé sur le respect, l'équité et la capacité d'agir, dans le but de favoriser l'apprentissage, l'innovation ainsi que la croissance personnelle et le perfectionnement professionnel;
- personnel engagé dans la concrétisation de la vision et du mandat, en plus d'être imputable de l'atteinte d'objectifs quantifiables associés à l'intégrité écologique;
- capacité d'absorber des connaissances et d'en permettre la libre diffusion dans toute l'organisation;
- transparence et libre communication en vue de favoriser la rétroaction, et, au besoin, les échanges critiques — deux éléments clés pour la création d'une organisation axée sur le savoir.

En d'autres termes, Parcs Canada doit se décloisonner, faire preuve d'innovation et se transformer en une organisation axée sur le savoir, ne perdant jamais de vue la question de l'intégrité écologique.

### La Loi sur l'Agence Parcs Canada — Une occasion à saisir

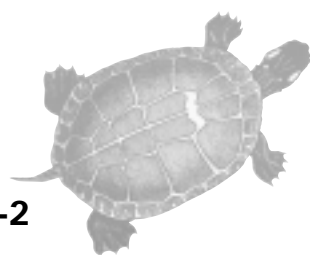
C'est en 1988, dans le cadre de la révision de la Loi sur les parcs nationaux, qu'on a officiellement proposé un objectif clair pour la protection de l'intégrité écologique. Au cours de la décennie qui a suivi cet engagement, les réorganisations se sont succédées alors que les ressources humaines et financières s'amenuisaient, en dépit de l'incidence positive, mais de courte durée, du financement associé au Plan vert du Canada.

Cela fut une période difficile pour Parcs Canada, l'organisation devant réagir à nombre d'autres demandes formulées par le gouvernement. Durant les vingt dernières années, les employés de Parcs Canada ont été témoins de toute une série de transformations rapides découlant de compressions budgétaires, d'études, de réorganisations successives, du passage d'un ministère fédéral à un autre et de l'adoption, à grande échelle, d'une démarche s'inspirant du monde des affaires. Ces changements n'ont pas su tenir pleinement compte des valeurs liées à l'intégrité écologique pour ce qui est de l'orientation de l'organisation, de son leadership, de sa politique d'embauche et de formation, de la préparation des budgets et de son fonctionnement. L'organisation qui a découlée de ces changements n'avait pas fondamentalement remanié sa structure, son ordre de priorité et son processus décisionnel de façon à pouvoir mettre en œuvre les modifications apportées à son mandat en 1998.

En 1999, la Loi portant création de l'Agence Parcs Canada a mis l'accent sur le caractère prioritaire de l'intégrité écologique, dans un préambule non équivoque de large portée :

*Attendu qu'il importe, dans l'intérêt national :*

*a) de protéger les exemples significatifs — du point de vue national — du patrimoine naturel et culturel du Canada dans les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux, les aires marines de conservation et les lieux patrimoniaux connexes en raison de l'importance du rôle qu'ils jouent dans la vie des Canadiens et dans la structure de la nation,*



*g) de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux,*

*l) de subordonner l'usage des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux à leur intégrité écologique et commémorative,*

*m) de gérer l'utilisation, par les visiteurs et les touristes, des parcs nationaux et des lieux historiques de manière, à la fois, à conserver leur intégrité écologique et commémorative et à assurer, à la génération présente et aux générations futures, une expérience enrichissante de ces lieux naturels et patrimoniaux.*

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1999)

Parcs Canada peut s'appuyer sur plusieurs exigences de la Loi sur l'Agence Parcs Canada pour réorienter son action et devenir une organisation caractérisée par une culture valorisant le savoir et la conservation. Ce virage aidera Parcs Canada à s'acquitter de son mandat et servira de catalyseur du changement. Les parcs nationaux peuvent inciter tous les Canadiens à adhérer à une culture nationale de conservation permettant de maintenir ou de restaurer la viabilité écologique du pays, les parcs eux-mêmes constituant des aires protégées vitales à l'intérieur de territoires plus vastes, gérés selon les principes de l'utilisation durable des ressources. Ces objectifs — réorienter l'action à l'interne et catalyser le changement à l'échelle de la société — ont des traits communs et sont tous deux dans l'intérêt national.

Maints éléments inclus dans la Loi sur l'Agence Parcs Canada, ainsi que les premiers projets de revitalisation qui ont suivi la création de l'Agence, ouvrent la voie à l'atteinte de ces objectifs. Par exemple, la Loi prévoit l'établissement d'une charte énonçant les valeurs et principes de l'Agence :

*16. (1) Le directeur général est responsable de l'établissement d'une charte qui énonce les valeurs et principes régissant, au sein de l'Agence :*

*a) la prestation de services au public;*

*b) la gestion des ressources humaines.*

*35. (1) Le directeur général fait établir au moins tous les cinq ans par une personne ou une organisation, à l'exclusion de l'Agence ou d'un dirigeant ou employé de celle-ci, un rapport sur*

*la compatibilité de son régime de ressources humaines avec les valeurs et principes qui doivent régir la gestion de ses ressources humaines.*

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1999)

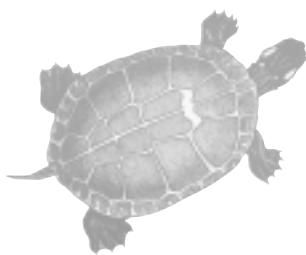
La charte peut servir à placer la conservation au rang des valeurs fondamentales de Parcs Canada. À tous les niveaux, le personnel devrait être invité à prendre part à l'établissement de la charte de façon que sa version définitive reçoive l'appui de tous. Si la protection de l'intégrité écologique est l'affaire de tout le monde, il s'ensuit que tous les membres du personnel devraient contribuer à la réorientation de l'organisation. L'organisation en émergera grandie, si les idées de chacun sont prises en considération, et le milieu sera propice à la libre communication.

La Loi sur l'Agence Parcs Canada exige aussi l'organisation d'une table ronde nationale afin de conseiller le ministre, permettant ainsi à Parcs Canada de faire examiner, par des personnes de l'extérieur, sa politique et ses programmes clés. Ce mécanisme peut également aider Parcs Canada à faire en sorte que les grandes mesures portant sur l'obligation de rendre compte soient efficaces :

*8.1 (1) Le ministre organise au moins tous les deux ans une table ronde, réunissant des personnes concernées par les questions qui relèvent de l'Agence, et chargée de l'aviser sur les résultats obtenus par l'Agence dans la réalisation de la mission visée à l'article 6.*

*(2) Le ministre répond dans les cent quatre-vingt jours aux recommandations faites par écrit dans le cadre d'une table ronde.*

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1999)



## Cohérence entre les actions de Parcs Canada et son mandat



**Le personnel doit acquérir toute une variété de compétences pour résoudre les problèmes complexes auxquels les parcs nationaux sont confrontés.**

J. Pleau/Parcs Canada

Le présent chapitre, comme le reste du rapport, reflète ce que les membres de la Commission n'ont cessé d'entendre et d'observer dans le cadre des consultations menées auprès de membres du personnel de Parcs Canada, à tous les niveaux, et auprès de personnes de l'extérieur. Nous savons que nombre de nouveaux projets et programmes ont été lancés il n'y a pas si longtemps, tous faisant avancer la cause de la protection de l'intégrité écologique et celle de la cohérence entre les actions de Parcs Canada et son mandat. Toutefois, nous avons noté qu'il existe toujours une dichotomie culturelle à Parcs Canada. Il ne fait aucun doute que les employés s'inquiètent de l'état des parcs et se sentent très frustrés par l'incapacité de Parcs Canada

**Employé du parc national du Gros-Morne sur les lieux d'un récent déversement d'hydrocarbure.**

P. Wilkinson



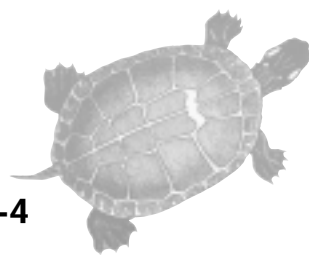
à réagir aux dangers qui menacent l'intégrité écologique de ces territoires.

Le message a été maintes fois répété : c'est à l'intérieur même de l'organisation que se dressent les plus gros obstacles à la réalisation du mandat. Nous devons en conclure qu'il faut prêter sans attendre une grande attention à la culture organisationnelle de Parcs Canada, sinon les nouveaux projets et programmes, et même les ressources supplémentaires, ne permettront pas d'améliorer l'état des parcs nationaux du pays.

### **Parcs Canada : une gamme de fonctions à gérer**

L'Agence Parcs Canada est chargée de gérer une gamme diversifiée de programmes : parcs nationaux, aires marines nationales de conservation, rivières du patrimoine et canaux historiques (par exemple, la voie navigable Trent-Severn), lieux historiques nationaux, édifices fédéraux du patrimoine et gares ferroviaires patrimoniales. Très différents les uns des autres, ils requièrent par conséquent des compétences et des méthodes de gestion distinctes.

Les dispositions légales relatives à l'intégrité écologique ne s'appliquent qu'aux parcs nationaux. Il s'agit d'un dilemme pour les directeurs d'unité de gestion dont l'unité comprend plusieurs programmes, puisqu'ils doivent répartir leurs ressources en devant souvent choisir entre l'intégrité écologique et la conservation du patrimoine culturel et historique. La Commission a appris, à titre d'exemple, que les recherches écologiques au parc national des Hautes-Terres-du-Cap-Breton avaient été en grande partie annulées parce qu'il fallait remplacer les installations d'approvisionnement en eau de la Forteresse de Louisbourg. Ce problème est inhérent à la structure de Parcs Canada.



Parcs Canada a modifié sa structure pour tenter d'harmoniser ses différents programmes, mais cette « harmonisation » a elle-même soulevé des problèmes. Ainsi, les lieux historiques nationaux emploient l'expression « intégrité commémorative », terme qui n'a pas de correspondance avec l'intégrité écologique. Cependant, Parcs Canada, par souci d'harmonisation, a combiné les deux termes sous un même vocable, « inté-

grité patrimoniale ». Le grand public, le milieu universitaire et l'Agence Parcs Canada elle-même ne s'y retrouvent plus. Il s'agit d'une trouvaille bureaucratique qui visait, sans succès, l'harmonisation de deux concepts essentiellement différents.

La diversité des programmes fait en sorte que Parcs Canada peut difficilement concentrer ses efforts sur l'intégrité écologique. La budgétisation est un exercice tout aussi difficile : dans quel programme doit-on investir en priorité, les parcs nationaux ou les canaux historiques? Bien que les programmes présentent des éléments semblables, la Commission s'est rendue compte que l'on perd de vue l'intégrité écologique lorsqu'on tente d'harmoniser différents programmes. Pour que les parcs nationaux soient gérés en fonction de l'intégrité écologique, il faudra assurer la cohérence entre ce mandat et la structure de gestion de Parcs Canada. Notre rapport contient des recommandations

explicites au sujet de l'imputabilité, des structures de planification et des enveloppes budgétaires, dans l'espoir qu'elles serviront de cadre d'orientation pour la réalisation des changements qui s'imposent dans la structure de gestion.

---

## Il n'y a pas de dualité dans le mandat

Avant les modifications, portant notamment sur l'intégrité écologique, apportées à la Loi sur les parcs nationaux en 1988, certaines personnes avaient le sentiment que Parcs Canada avait un double mandat, qui consistait à assurer l'équilibre entre des intérêts divergents : d'une part, l'utilisation des parcs par les visiteurs et, d'autre part, leur maintien intact pour les générations futures. Ce débat a été tranché du fait que la loi exige désormais que l'intégrité écologique et la préservation des ressources soient les critères prédominants de la gestion d'un parc.

Une lecture attentive de la Loi sur les parcs nationaux de 1930 révèle toutefois que même avant les modifications apportées en 1988, le mandat n'était pas à double volet. La clause dédicatoire de la Loi sur les parcs nationaux de 1930 mentionne que l'utilisation des parcs nationaux doit permettre de les laisser intacts pour les générations futures. Cette notion a été élargie en 1988 avec la modification apportée au sujet de l'intégrité écologique, ne laissant planer aucun doute quant au fait que cette intégrité écologique devait primer dans le contexte de la gestion de l'utilisation des parcs par les visiteurs.

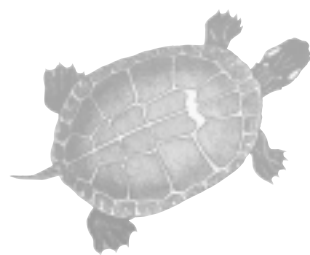
Il faut donc indiquer clairement aux membres du personnel que le mandat des parcs est unique et indivisible. Les parcs sont des lieux servant à protéger l'intégrité écologique. Les visiteurs pourront goûter à la nature et en profiter, sans toutefois altérer cette intégrité.

## Un personnel dévoué

Les membres de la Commission s'attendaient à être renversés par la splendeur des parcs nationaux du Canada — ce qui fut d'ailleurs le cas — mais que dire du profond attachement à ces parcs dont font preuve les membres du personnel de Parcs Canada? Ils font état des merveilles que renferment ces lieux qui sont confiés à leurs soins, apprécient le privilège de travailler pour les parcs nationaux ainsi que pour l'ensemble des Canadiens et expriment le souhait de transmettre aux générations futures un témoignage bien tangible de leur respect des richesses de la nature.

Le personnel doit conjuguer avec des situations complexes menaçant l'intégrité des écosystèmes des parcs nationaux, et, souvent, il doit trancher entre des pressions de développement et les idéaux de la préservation. Les questions liées à la gestion des parcs sont parfois tellement complexes que l'intégrité écologique est perçue comme étant un facteur parmi tant d'autres.

Depuis quelques années, en dépit de tous les changements organisationnels dont ils ont été témoins, les membres du personnel des parcs continuent de chercher, par tous les moyens, à améliorer leur intendance des parcs nationaux. Nombreuses sont les personnes bien intentionnées, aux compétences reconnues, qui ont tenté de faire la part des choses à ce sujet bien avant la création de la Commission. Nombreuses aussi sont celles qui ont eu beaucoup de succès dans des circonstances difficiles; autant d'histoires heureuses, grâce à la détermination et à la vision de membres du personnel, dont il n'a pas été possible de faire l'énumération dans notre rapport. En soulignant le besoin de changer la culture organisationnelle de Parcs Canada, nous ne voulons nullement dévaloriser le travail et les réalisations des centaines d'employés dévoués de l'Agence. Nous souhaitons plutôt mettre en lumière le besoin de passer d'une culture dominée par une vision empruntée au monde des affaires et la pratique d'activités récréatives à une culture franchement axée sur la conservation. Nous croyons que l'intégrité écologique est le facteur unificateur qui peut orienter le processus d'apprentissage nécessaire à la mise en place d'une culture de conservation.



---

« Le principal obstacle à l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada est l'absence d'engagement véritable... Il s'agit d'un problème culturel. En dépit de toutes les promesses, le personnel des parcs nationaux est entravé dans son action en raison de la culture organisationnelle qui, au lieu de valoriser la défense de l'intégrité écologique et les activités en ce sens, est dissuasive à cet égard. Il saute aux yeux de quiconque a passé un peu de temps dans cette organisation que la passivité et le conservatisme sont deux traits élémentaires de Parcs Canada. On associe naturellement au progrès la production de recettes, l'aménagement et le maintien d'installations, la sécurité publique et d'autres questions d'ordre pratique. Je crois qu'il est juste de dire que les défenseurs de l'environnement sont perçus comme des rêveurs, des excentriques ou des empêchements de tourner en rond ».

Commentaire soumis à la Commission par un voisin d'un parc

---

## Langage des affaires

À l'heure actuelle, Parcs Canada parle le langage du monde des affaires et des spécialistes du développement. Bien plus qu'une simple question de sémantique, l'adoption de termes comme « clients », « plans d'affaires » « revenus » et « directeur général », au même titre que des expressions telles « gestion des ressources » (dans le contexte de l'exploitation des ressources), va à l'encontre des valeurs d'une organisation axée sur la conservation, et symbolise l'importance accordée aux thèmes des revenus et du développement. Nous proposons donc, par exemple, de remplacer « directeur général de la Agence » par « commissaire » — un terme qui s'inscrit dans le cheminement historique des parcs nationaux du Canada.

## Loi et politique divergentes

À l'heure actuelle, la Loi sur les parcs nationaux ne fait état de l'intégrité écologique qu'en rapport avec le zonage des parcs et leur utilisation par les visiteurs, tandis que la politique de Parcs Canada précise que « l'intégrité écologique occupe la première place dans l'acquisition, dans la gestion et dans l'administration des endroits du patrimoine », une déclaration de nature plus globale. Dans son préambule, la Loi sur l'Agence Parcs Canada interprète, de façon plus claire et aussi plus large, l'importance primordiale de l'intégrité écologique dans le contexte des parcs nationaux. Cependant, de tels préambules n'ont pas force de loi. Cette divergence entre la loi et la politique prête à confusion chez les gestionnaires supérieurs, qui n'ont pas l'assise légale pour assurer la défense des intérêts des parcs à l'égard de certaines questions soulevées tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des limites des parcs. Il y a lieu de réviser la loi pour que les liens entre elle et la politique soient plus étroits.

Quelques membres du personnel de Parcs Canada considèrent l'intégrité écologique comme une vogue qui passera comme bien d'autres; parfois même, elle est perçue par certains comme une menace à leur emploi. Au plan opérationnel, l'intégrité écologique a été considérée comme un élément de plus sur la liste des priorités, et non comme la notion unificatrice permettant d'imprimer une direction à tous les programmes des parcs nationaux. (La Commission a entendu bien des fois que « l'intégrité écologique n'est qu'une facette de

notre travail ».) Les employés font souvent référence au pendule qui oscille entre l'intégrité écologique et une gestion des parcs davantage axée sur les besoins du marché.

Les points de vue présentés au sujet de l'intégrité écologique étaient variés :

- la perception que Parcs Canada avait un double mandat visant l'atteinte d'un équilibre entre l'activité humaine dans les parcs et la protection de leur intégrité écologique;
- la croyance que l'intégrité écologique n'est qu'un autre objectif ou une autre tâche de Parcs Canada, qui s'ajoute à une liste déjà longue;
- l'inquiétude à l'effet que la reconnaissance de l'intégrité écologique comme fondement du mandat de Parcs Canada « interdit la présence de l'être humain » dans les parcs nationaux;
- la perception que l'intégrité écologique n'est pas « l'affaire de tout le monde » mais plutôt le travail des écologistes des parcs.

À plusieurs reprises, nous avons pu observer ou entendre les perceptions qui suivent :

- même si l'intégrité écologique est officiellement sa raison d'être, Parcs Canada a, en pratique et dans l'esprit de plusieurs, un mandat portant sur l'utilisation du territoire, la production de revenus et la recherche de compromis lorsqu'il s'agit, par exemple, d'entretien des infrastructures, d'aménagement et de tourisme;
- dans le cadre d'exercices de planification des affaires, des postes budgétaires ont été réorganisés et reclassés de façon à donner l'impression que des sommes suffisantes étaient consacrées aux questions d'intégrité écologique;
- les décisions de la direction des parcs, présentées comme étant dans l'intérêt de l'intégrité écologique, ne sont en fait que des améliorations apportées aux immobilisations, et ce, à des fins nullement écologiques;
- en présence d'un bon projet axé sur la conservation qui mettrait en danger la production de revenus, surtout dans les parcs de moins grande superficie, la question des revenus pèse lourd dans la balance quand vient le moment d'approuver ou non le projet en question.

---

## TransAlta transformée : idées pour la refonte d'une culture organisationnelle

TransAlta, la plus grande entreprise privée de service public au Canada, s'occupe de production, de transport et de distribution d'électricité en Alberta. Plus de 85 pour 100 de l'électricité ainsi produite provient de la combustion de charbon. TransAlta est responsable de six pour cent de toutes les émissions de gaz carbonique en Alberta, et personne n'en produit plus qu'elle au pays.

Une nouvelle politique gouvernementale, jumelée à des inquiétudes au sujet de la possibilité de sévères restrictions en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>, ont motivé TransAlta à modifier son attitude en visant la durabilité. En bref, TransAlta voulait adopter volontairement une démarche favorisant la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> plutôt que d'y être contrainte par la loi. Cette transformation découlait d'une prise de conscience de plus en plus marquée, à l'interne, quant aux enjeux d'une telle réduction.

Ainsi, la société a entrepris de modifier toute une série de méthodes de gestion qui constitue un modèle pour mieux comprendre ce qu'est la transformation d'une culture organisationnelle qui prend en compte l'écologie. Au nombre de ces modifications et des mesures incitatives, notons :

1. la création d'un groupe de développement durable, qui intègre les anciens services de la sécurité et des affaires environnementales, sous l'égide d'un vice-président;
2. un engagement marqué de la part de la haute direction et une surveillance attentive pour assurer :
  - que le suivi des mesures prises afin de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et l'examen de nouvelles possibilités de développement durable soient mis à l'ordre du jour de chacune des réunions du conseil d'administration, seules questions de nature non financière à revenir ainsi continuellement à l'ordre du jour;
  - une revue trimestrielle du plan d'action effectuée, avec mesures et rapports périodiques à l'appui, par des membres de la haute direction;
  - des évaluations effectuées par des tiers.
3. des efforts soutenus en vue d'entreprendre des projets favorables à l'acquisition de connaissances, à l'adoption de nouvelles méthodes et aux progrès technologiques, comme moyens de réduire les niveaux d'émission de gaz à effet de serre;
4. un programme de formation permanente volontairement proposé à tous les employés, sous la forme de séances d'orientation pour cette nouvelle mission, prévoyant :
  - le roulement du personnel, pour permettre de diffuser le plus largement possible les principes de l'approche de développement durable adoptée par la société; par exemple, les nouveaux ingénieurs devant travailler à la Production passent neuf mois au Développement durable, avant d'être affectés à leur poste; cet amalgame de formation et d'expérience pratique permet au personnel nouvellement embauché de bien saisir la perspective environnementale de TransAlta, ce qui se traduit par la suite dans l'accomplissement de leurs tâches;
  - la formation de tous les employés concernant le développement durable, dans le cadre d'un atelier de deux jours animé en collaboration avec The Pembina Institute, une organisation non gouvernementale spécialisée en environnement; cette formation est offerte aux nouveaux employés au moyen d'un CD-ROM interactif;
5. des mesures incitatives financières, en faveur des employés, liées à l'atteinte de certains objectifs en matière de réduction des niveaux d'émission de gaz à effet de serre ou tenant compte d'autres facteurs environnementaux (pouvant atteindre 16 pour cent du salaire d'un employé, en cas de réductions exceptionnelles);
6. une implication importante dans des organisations et groupes de travail traitant du développement durable, de l'environnement et des changements climatiques.

Extrait de Thompson (1998)

Quel que soit le poste occupé à Parcs Canada, dans quelque catégorie que ce soit, la protection de l'intégrité écologique devrait être « la tâche prioritaire ». Par exemple, les gardes, les écologistes, ou encore les membres des secrétariats des écosystèmes partagent leurs connaissances et offrent des conseils, en regard de la gestion écologique. Le personnel chargé de l'application de la loi et de la conservation des ressources s'assure que les visiteurs des parcs agissent en conformité des exigences et des lois qui visent la protection de l'intégrité écologique, que ce soit en participant à des évaluations environnementales ou en appréhendant les braconniers. Le personnel chargé des activités d'interprétation ou de communication externe sensibilise le public en lui faisant prendre conscience du rôle que jouent les parcs à l'intérieur des grands écosystèmes qu'ils occupent et invite les visiteurs, ainsi que les partenaires des parcs à se prononcer sur les enjeux d'aménagement. Finalement, les préposés à l'entretien et au nettoyage ont une incidence directe sur l'intégrité écologique en raison des produits qu'ils utilisent pour accomplir leur travail, sans compter qu'indirectement, ils montrent la relation qui existe entre sensibilisation à l'environnement et action durable (de telles démonstrations constituent autant de nouveaux messages d'interprétation).

Nombreuses sont les sociétés ayant adopté des programmes de réorientation majeure, qui visaient à la fois le repositionnement de l'entreprise ainsi qu'à faire prendre conscience à tout leur personnel de la refonte de la culture organisationnelle. Ainsi, la campagne sur « la qualité » de Ford envoyait un message explicite aux employés comme au grand public. Par ailleurs, en Alberta, TransAlta a entrepris un virage important vers le développement durable, dans les années 1990. Il s'agit là de modèles dont Parcs Canada pourrait s'inspirer pour faire de l'intégrité écologique « la tâche prioritaire » de tous les employés.

## RECOMMANDATIONS

L'objectif prépondérant visé par chacune des recommandations présentées dans notre rapport est d'établir, résolument et sans équivoque, que l'intégrité écologique se trouve au cœur même du mandat de Parcs Canada. À cette fin, Parcs Canada doit transmettre un message fondamental à tous les membres de son organisation et à ses partenaires :

- l'intégrité écologique est l'affaire de chacun;
- toutes les décisions prises sont d'abord fondées sur le critère de l'intégrité écologique;
- la priorité des parcs nationaux est de protéger l'intégrité écologique.

2-1. Ce message sera transmis d'autant plus facilement si la ministre fait en sorte que le Projet de loi C-70, (ou ceux qui lui succéderont), énonce clairement et sans réserve que la protection de l'intégrité écologique est la priorité des parcs nationaux, un objectif que Parcs Canada peut atteindre grâce à une gestion orientée en ce sens. (La Commission a proposé, à l'annexe C, des libellés pour divers articles du Projet de loi C-70).

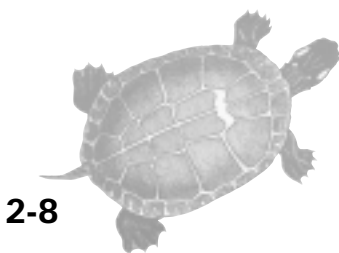
2-2. Conformément à l'article 16 (1) de la Loi sur l'Agence Parcs Canada, nous recommandons que d'ici six mois, Parcs Canada amorce la révision de l'ébauche actuelle de la charte énonçant les valeurs fondamentales de l'organisation en regard de ses objectifs primordiaux et de son mandat fondamental. Pour la Direction générale des parcs nationaux de l'Agence Parcs Canada, ces valeurs fondamentales devraient essentiellement tourner autour de la notion de l'intégrité écologique. Afin de s'assurer que cette charte est bien comprise et adoptée par tous les membres du personnel, tout en reflétant l'objectif premier de l'organisation, Parcs Canada devrait favoriser un processus de participation de la base en cherchant à obtenir les commentaires de tous les membres de l'organisation, des premiers échelons jusqu'aux niveaux hiérarchiques les plus élevés.

2-3. Nous recommandons que d'ici six mois, Parcs Canada entreprenne une transition en vue de l'abandon du langage des affaires au profit d'un vocabulaire mettant davantage l'accent sur l'intégrité écologique et la conservation.

2-4. Nous recommandons que Parcs Canada adopte un programme détaillé d'orientation et de formation permanentes en matière d'intégrité écologique, le premier volet devant être conclu d'ici 18 mois pour tous les employés actuellement en poste, incluant les contractuels, associations coopérantes, partenaires et autres collaborateurs, comme les exploitants commerciaux à l'intérieur des limites des parcs. Il y aurait lieu d'inclure une telle formation dans le cadre des séances d'orientation à l'intention de tous les nouveaux employés. Au bout de trois ans, demander à un tiers d'examiner le programme d'orientation pour en évaluer l'état et cerner les besoins ultérieurs.

À cette formation élémentaire se grefferont des programmes plus spécialisés portant sur les compétences requises afin de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique. Par exemple, il y aurait lieu de concevoir un programme de perfectionnement à l'intention du personnel des Centres de services régionaux, en vue de leur participation aux efforts de gestion coopérative déployés à l'échelle régionale, provinciale ou territoriale. Cette formation viserait à :

- rehausser le degré de responsabilité et de compétence en matière de gestion participative avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux, les peuples autochtones, les collectivités, l'industrie et divers organismes, du secteur public ou privé;
- acquérir de nouvelles connaissances en matière de négociation et de communication avec les collectivités.





---

## Formation en politique de gestion des ressources culturelles

En 1993, Parcs Canada a lancé un programme de formation intensive s'adressant aux gestionnaires, membres du personnel, partenaires et autres parties intéressées au sujet de sa nouvelle politique de gestion des ressources culturelles. Puisque les prémisses de cette politique sont à l'effet que quiconque prend une mesure ou une décision ayant une incidence sur les ressources culturelles participe ipso facto à la gestion de ces ressources — ce qui englobe pratiquement tout le monde — l'auditoire cible du programme est très vaste. Le sous-ministre adjoint, les gestionnaires supérieurs, le personnel de première ligne et des spécialistes de diverses disciplines ont donc suivi le programme, au même titre d'ailleurs que les personnes s'occupant de gestion de ressources culturelles et de lieux historiques en dehors de Parcs Canada.

Le programme présente la politique, renferme une série d'études de cas grâce auxquelles les participants peuvent mettre en pratique le processus décisionnel prévu et propose un aperçu de l'évolution de la gestion des ressources culturelles au fil des siècles, dans les sociétés occidentales et ailleurs.

La préparation et l'animation de ces séances ont permis de mettre en rapport différentes parties de l'organisation, de sorte que les participants ont le sentiment qu'il s'agit d'un projet à l'échelle du pays et non d'un « exercice de style » du Bureau national. Cet aspect était essentiel au développement des compétences, à l'intégration de la politique dans les tâches courantes et à la création de liens entre les personnes qui gèrent des ressources culturelles — notamment un certain nombre de gardes de parcs nationaux, responsables de la gestion de ces ressources. Dans l'ensemble, la formation est très appréciée et constitue un autre modèle pour la formation du personnel en matière de protection de l'intégrité écologique.

---

## Structure, dotation en personnel et prise de décisions

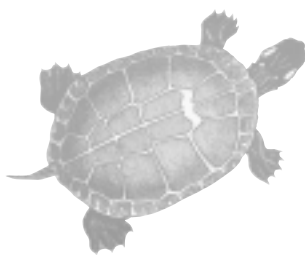
### Structure de Parcs Canada

L'Agence Parcs Canada (« Parcs Canada » dans le présent rapport) est actuellement constituée de 32 Unités de gestion et de 4 Centres de services relevant tous, individuellement, du directeur général de l'Agence. Le Conseil exécutif regroupe le directeur général de l'Agence, les directeurs généraux de l'Est et de l'Ouest du Canada, les directeurs généraux des programmes (Bureau national), les directeurs exécutifs du

Québec et des parcs des Rocheuses ainsi que le directeur des Ressources humaines et celui des Communications. L'organigramme figure à l'annexe D.

Les limites géographiques des différentes Unités de gestion ne correspondent à aucune frontière politique ou écologique. L'importance et la taille des Unités de gestion sont variables. Elles peuvent regrouper un ou plusieurs parcs nationaux, lieux historiques nationaux ou canaux historiques nationaux. Chacune des Unités de gestion relève d'un directeur, à qui incombe la mise en œuvre des programmes. Selon leurs dimensions et leur emplacement, certains parcs ont aussi un directeur de parc sur place ou tout près. Les directeurs d'Unité de gestion ont indifféremment leur bureau dans un parc ou ailleurs.

Des employés du parc national  
des Îles-du-Saint-Laurent  
examinent un serpent  
ratier noir.  
Parcs Canada



## Incidences de « la restructuration de l'organisation »

La structure hiérarchique de Parcs Canada a été en grande partie « simplifiée » à l'occasion des récentes réorganisations, avec l'élimination des niveaux intermédiaires ainsi que la simplification des rapports hiérarchiques entre les directeurs d'Unité de gestion et le directeur général de l'Agence. Nous avons observé que cette nouvelle structure est à l'origine de certains problèmes, particulièrement en ce qui a trait aux exigences formulées à l'endroit des directeurs. Ces problèmes ont des répercussions

quant à l'atteinte des objectifs d'intégrité écologique.

Les directeurs d'Unité de gestion doivent gérer un certain nombre de parcs ou de lieux dont l'importance, l'état et la complexité varient. Dans certains cas, la gestion conjointe de lieux historiques et d'aires naturelles constitue un enjeu de taille. Certains directeurs doivent gérer un grand nombre de lieux historiques en tenant compte d'ententes de partenariat compliquées ou d'importants engagements de financement. Par conséquent, il peut leur être difficile de faire preuve de leadership dans chacune des aires de responsabilité qui leur incombent. Les directeurs d'Unité de gestion sont donc souvent débordés, manquent de personnel et ne cessent « de parer au plus pressant », qu'il

s'agisse de la question d'un nouvel uniforme, de négociations territoriales à l'échelle provinciale ou de méthodes de gestion.

La longue liste de responsabilités des directeurs d'Unité de gestion, ainsi que l'absence de soutien professionnel structuré, font en sorte qu'il leur est difficile de s'occuper comme il se doit de l'intégrité écologique et d'orienter les actions en ce sens.

## L'intégrité écologique par rapport à la prise de décisions et à la dotation en personnel

Quelle que soit l'instance décisionnelle, l'intégrité écologique n'a pas voix au chapitre dans la culture de l'organisation. Nous avons fréquemment pu observer ou entendre ce qui suit :

- la question de l'intégrité écologique est pratiquement absente de tous les niveaux décisionnels parce qu'elle n'est pas perçue comme étant « l'affaire de tout le monde » et que personne n'est officiellement imputable sur cette question;
- la compréhension et l'évaluation de l'intégrité écologique sont insuffisantes à la plupart des paliers décisionnels de l'organisation; il est peu courant que les structures décisionnelles officielles fassent une place aux scientifiques ou aux spécialistes de la conservation;
- l'effet cumulatif des petites décisions n'est pas bien compris, ou l'on n'en tient pas compte dans le cadre des processus décisionnels;
- le principe de précaution par rapport à la gestion ainsi qu'à la prise de décisions ne jouit d'aucun soutien et c'est aux employés qu'il revient de s'acquitter du fardeau de la preuve — ils doivent démontrer qu'une mesure proposée ou que des travaux d'aménagement proposés nuiront à l'écosystème.

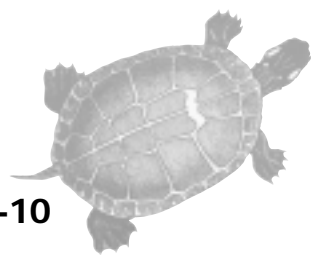
Quant aux questions de dotation en personnel et d'avancement des employés à Parcs Canada, nous avons observé que les responsabilités et la déontologie au plan écologique sont compartimentées à l'intérieur de l'organisation, une situation qui est à l'origine d'une sorte de « plafond vert ». Il faut que les gestionnaires appuient les initiatives d'intégrité écologique, permettant à quiconque ne souhaite pas occuper un poste de gestion d'être tout aussi efficace lorsqu'il s'agit de protéger l'intégrité écologique. À cet égard, nous avons constaté ou entendu ce qui suit :

- les personnes ayant une formation scientifique ou possédant des connaissances poussées en gestion d'écosystèmes atteignent rarement le rang de gestionnaire supérieur;

## Équipes autonomes aux îles de la baie Georgienne

Au parc national des Îles-de-la-Baie-Georgienne — l'un des plus petits parcs du pays, dont les ressources sont relativement limitées, mais qui compte peut-être parmi les parcs les plus fortement menacés — les membres de la Commission ont rencontré une équipe d'employés ayant adopté un modèle de gestion différent pour leur parc, afin de les aider à mieux coordonner leurs rôles individuels et collectifs. En 1993, la direction du parc a abandonné les façons de faire traditionnelles au profit d'une certaine liberté d'action pour tous les employés, et d'une vision commune : « l'engagement de tous en vue de la préservation et de la commémoration du milieu naturel, ainsi que des ressources culturelles, à l'intérieur de l'écosystème de la baie Georgienne et des environs ».

Des équipes autonomes ont donc été créées et un programme de formation pertinent a été proposé. L'objectif visé par la mise en place de ces équipes autonomes était la création d'un milieu où la formation continue était valorisée et jouissait de l'appui nécessaire.



- l'embauche ou la mutation de gestionnaires qui ne s'occupaient pas auparavant de gestion de ressources et pour qui la conservation est secondaire a aussi contribué à la création de cette espèce de plafond vert et freiné les efforts de protection de l'intégrité écologique sur le terrain;
- il y a une perception à l'effet que les antécédents académiques et culturels créent des barrières qui éloignent le personnel de la direction de celui des parcs ainsi que des aspects scientifiques associés à la conservation et à l'intégrité écologique;
- l'engagement personnel et professionnel envers l'environnement est perçu comme quelque chose de non pertinent au travail, de radical ou même de réactionnaire;
- les employés à qui la conservation tient fort à cœur sentent qu'il existe un écart entre leur propre éthique et celle de l'organisation.

Pour être optimale, la structure doit accorder à l'intégrité écologique un rôle central par rapport à toutes les décisions de gestion. Elle doit permettre de saisir et de comprendre parfaitement les questions à l'égard desquelles l'intégrité écologique a un rôle à jouer, et s'assurer que cet élément soit intégré dans tous les services et coordonner les tâches en vue de l'atteinte d'une telle intégrité, auxquelles doivent

participer tous les membres du personnel. Cet idéal peut être atteint si l'intégrité écologique est l'affaire de tout le monde et si Parcs Canada embauche des spécialistes en la matière, puis leur permet de gravir les échelons.

Afin de ne laisser pour compte aucun des aspects de la gestion des écosystèmes et de l'intégrité écologique, l'organisation devra faire l'acquisition d'un large éventail de nouvelles compétences. La Commission a observé que de telles compétences étaient requises dans les secteurs suivants :

- gestionnaires avec expérience et formation dans des disciplines associées à l'intégrité écologique;
- postes de haut rang de nature scientifique dans diverses disciplines;
- personnes en mesure de gérer le processus scientifique, de l'étape du choix des projets de recherche à celle de la diffusion des résultats;
- expérience en sciences sociales, dans le contexte de la gestion de l'activité humaine;
- expérience dans la gestion des activités de prélèvement des ressources, en particulier dans le contexte des mécanismes de réglementation;
- connaissances spécialisées en interprétation;
- connaissances spécialisées en gestion des données;
- expérience de travail faisant appel à des connaissances écologiques traditionnelles et à des mécanismes pour l'intégration de telles connaissances dans les processus décisionnels;
- compétences et connaissances spécialisées en aménagement du territoire.

De plus, le personnel de Parcs Canada avance en âge. En 1997, environ 60 pour 100 de l'effectif avait au moins 40 ans, ce qui peut signifier un nombre élevé de départs à la retraite en relativement peu de temps. Le besoin d'embaucher se fera alors pressant et offrira en même temps l'occasion d'améliorer le profil de compétences à Parcs Canada.

**L'amour de la nature et des lieux sauvages caractérise le personnel des parcs nationaux.**

J. Pleau/Parcs Canada



## RECOMMANDATIONS

Nous n'avons pas l'impression que la structure actuelle à Parcs Canada favorise l'intégrité écologique. Selon des membres du personnel des parcs, l'organisation ne semble guère se soucier de leurs croyances fondamentales au sujet de l'importance de l'intégrité écologique et, en dépit de tous les changements qui leur ont déjà été imposés, ils accueilleraient favorablement une réorientation de Parcs Canada en vue de l'atteinte de son objectif fondamental.

2-5. Nous recommandons que Parcs Canada examine et évalue sa structure actuelle, en regard de sa capacité à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux. Quelle que soit la restructuration envisagée, nous proposons que les lignes directrices suivantes soient adoptées en vue de l'atteinte des buts visés pour l'intégrité écologique :

- s'assurer que le travail de tous gravite autour de l'intégrité écologique;
- assurer une présence, dans les régions, provinces et territoires, de représentants de haut rang de Parcs Canada pouvant représenter l'Agence Parcs Canada au moment de la signature d'ententes ou de conventions de partenariat, ou encore lorsqu'il s'agit de s'entendre sur une politique commune, dans quelque domaine que ce soit;
- donner à ces cadres supérieurs l'autorité voulue et leur fournir un personnel professionnel requis, pour qu'ils puissent accomplir leurs tâches;
- doter les parcs de suffisamment de personnel pour qu'ils puissent remplir pleinement leurs responsabilités, tout en permettant la coordination nécessaire entre les spécialistes dont le travail pourrait être plus efficace si réalisé en équipes nationales ou régionales, et dont l'expertise spécialisée pourrait ainsi profiter davantage aux parcs;
- s'assurer que les responsabilités des directeurs d'Unité de gestion soient concentrées sur les parcs nationaux et qu'ils puissent y consacrer suffisamment de temps;

- constituer des réseaux interdisciplinaires (comme c'est le cas pour le groupe de gestion du feu);
- procurer aux Centres de services une définition claire de leurs rôles, responsabilités et pouvoirs dans des domaines précis;
- prévoir des mécanismes clairs d'imputabilité et de reconnaissance des résultats atteints en regard à l'intégrité écologique.

La recommandation suivante émane du besoin de redressement qui existe en matière de dotation en personnel, afin que la protection de l'intégrité écologique puisse s'appuyer sur des bases solides. Plus l'intégrité écologique sera présente dans le cadre des activités de Parcs Canada et des décisions prises, moins ces mesures seront nécessaires.

2-6. Nous recommandons que Parcs Canada prenne les dispositions requises, en relation avec la dotation en personnel et la formation, pour s'assurer que la protection de l'intégrité écologique devienne la préoccupation première de tous au sein de l'organisation, par exemple :

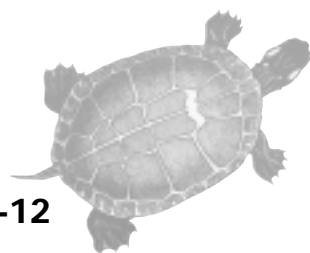
- avoir fait la preuve de son engagement à l'endroit du mandat de protection de l'intégrité écologique en guise de critère pour la sélection du personnel, partout dans l'organisation;
- s'assurer qu'en majorité, les postes de gestionnaires sont occupés par des personnes compétentes et formées en matière d'intégrité écologique; la compréhension de l'intégrité écologique et une expérience de gestion dans ce domaine devraient être au nombre des critères de sélection des gestionnaires supérieurs; ces derniers devraient aussi avoir fait la preuve de leur engagement à l'endroit des valeurs de l'intégrité écologique et des parcs nationaux; à court terme, le processus de sélection du personnel devrait être examiné et des stratégies de formation et de transition élaborées;

---

*« On ne me tient pas responsable de l'intégrité écologique. La question ne se pose jamais ».*

Directeur d'Unité de gestion

---



- créer un poste de conseiller scientifique national ou de directeur général de l'intégrité écologique; cette personne devrait avoir acquis de l'expérience dans le domaine de la science des écosystèmes ainsi que des stratégies à utiliser dans les aires protégées; elle agirait à titre de conseiller du directeur général de l'Agence en matière scientifique en plus d'être membre du Conseil exécutif, coordonnerait la stratégie scientifique adoptée pour l'ensemble des parcs nationaux et gérerait un programme officiel de communication externe, visant les universités et les organismes de recherche. Le titulaire de ce poste devrait posséder les compétences suivantes :
  - au moins une maîtrise dans une discipline liée à l'intégrité écologique, avec connaissance des sciences sociales pertinentes;
  - expérience en recherche et en gestion, dans le domaine des aires protégées;
  - réputation nationale dans sa discipline (afin de pouvoir assurer sa crédibilité auprès des scientifiques d'autres ministères et de créer des partenariats avec le milieu universitaire et celui de la recherche);
  - connaissance et appréciation des systèmes de connaissances;
  - connaissance et appréciation de la gestion adaptative;
  - capacité d'élaborer un programme de recherche et de mettre au point des mécanismes permettant d'intégrer les connaissances aux processus décisionnels;
- assurer l'apport de conseils de nature scientifique dans toutes les enceintes décisionnelles de l'organisation, notamment pour ce qui est des équipes de gestion des parcs, ainsi que la présence de conseillers scientifiques auprès des directeurs généraux de l'Est et de l'Ouest et des directeurs exécutifs pour le Québec et les parcs des Rocheuses.

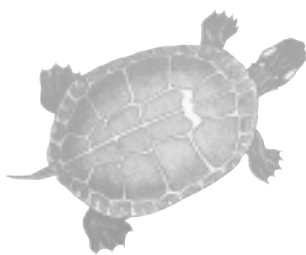
## Obligation de rendre compte

*Parcs Canada a l'obligation de rendre compte de l'application et du respect de ces [Principes directeurs et politiques de gestion]. Cette obligation sera examinée de façon formelle à l'occasion de l'élaboration des rapports sur l'état des parcs.*

*Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994)*

L'imputabilité peut être définie comme étant le fait d'être responsable et de devoir répondre de ses actes pour un résultat donné.

À l'échelle nationale, le Rapport sur l'état des parcs est le mécanisme servant à évaluer les réalisations de Parcs Canada. Ce rapport, rédigé périodiquement, est déposé au Parlement, mais n'est pas examiné en comité parlementaire. À l'échelle des parcs, les mécanismes fondamentaux de l'imputabilité sont le plan directeur du parc et le plan d'affaires.



La Commission s'est penchée sur l'efficacité de ces mécanismes pour responsabiliser les directeurs d'Unité de gestion, ainsi que les directeurs de parc (tout comme les autres membres du personnel), par rapport à l'intégrité écologique. Nous avons pu observer ou entendre que même si les gestionnaires supérieurs étaient responsables de la priorité que constitue l'intégrité écologique, ils n'étaient pas comme tel tenus responsables de cette intégrité. Aucun mécanisme clair de rétroaction n'est associé à l'intégrité écologique. Pour les employés, à quelque échelon que ce soit dans l'organisation, le lien entre les tâches ou les responsabilités et l'intégrité écologique est rarement apparent, ce qui n'est pas du tout le cas des autres objectifs organisationnels, pour lesquels l'obligation de rendre compte est reconnue; c'est le cas, par exemple, de la production de revenus. À cet égard, tous les employés s'entendent pour dire qu'ils sont tenus responsables.

Nous avons pu observer ou entendre ce qui suit :

- il n'existe aucune obligation individuelle de rendre compte en matière d'intégrité écologique (par exemple, aucune mention n'apparaît à cet effet dans les évaluations de rendement des directeurs d'Unité de gestion);
- l'intégrité écologique n'est qu'une responsabilité parmi tant d'autres dans les plans

d'affaires, et elle n'y constitue souvent qu'un élément mineur;

- Parcs Canada regroupe fréquemment intégrité écologique et intégrité commémorative dans le cadre de ses activités de planification, de gestion et autres;
- il ne semble exister aucune obligation de rendre compte de l'intégrité écologique par le Centre de services professionnels et techniques;
- les rapports sur l'état des parcs, même s'ils constituent un excellent point de départ pour la communication de données au grand public, ne sont pas véritablement des documents de reddition de compte, et ils manquent de rigueur. (D'autres commentaires à ce sujet sont présentés aux chapitres 3 et 6.)

---

## Prix remis par le U.S. National Park Service pour souligner l'excellence en matière d'intendance des ressources naturelles

Chaque année, le U.S. National Park Service remet cinq prix à des fonctionnaires dont les réalisations sont exceptionnelles, qu'il s'agisse d'activités de gestion ou de recherche dans le secteur de l'intendance des ressources naturelles. Ces prix favorisent les pratiques et projets créateurs ou novateurs.

Ils sont accordés pour :

- la gestion des ressources naturelles;
- la recherche dans le domaine des ressources naturelles;
- le directeur de l'année;
- la gestion des ressources dans un petit parc;
- l'excellence en matière d'intendance des ressources naturelles dans le contexte de l'entretien.

Le U.S. National Park Service présente ces prix à l'occasion de rencontres avec leurs collègues dans chacun des secteurs clés. Ces dernières années, les prix destinés au personnel de recherche et de gestion des ressources ont été remis à l'occasion de réunions de sociétés scientifiques ou de conservation.

L'imputabilité au sujet de l'intégrité écologique est un sujet qui revient dans tous les chapitres de ce rapport. Les recommandations sont résumées ci-dessous, mais elles sont reprises plus en détail dans les chapitres qui suivent. Nous croyons qu'un processus de gestion adaptative constitue un mécanisme viable en vue de favoriser l'imputabilité, tout en permettant la prise de mesures à l'appui de l'intégrité écologique, la rétroaction et l'évaluation faisant partie intégrante de ce processus.

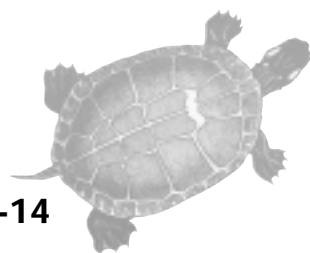
---

## RECOMMANDATION

2-7. Nous recommandons que Parcs Canada améliore les mécanismes d'imputabilité de façon à pouvoir progressivement se rapprocher de l'objectif de protection de l'intégrité écologique. Ces mécanismes comprennent :

- la révision du processus d'imputabilité dans les parcs et l'élaboration de précisions à cet égard; en particulier, nous recommandons que Parcs Canada adopte de nouveaux mécanismes, ou révise ceux en place, qu'il s'agisse de rapports individuels sur l'état des parcs, des principes budgétaires et comptables, de la transparence des processus décisionnels et des autres sujets liés à cette question, présentée plus en détails plus loin dans le rapport;

- l'utilisation de rapports réguliers, d'évaluations, de primes, d'augmentations et de récompenses de façon à responsabiliser le personnel en matière d'intégrité écologique; précisions au sujet du rôle et des responsabilités de tous les membres du personnel, à quelque palier de l'organisation que ce soit, pour l'atteinte de l'intégrité écologique, tout en leur fournissant un soutien professionnel approprié et en les tenant responsables par rapport à l'atteinte de résultats quantifiables. À l'intérieur d'une période d'un an, mise en place d'un programme servant à récompenser l'excellence au travail en matière d'intégrité écologique, au profit des membres du personnel des parcs et des partenaires.



## Politique et Parcs Canada

Les questions liées à l'apport politique se situent à deux niveaux : participation politique dans la prise de décisions à Parcs Canada et « filtrage ».

Parcs Canada est un organisme public relevant d'un ministre. Des directives émanent du Parlement, du gouvernement fédéral et du ministre.

---

*« J'aimerais bien que Parcs Canada trouve le courage de défendre avec plus d'ardeur l'intégrité écologique... Il est certain qu'il est agréable de toujours plaire à tout le monde... Cependant, la question n'est pas de « plaire » si l'intégrité écologique des parcs doit en souffrir. Je ne veux pas dire que Parcs Canada doit faire preuve de belligérance et chercher systématiquement à déplaire. La courtoisie et l'empathie ont toujours leur place dans l'organisation, mais elle doit toutefois faire preuve de zèle lorsqu'il s'agit d'intégrité écologique et ne jamais lâcher prise. Parcs Canada ne peut se limiter à un rôle passif. Nos parcs nationaux ont désespérément besoin d'une organisation qui défendra avec force et énergie les valeurs du ministère du Patrimoine canadien ».*

Commentaire soumis à la Commission par un voisin d'un parc

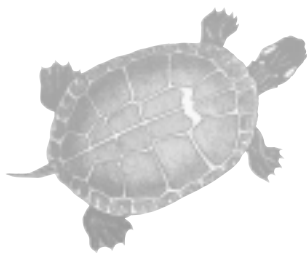
---

Depuis 1988, les directives à l'intention de Parcs Canada ont été claires et cohérentes, établissant la primauté de la protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. La ministre actuelle du Patrimoine canadien a pris un certain nombre de mesures vigoureuses favorisant la protection de l'intégrité écologique, par exemple l'adoption de nombreuses recommandations tirées de l'Étude de la vallée de la Bow. L'Agence Parcs Canada est aussi un organisme public en ce sens que les mesures qu'elle prend ont une incidence sur le grand public et que les « personnes touchées » ont

des recours de nature politique pour influencer les décisions.

### Aspect politique des processus décisionnels

L'Agence Parcs Canada et les parcs nationaux qui relèvent de sa compétence doivent fréquemment composer avec la participation directe des politiciens, qu'il s'agisse de questions relatives à la création d'un nouveau parc jusqu'à des propositions très précises et de portée limitée. Les décisions politiques ont une grande incidence sur les parcs et donnent une certaine direction à leur gestion, en plus de démontrer l'intérêt des divers paliers politiques à cet égard. Lorsque des décisions politiques ont des répercussions sur un ou plusieurs parcs nationaux, il faut que les explications soient claires et que les raisons soient bien comprises, afin d'en garantir l'appui par le personnel.



### Filtrage ou le syndrome de la remise en question

Il y a « filtrage » lorsque des décisions sont prises afin de prévenir des problèmes de nature politique, ou lorsque l'information présentée est révisée ou autrement censurée en raison de sensibilités politiques. En d'autres termes, certaines mesures ne sont pas prises ou certains renseignements ne sont pas diffusés lorsque « le patron risque de ne pas aimer ça ». Cette façon de procéder empêche toute possibilité de libre communication ou de transparence. Ce faisant, les membres du personnel, à quelque échelon que ce soit, y compris les gestionnaires supérieurs, font en sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer toute l'information pertinente devant mener à la prise de décisions informées.

La Commission a pu observer ou entendre ce qui suit :

- le filtrage entraîne la prise de décisions ou de mesures perçues comme étant contraires à l'esprit de la Loi sur les parcs nationaux, à la politique adoptée ou aux plans directeurs;
- les décisions sont retardées jusqu'à ce que les gestionnaires sentent que « c'est le bon moment »;
- l'information requise pour la prise de décisions éclairées par rapport à la protection de l'intégrité écologique est filtrée au fur et à mesure qu'elle gravit les échelons hiérarchiques;
- en dépit de l'existence d'outils de gestion du type politique de zonage ou exigences en matière d'évaluation environnementale, les gestionnaires des parcs ont de la difficulté à répondre par la « négative absolue » à des projets de développement ou d'activités précises mettant en danger l'intégrité écologique, ou à remodeler certaines pratiques, de crainte que la décision ainsi prise soit impopulaire; cette indécision est à l'origine d'ententes tacites et ouvre la porte à la répétition de telles demandes;
- le syndrome de la décision par compromis, ayant une incidence négative cumulative considérable sur l'intégrité écologique, a gagné du terrain; dans de telles circonstances, la gestion des parcs est fondée sur « une politique des compromis »;

- en présence de situations difficiles, lorsque des impératifs nationaux entrent en conflit avec des intérêts locaux, les gestionnaires ne peuvent prendre les décisions qui s'imposent faute de politiques appropriées.

La Commission est d'avis qu'un énoncé stipulant clairement que la protection de l'intégrité écologique est la priorité du mandat de Parcs Canada favorisera la prise de décisions sans

équivoque et cohérentes en plus de guider le personnel, rendant inutile le « filtrage », à quelque niveau que ce soit. En incitant les membres du personnel à abandonner cette pratique, renseignements et idées pourront circuler librement. Nous invitons la ministre à demander au personnel de Parcs Canada de toujours dire les choses « telles qu'elles sont ».

## RECOMMANDATION

2-8. À quelque niveau décisionnel que ce soit, nous recommandons que Parcs Canada adopte un processus de décision transparent, grâce

notamment à l'enregistrement officiel des décisions et à l'adoption d'une stratégie visant à communiquer les raisons qui les motivent.

## Débats internes et défense des parcs sur la place publique

Les questions de gestion axée sur l'écosystème sont complexes et occasionnent beaucoup d'incertitudes. Dialogue et débats deviennent alors des éléments clés. Cependant, nous avons constaté que l'ambiance qui règne à Parcs Canada n'est pas propice aux débats internes ni à la défense des parcs. La Commission entend par défense des parcs l'expression, de façon active mais respectueuse, des valeurs des parcs nationaux et des inquiétudes à leur sujet.

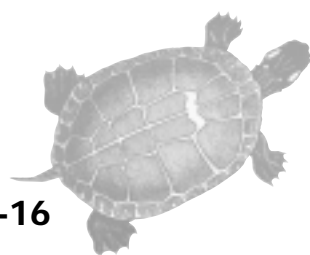
Il est difficile de faire la distinction précise entre le comportement attendu d'un employé de la fonction publique et les gestes posés par cette même personne à titre de simple citoyen. En évoquant, en dehors de leurs fonctions, ce que devraient être selon eux le rôle et le mandat de Parcs Canada, les employés ne devraient pas se sentir obligés de le faire clandestinement. La Commission note que dans le cas d'autres institutions publiques ou ministères fédéraux dont le mandat et l'objet sont bien affirmés, les employés n'hésitent nullement à faire la promotion de ce mandat. Par exemple, à Ressources naturelles Canada et à Industrie Canada, on appuie sans hésitation les secteurs dont on est responsable, dans le cadre de ses fonctions comme en public.

Plus particulièrement, les commentaires suivants n'ont cessé d'être répétés :

- il n'existe pas de soutien, de mécanisme ou de tribune pour les débats internes ou la critique — caractéristique essentielle de toute organisation à caractère scientifique — et les opinions émises au sujet de l'intégrité écologique sont discrètement étouffées;
- la contestation d'une décision, en se fondant sur des arguments de défense de l'intégrité écologique, est perçue comme pouvant « nuire à la carrière »;
- la restructuration et les compressions budgétaires ont brisé les lignes de communication, en plus de déchiqeter les réseaux de soutien, exacerbant le sentiment d'isolement qui existait déjà;
- les employés ont l'impression que pour faire leur travail et protéger l'intégrité écologique, ils doivent divulguer de façon clandestine des renseignements à des organisations non gouvernementales.

Pour ce qui est de la défense des parcs sur la place publique, nous avons pu entendre ce qui suit :

- même si, officiellement, rien n'empêche de défendre les parcs hors de leurs murs, des





obstacles implicites sont présents; certains membres du personnel et gestionnaires supérieurs ne se sentent pas du tout à l'aise avec cette notion;

- quelques parcs ont décidé de communiquer ouvertement leurs valeurs et d'informer leurs voisins de leurs craintes, mais d'autres sont demeurés silencieux sur des questions essentielles de limites territoriales ou ont adopté une démarche passive; la crédibilité de Parcs Canada en matière de conservation pourrait très bien souffrir si les inquiétudes à ce sujet ne sont pas exprimées ouvertement;
- les employés trouvent qu'il existe un écart significatif entre les valeurs de Parcs Canada et le fait que les parcs ne sont pas défendus sur la place publique;
- le personnel de Parcs Canada a le sentiment que les gestionnaires des terres adjacentes aux parcs nationaux ne prisent pas la défense des valeurs des parcs et des inquiétudes qui y sont relatives, surtout lorsque leurs homologues provinciaux sont concernés;
- les employés croient que la défense, à l'extérieur des limites des parcs nationaux, de points prêtant un tant soit peu à la controverse peut aussi « nuire à la carrière » et que les gestionnaires supérieurs sont fort dissuasifs à ce sujet.

Cette hésitation à défendre les valeurs des parcs est presque généralisée dans le cas des grands travaux de développement, dans les parcs mêmes ou à leurs limites, ainsi que dans le cas des questions, toujours d'actualité, de l'utilisation des terres avoisinantes. Malgré certaines exceptions, la norme veut que l'organisation hésite à faire part de ses inquiétudes relatives à une menace éventuelle des valeurs des parcs en raison de l'usage actuel ou prévu des terres avoisinantes.

Nous croyons que la marge de manœuvre est grande entre, d'une part, la situation actuelle de silence quasi total, et, d'autre part, une critique interne débridée et la défense des parcs tous azimuts. Il est sain que les employés de Parcs Canada en soient souvent les critiques les plus sévères — les débats internes et la critique sont excellents pour l'apprentissage ainsi que la croissance au sein d'une organisation. Cependant, le fait que les employés se sentent obligés d'émettre de telles critiques à couvert plutôt qu'ouvertement, montre une absence de confiance à laquelle il faut s'arrêter. Une institution qui invite ses employés à s'exprimer sur ses valeurs et les mandats confiés en sortira grandie.

## RECOMMANDATION

2-9. Nous recommandons que Parcs Canada initie un dialogue interne au sujet de la gestion et du maintien de l'intégrité écologique, grâce aux mesures suivantes :

- procurer au personnel des lignes directrices, principes et outils permettant à Parcs Canada de lancer le dialogue sur l'intégrité écologique;
- permettre aux voix discordantes de s'exprimer de façon professionnelle et respecter ces points de vue pour bien montrer la nouvelle attitude positive de l'organisation;
- responsabiliser les gestionnaires par rapport à la création d'un milieu où la libre communication est de mise, la critique acceptée et la défense des parcs à l'interne respectée;
- adopter un processus de gestion adaptative, pour faciliter ce libre échange d'opinions;
- affirmer et communiquer le fait que la défense des parcs en relation avec les questions qui ont des incidences sur ces derniers est non seulement nécessaire, mais attendue;
- communiquer clairement les lignes directrices et directives correspondantes à tous les membres du personnel des parcs.

