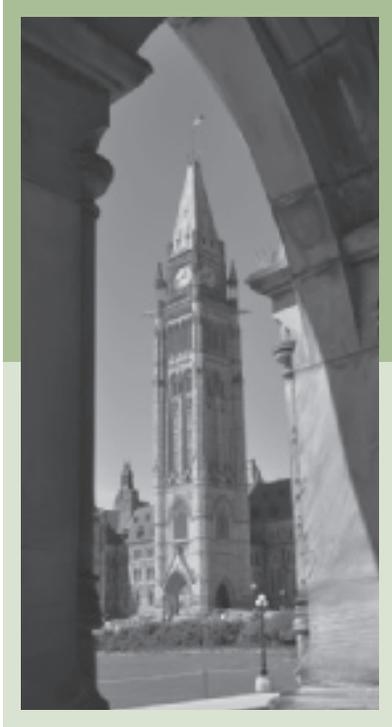


Automne 2013



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 7

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953

Télécopieur : 613-943-5485

Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042

Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2013.

N° de catalogue FA1-2/2013-1-7F-PDF

ISBN 978-0-660-21225-8

ISSN 1495-0790

CHAPITRE 7

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Protection des aires naturelles importantes	5
L'intégrité écologique est en tête des priorités de Parcs Canada	7
Travaux d'audit antérieurs	9
Objet de l'audit	9
Observations et recommandations	10
Planification de la gestion des parcs et production de rapports	10
Des lignes directrices sur la planification de la gestion des parcs et sur la production de rapports sont en place	11
Les plans directeurs des parcs comprennent les éléments requis	12
L'information devant faciliter la gestion des parcs n'a pas été produite en temps opportun	12
Les rapports annuels sur la mise en œuvre des plans directeurs n'ont pas été produits	13
Surveillance de l'intégrité écologique	16
Des lignes directrices sur la surveillance de l'intégrité écologique ont été élaborées	16
Il manque des éléments essentiels pour garantir la crédibilité scientifique du système de surveillance	17
L'information relative à la surveillance n'est pas mise à jour régulièrement	19
Il y a des lacunes dans les données de référence sur les écosystèmes et les processus des parcs	20
Préservation ou rétablissement de l'intégrité écologique	21
Les lignes directrices sur la préservation et le rétablissement écologiques sont maintenant en place	21
Les activités de rétablissement et de préservation ont été menées conformément aux lignes directrices de l'Agence	22
Les cibles relatives à la gestion du feu ne sont pas atteintes	22
Évaluation des répercussions des activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations	24
Les répercussions sur l'intégrité écologique ont été prises en considération au moment de la planification et de l'approbation des projets	25
Évaluation des effets de l'utilisation des terres adjacentes	27
Des mesures ont été prises pour contrer les effets de l'utilisation des terres adjacentes sur les parcs	28
Adaptation aux réductions des ressources	28
Les difficultés relatives à la préservation de l'intégrité écologique augmentent	28
Les ressources pour préserver l'intégrité écologique ont diminué	29
L'analyse de la capacité de l'Agence à préserver l'intégrité écologique est déficiente	31

Conclusion	34
À propos de l'audit	35
Annexe	
Tableau des recommandations	39

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le terme « intégrité écologique » sert à décrire les écosystèmes qui abritent une gamme complète d'espèces indigènes ainsi que les processus qui assurent la survie de ces espèces. Selon Parcs Canada, un parc national est intègre sur le plan écologique lorsqu'il abrite des populations saines d'espèces végétales et animales qui sont représentatives de la région naturelle que le parc est censé protéger, et lorsque les processus écologiques qui soutiennent les écosystèmes du parc, tels que le cycle de feu, sont en place et se déroulent normalement.

L'Agence Parcs Canada a été créée pour « assurer la protection et la mise en valeur des parcs nationaux » et autres lieux patrimoniaux du Canada « pour la génération présente et les générations futures ». L'Agence doit notamment gérer les parcs nationaux de façon que les Canadiens puissent en profiter et enrichir leurs connaissances, et doit veiller à ce que ces lieux soient entretenus et utilisés de façon à rester intacts pour les générations futures. En vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques doit être la priorité dans tout ce qui a trait à la gestion des parcs.

Dans nos travaux d'audit, nous avons vérifié si Parcs Canada s'était acquitté de ses principales responsabilités liées à la préservation ou au rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Nous avons examiné la planification de la gestion et la production de rapports ainsi que les activités de surveillance et de recherche qui soutiennent la prise de décision sur l'intégrité écologique. Nous avons également examiné certains projets de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique, ainsi que des activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations réalisés dans les parcs nationaux. Nous ne nous sommes pas penchés sur les lieux historiques nationaux ni sur les aires marines de conservation (ces dernières ont fait l'objet du chapitre 3, « Les aires marines protégées », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de l'automne 2012).

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 25 juin 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les parcs nationaux sont source de nombreux avantages. Ils font office de réservoirs de diversité biologique et fournissent différents services écosystémiques, qu'il s'agisse de séquestration de carbone, de protection contre les surplus d'eaux d'orage, de filtration de l'eau douce ou de pollinisation. De plus, les parcs nationaux protègent les espèces sauvages et préservent la beauté naturelle des paysages pour que la génération présente et les générations futures puissent profiter de ce patrimoine naturel. De plus, ils constituent des points de référence pour les chercheurs qui étudient l'incidence des activités humaines sur les processus écologiques et ils ont des retombées économiques importantes pour les collectivités du pays en attirant chaque année des millions de touristes du Canada et de l'étranger. Enfin, les parcs nationaux du Canada sont un élément important des initiatives à l'échelle mondiale pour protéger les aires naturelles importantes.

Qu'avons-nous constaté?

- Parcs Canada a élaboré un cadre de travail solide constitué de politiques, de directives et de lignes directrices afin de s'acquitter de ses principales responsabilités en matière d'intégrité écologique. L'Agence a établi ou mis à jour des lignes directrices précises sur la planification de la gestion des parcs, le rétablissement écologique et la surveillance de l'intégrité écologique.
- L'Agence a réalisé des initiatives importantes dans tous les secteurs que nous avons examinés. Ainsi, elle a déterminé les écosystèmes importants et établi des indicateurs et des mesures afin d'en surveiller l'état et les tendances. De plus, des plans directeurs — lesquels établissent une vision à long terme et des objectifs pour les parcs, et servent de fondement pour la surveillance et la production de rapports sur les progrès accomplis — ont été élaborés pour la plupart des parcs nationaux du Canada. Les projets de rétablissement et de préservation de l'intégrité écologique sont réalisés conformément aux directives et aux lignes directrices de l'Agence. Les responsables des parcs, au moment d'approuver et de mettre en œuvre des activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations, ont régulièrement tenu compte de leur incidence sur l'intégrité écologique des lieux.

- Cependant, l'Agence tarde à mettre en œuvre des systèmes de surveillance et de production de rapports sur l'intégrité écologique. Elle n'a pas respecté de nombreuses échéances, et bien des cibles n'ont pas été atteintes. L'information destinée à la prise de décision est souvent incomplète ou manquante. Par exemple, l'Agence n'a pas atteint l'objectif qu'elle-même s'était fixé d'établir, au plus tard en 2009, un système de surveillance et de production de rapports sur l'intégrité écologique, entièrement opérationnel et crédible sur le plan scientifique, pour les parcs nationaux du Canada. Il est essentiel de disposer de données scientifiques crédibles et à jour sur l'état des écosystèmes pour pouvoir prendre des décisions éclairées et pour comprendre les menaces qui pèsent sur l'intégrité écologique dans les parcs et y réagir. En outre, l'Agence ignore si les cibles sont atteintes ou n'a pas atteint les cibles fixées pour la préservation des écosystèmes par la gestion active du feu dans 74 % des parcs nationaux pour lesquels des cibles liées à la gestion du feu avaient été établies.
- Les dépenses de Parcs Canada affectées à la conservation des ressources patrimoniales ont récemment diminué de 15 %. Dans l'ensemble, l'effectif affecté à la conservation a baissé de 23 %, tandis que le nombre de postes à vocation scientifique a chuté de plus du tiers. L'Agence n'a pas précisé comment ni quand, compte tenu de la baisse importante de ses ressources, elle pourra rattraper les retards dans les travaux, faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur l'intégrité écologique et contrer la détérioration de 34 % des écosystèmes dans les parcs. En conséquence, le risque que l'Agence prenne encore plus de retard dans la réalisation de ses travaux de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada est significatif.

Réaction de l'Agence — Parcs Canada accepte notre recommandation au sujet de la production de plans et de rapports à temps et dans les délais prescrits. L'Agence n'accepte pas notre recommandation selon laquelle elle devrait procéder à une analyse de la capacité de ses ressources; elle a toutefois accepté de prendre plusieurs mesures en vue de combler les lacunes en matière de mise en œuvre recensées dans cet audit. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

Protection des aires naturelles importantes

Réserves de parc national — Aires dont Parcs Canada assure la protection et la promotion, comme pour les parcs nationaux, sauf que ces aires font l'objet de revendications territoriales par des peuples autochtones, qui peuvent y poursuivre des activités traditionnelles et prendre part à la gestion des terres. Une réserve de parc national peut devenir un parc national lorsque les revendications territoriales sont réglées et que des accords sont conclus quant à l'établissement du parc.



Le parc national de la Pointe-Pelée donne accès à l'un des derniers marais d'eau douce des Grands Lacs. Le marais a été désigné zone humide d'importance internationale par l'UNESCO. Il offre un habitat à de nombreuses espèces en péril.

Photo : Brian Morin / © Parcs Canada / Parc national de la Pointe-Pelée

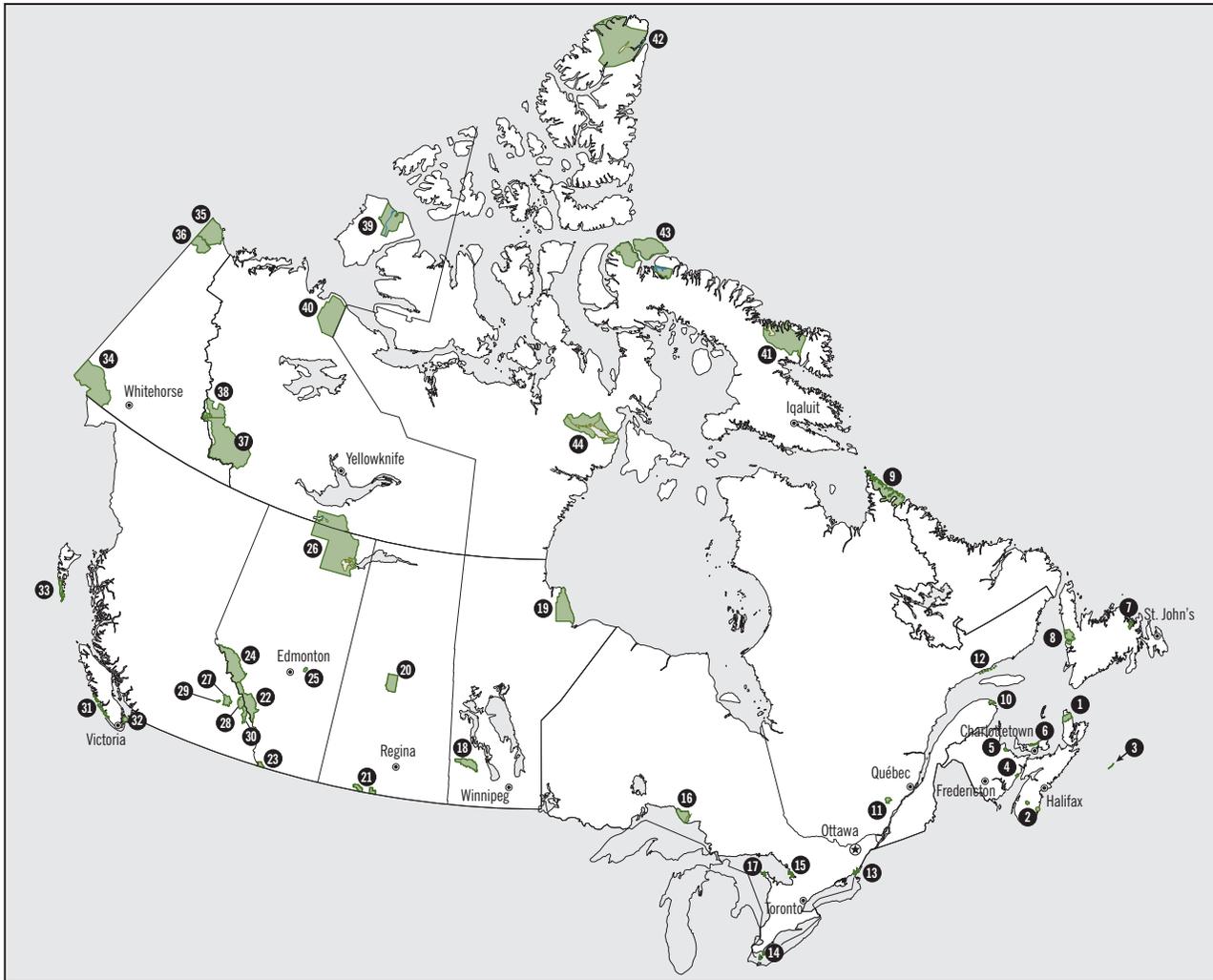
7.1 Parcs Canada (l'Agence) a pour mandat de protéger et de mettre en valeur des exemples significatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada dans les parcs nationaux, en raison du rôle important qu'ils jouent dans la vie des Canadiens et dans les fondements mêmes de la nation. L'Agence gère actuellement 44 parcs nationaux et **réserves de parc national** au Canada (voir la pièce 7.1). Neuf d'entre eux ont été désignés sites du patrimoine mondial par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

7.2 Les parcs nationaux procurent de nombreux avantages :

- ils font office de réservoirs de diversité biologique, en abritant notamment des espèces en péril (voir le chapitre 6, « Le rétablissement des espèces en péril »);
- ils fournissent des services écosystémiques vitaux, qu'il s'agisse de séquestration de carbone, de protection contre les surplus d'eaux d'orage, de filtration de l'eau douce ou de pollinisation;
- ils offrent des points de référence aux chercheurs, qui peuvent ainsi comparer les écosystèmes non perturbés des parcs nationaux aux écosystèmes de l'extérieur qui sont touchés par les activités humaines;
- ils assurent également la protection de certaines aires afin que la génération présente et les générations futures puissent découvrir la nature, profiter de ce patrimoine naturel et soutenir sa conservation.

7.3 Les parcs nationaux ont également des retombées économiques : ils attirent des millions de touristes du Canada et du monde entier — au moins 10 millions par année pour la période s'échelonnant de 2000-2001 à 2011-2012. Ces visiteurs contribuent à la création d'emplois. Les visites à des parcs nationaux se maintiennent à un niveau relativement stable depuis plus de dix ans. Parcs Canada indique que ses lieux patrimoniaux protégés (qui comprennent non seulement les parcs, mais aussi les aires marines de conservation et les lieux historiques) sont des moteurs économiques importants : leur contribution à l'économie canadienne se chiffre à plus de 3,3 milliards de dollars par année, et ils créent de l'emploi dans plus de 400 collectivités à l'échelle du pays.

Pièce 7.1 Carte des parcs nationaux et des réserves de parc national du Canada



Nouvelle-Écosse

- 1. Hautes-Terres-du-Cap-Breton
- 2. Kejimikujik
- 3. Île-de-Sable (R)

Nouveau-Brunswick

- 4. Fundy
- 5. Kouchibouguac

Île-du-Prince-Édouard

- 6. Île-du-Prince-Édouard

Terre-Neuve-et-Labrador

- 7. Terra-Nova
- 8. Gros-Morne (SPM)
- 9. Monts-Torngat

Québec

- 10. Forillon
- 11. La Mauricie
- 12. Archipel-de-Mingan (R)

Ontario

- 13. Mille-Îles
- 14. Pointe-Pelée
- 15. Îles-de-la-Baie-Georgienne
- 16. Pukaskwa
- 17. Péninsule-Bruce

Manitoba

- 18. Mont-Riding
- 19. Wapusk

Saskatchewan

- 20. Prince Albert
- 21. Prairies

Alberta

- 22. Banff (SPM)
- 23. Lacs-Waterton (SPM)
- 24. Jasper (SPM)
- 25. Elk Island
- 26. Wood Buffalo (SPM)

Colombie-Britannique

- 27. Glaciers
- 28. Yoho (SPM)
- 29. Mont-Revelstoke
- 30. Kootenay (SPM)
- 31. Pacific Rim (R)
- 32. Îles-Gulf (R)
- 33. Gwaii Haanas (R)

Yukon

- 34. Klwane (R, SPM)
- 35. Ivvavik
- 36. Vuntut

Territoires du Nord-Ouest

- 37. Nahanni (R, SPM)
- 38. Nááts'ihch'oh (R)
- 39. Aulavik
- 40. Tuk Tuk Nogait
- 26. Wood Buffalo (SPM)

Nunavut

- 41. Auyuittuq
- 42. Quttinirpaaq
- 43. Sirmilik
- 44. Ukkusiksalik

SPM — site du patrimoine mondial
R Réserve

Source : D'après une carte de Parcs Canada

L'intégrité écologique est en tête des priorités de Parcs Canada

7.4 Parcs Canada a la responsabilité légale de gérer les parcs nationaux de façon que les Canadiens puissent en profiter et enrichir leurs connaissances, et doit protéger ces parcs et les mettre en valeur afin qu'ils restent intacts pour les générations futures. L'Agence a adopté une approche intégrée pour s'acquitter de ces volets de son mandat. Comme elle l'indiquait dans son *Guide de la planification de la gestion* de 2008 : « La planification de gestion intégrée exige l'application simultanée de solutions à tous les volets du mandat, ce qui entraîne l'amélioration mutuelle de chacun des volets. Par intégration, on entend l'examen global des problèmes : autrement dit, planifier l'expérience du visiteur et les programmes d'éducation du public veut aussi dire planifier la protection; prendre des décisions sur la protection veut aussi dire tenir compte des mesures qui concernent l'expérience du visiteur et l'éducation du public. »

Intégrité écologique — « L'état d'un parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques [non vivants], la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques. »

Source : *Loi sur les parcs nationaux du Canada*

7.5 Cependant, en vertu des lois et des politiques qui régissent l'Agence, « la préservation ou le rétablissement de l'**intégrité écologique** par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs ».

7.6 L'intégrité écologique est une caractéristique des écosystèmes sains, c'est-à-dire des écosystèmes qui présentent des réseaux trophiques complets, une gamme complète d'espèces indigènes végétales et animales capables de maintenir leurs populations ainsi que des processus écologiques fonctionnels (p. ex., cycles des nutriments et de l'eau et cycle naturel de feu) permettant d'assurer la survie de ces espèces. Le concept d'intégrité écologique n'est pas nouveau. Le terme a été utilisé pour la première fois dans la politique de 1979 de Parcs Canada, mais la notion de conservation des écosystèmes des parcs nationaux remonte à la *Loi sur les parcs nationaux* de 1930. L'Agence est reconnue comme un chef de file mondial en matière d'élaboration de lignes directrices sur l'intégrité écologique. Ainsi, l'Union internationale pour la conservation de la nature s'est inspirée des lignes directrices établies par l'Agence pour élaborer ses principes, ses lignes directrices et ses pratiques exemplaires en matière de rétablissement écologique des aires protégées.

7.7 Parcs Canada gère la question de l'intégrité écologique des parcs nationaux en réalisant des activités de recherche appliquée, de surveillance, de gestion active et de rétablissement. Compte tenu de la complexité des écosystèmes, les gestionnaires des parcs estiment qu'il est essentiel de disposer de données scientifiques sur la biodiversité

végétale et animale, les processus écologiques, les facteurs de stress et les menaces, pour pouvoir prendre des décisions éclairées. De plus, pour comprendre les changements qui se produisent et les tendances qui se manifestent, il faut réaliser des activités de surveillance et de collecte de données sur de longues périodes. Pour ces raisons, l'Agence recueille des données sur les écosystèmes des parcs en menant des activités de recherche appliquée et en surveillant certains indicateurs de la santé des écosystèmes.

7.8 La « gestion active » repose sur des mesures de conservation visant la préservation ou l'amélioration de l'état des écosystèmes. Dans le cadre de son initiative Agir sur le terrain, l'Agence a défini 27 projets de préservation et de rétablissement dans 24 parcs nationaux, qui visent à s'attaquer aux enjeux prioritaires en matière d'intégrité écologique entre 2009 et 2014. La gestion active comprend entre autres le contrôle des **espèces surabondantes** et des espèces exotiques envahissantes, le **brûlage dirigé** et la gestion des maladies de la faune. Elle comprend aussi des activités de rétablissement, comme l'amélioration de la connectivité des milieux aquatiques par la réduction des obstacles empêchant le passage des poissons, l'assainissement des sites contaminés ou la réintroduction d'espèces indigènes végétales ou animales ayant disparu d'un écosystème (voir la pièce 7.2).

Espèce surabondante — Espèce dont la population a pris une ampleur telle qu'elle excède la capacité du milieu à lui fournir un habitat convenable

Brûlage dirigé — Feu contrôlé, dans un endroit choisi, qui imite de façon sécuritaire un feu d'origine naturelle.



Avant-après — Enlèvement de billots pour améliorer la santé de l'écosystème aquatique du lac Isaïe, au parc national de la Mauricie

Photo : © Parcs Canada / Parc national de la Mauricie

Pièce 7.2 Réintroduction d'espèces de poissons indigènes dans des lacs du parc national de la Mauricie

Les espèces présentes dans un écosystème sont interdépendantes. L'introduction d'une nouvelle espèce peut non seulement déloger une espèce indigène, mais aussi perturber l'équilibre de tout l'écosystème. Certaines espèces peuvent devenir surabondantes à cause de la disparition d'un prédateur naturel, tandis que d'autres peuvent disparaître d'une région parce qu'une proie naturelle ne s'y trouve plus.

Entre 1883 et 1970, les clubs de chasse et de pêche ont introduit de nombreuses espèces de poissons exotiques dans les lacs, les rivières et les ruisseaux afin de rehausser le potentiel de la pêche à la ligne sur les territoires qu'ils géraient. La plupart de ces interventions se sont avérées catastrophiques pour la survie de l'omble de fontaine indigène et ont provoqué une diminution importante ou la disparition pure et simple de nombreuses populations. En 2005, Parcs Canada a pris des mesures pour améliorer la santé des écosystèmes aquatiques du parc national de la Mauricie. L'Agence a réussi à réintroduire l'omble de fontaine dans sept lacs et elle a éliminé des populations de poissons non indigènes et utilisé des barrières naturelles pour en empêcher le retour.

Source : Adapté de documents de Parcs Canada

Travaux d'audit antérieurs

7.9 Dans le chapitre 2, intitulé « L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada », du *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* publié en septembre 2005, la commissaire avait constaté des lacunes en ce qui concerne la surveillance de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Elle avait également noté que les plans directeurs des parcs n'étaient pas à jour et que les rapports annuels sur la mise en œuvre de ces plans directeurs n'étaient pas produits de façon régulière par tous les parcs. La commissaire avait recommandé que Parcs Canada veille à la mise à jour des plans directeurs des parcs. Elle avait également recommandé que l'Agence rende compte au public des mesures prises pour améliorer la surveillance et le rétablissement de l'intégrité écologique à l'échelle des parcs, et que ce compte rendu fasse partie du rapport annuel sur la mise en œuvre du plan directeur de chaque parc. L'Agence avait accepté ces recommandations. Le présent audit porte notamment sur les progrès accomplis par l'Agence dans ces domaines.

Objet de l'audit

7.10 Notre audit visait à déterminer si l'Agence s'était acquittée de ses principales responsabilités en matière de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux et les réserves de parc national. Nous avons examiné la situation dans certains parcs sélectionnés afin de vérifier si les responsables des parcs avaient :

- mis en œuvre le plan directeur de leur parc et rendu compte des progrès réalisés par rapport à ce plan;
- mis en œuvre des systèmes de surveillance de l'intégrité écologique;
- adhéré aux principes et aux lignes directrices établis par l'Agence en matière de rétablissement écologique;
- évalué les effets possibles sur l'intégrité écologique, qu'ils soient positifs ou négatifs, pouvant découler de certains projets d'immobilisations et de certaines activités destinées aux visiteurs des parcs ainsi que de l'utilisation des terres adjacentes.

7.11 Nous avons également vérifié si Parcs Canada avait évalué sa capacité de s'acquitter de ses principales responsabilités en matière d'intégrité écologique, compte tenu des récentes réductions visant les ressources humaines et financières, et si l'Agence avait élaboré des plans afin de combler toute lacune recensée.

7.12 Nous avons sélectionné huit parcs nationaux représentatifs du Sud du Canada :

- Parc national de l'Île-du-Prince-Édouard (Île-du-Prince-Édouard);
- Parc national Fundy (Nouveau-Brunswick);
- Parc national de la Mauricie (Québec);
- Parc national des Mille-Îles (Ontario);
- Parc national de la Pointe-Pelée (Ontario);
- Parc national du Mont-Riding (Manitoba);
- Parc national Banff (Alberta);
- Parc national Kootenay (Colombie-Britannique).

Le neuvième parc sélectionné, soit le parc national de Pacific Rim (Colombie-Britannique), est une réserve de parc national.

7.13 Nous avons également recueilli de l'information, dont des chiffres sur la production des plans directeurs des parcs et des rapports sur l'état des parcs, pour les 44 parcs nationaux et réserves de parc national.

7.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Planification de la gestion des parcs et production de rapports

7.15 Parcs Canada reconnaît que l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs des parcs constituent l'un des meilleurs moyens d'atteindre les objectifs fixés en matière de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique. Comme l'indiquait l'Agence dans sa politique de 1994 : « Conformément aux plans de gestion des parcs, Parcs Canada doit fixer des buts mesurables et définir des stratégies de gestion pour assurer la protection des écosystèmes à l'intérieur et à l'extérieur des parcs nationaux. » En vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, dans les cinq ans suivant la création d'un parc, un plan directeur comportant des éléments précis, dont plusieurs ont trait à l'intégrité écologique, doit être établi pour le parc.

7.16 Nous avons vérifié si Parcs Canada avait mis à jour ses lignes directrices concernant la planification de la gestion des parcs et la production de rapports, de façon à y intégrer les engagements pris pour donner suite aux recommandations du rapport publié en 2000 par la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, et donner suite aux recommandations du chapitre 2, « L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada », du *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable*, publié en septembre 2005.

7.17 Nous avons aussi vérifié si les plans directeurs établis pour chacun des neuf parcs :

- comprenaient les éléments requis (dont les objectifs de gestion précisant le mode de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique qui devait être mis en application);
- montraient qu'une évaluation environnementale stratégique avait été réalisée;
- indiquaient les activités de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique prioritaires;
- avaient été préparés en collaboration avec les partenaires et les intervenants.

7.18 De plus, nous avons vérifié si les rapports sur la mise en œuvre des plans directeurs et si les rapports sur l'état des parcs avaient été produits, comme il se devait, pour orienter le processus de planification. Notre recommandation quant à la planification de la gestion et à la production de rapports ainsi que la réponse de l'Agence sont présentées au paragraphe 7.31.

Des lignes directrices sur la planification de la gestion des parcs et sur la production de rapports sont en place

7.19 Nous avons constaté que Parcs Canada avait mis à jour son *Guide de la planification de la gestion* en 2008. Ce guide énonce les politiques de planification de la gestion qui s'appliquent à tous les parcs nationaux et réitère l'importance du concept d'intégrité écologique pour la gestion de la préservation à long terme de la biodiversité et des processus écologiques. Le Guide indique également que les activités réalisées par l'Agence dans les domaines de la conservation des ressources, de l'éducation et de l'expérience des visiteurs contribuent toutes, de façon intégrée, à la préservation ou au rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux. L'Agence a établi des attentes claires et des méthodes structurées quant à la façon dont les responsables des parcs

doivent planifier et gérer les activités visant la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique, assurer la surveillance de l'intégrité écologique et rendre compte des résultats obtenus.

Les plans directeurs des parcs comprennent les éléments requis

7.20 À part quelques exceptions mineures, les plans directeurs des neuf parcs sélectionnés comprenaient les sections ou les éléments requis. Les plans énonçaient des objectifs de gestion précisant le mode de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique qui devait être mis en application. Ces objectifs fournissent un point de référence permettant de mesurer les progrès accomplis. Nous avons également constaté que chacun des plans comprenait les renseignements requis sur les activités de surveillance de l'intégrité écologique, les activités de préservation ou de rétablissement écologiques, le zonage et l'utilisation par les visiteurs. En outre, l'évaluation environnementale stratégique exigée avait été réalisée pour chacun des neuf plans directeurs. La réalisation d'une telle évaluation permet de s'assurer que les orientations et les propositions présentées dans le plan soutiennent les objectifs d'intégrité écologique globaux établis pour les parcs nationaux.

7.21 Nous avons constaté que les responsables de chacun des parcs avaient consulté les principaux partenaires et intervenants quant à la question de l'intégrité écologique, dans le cadre du processus de planification.

L'information devant faciliter la gestion des parcs n'a pas été produite en temps opportun

7.22 Plans directeurs des parcs — Conformément à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, un plan directeur doit être établi dans les cinq ans suivant la création d'un parc. Les plans directeurs des parcs doivent également être révisés et mis à jour en fonction des résultats des mesures mises en œuvre et des priorités clés en matière d'intégrité écologique. Nous avons examiné la situation dans les 42 parcs pour lesquels un plan directeur devait être présenté, afin de déterminer quels parcs possédaient un tel plan et de vérifier si le plan le plus récent avait été préparé en temps opportun.

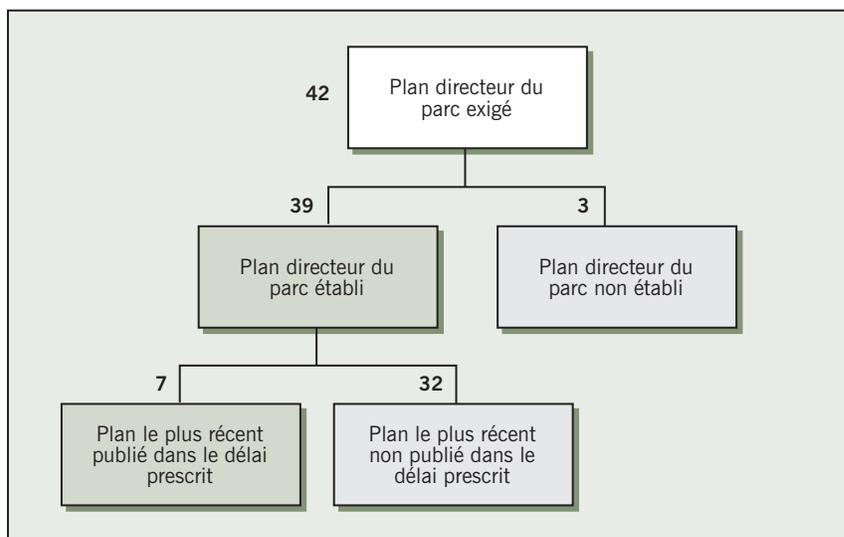
7.23 En réponse à notre audit de 2005, l'Agence s'était engagée à produire les plans directeurs des parcs, conformément aux lignes directrices établies à cet égard, au plus tard en mars 2010. Nous avons constaté que l'Agence avait réalisé des progrès satisfaisants dans ce domaine : 39 des 42 parcs qui devaient établir un plan directeur l'avaient fait, et ces plans énonçaient les objectifs fixés pour la

préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique. Cependant, dans 82 % des cas (32 parcs sur 39), les plans n'avaient pas été établis dans le délai prescrit par la *Loi* (voir la pièce 7.3).

Directeur d'unité de gestion — Principale personne responsable de l'administration d'une unité de gestion, soit une zone géographique qui comprend généralement un ou plus d'un parc national, lieu historique national, aire marine de conservation ou canal historique.

7.24 Il est important que les plans directeurs des parcs soient établis en temps opportun : ces plans permettent au **directeur d'unité de gestion** de chaque parc de rendre des comptes au directeur général de l'Agence, qui peut à son tour faire rapport au ministre. Les plans précisent également les objectifs à atteindre en matière de gestion de l'intégrité écologique de chaque parc pour la période de planification visée.

Pièce 7.3 La plupart des plans directeurs des parcs ont été établis, mais peu l'ont été à temps



Les rapports annuels sur la mise en œuvre des plans directeurs n'ont pas été produits

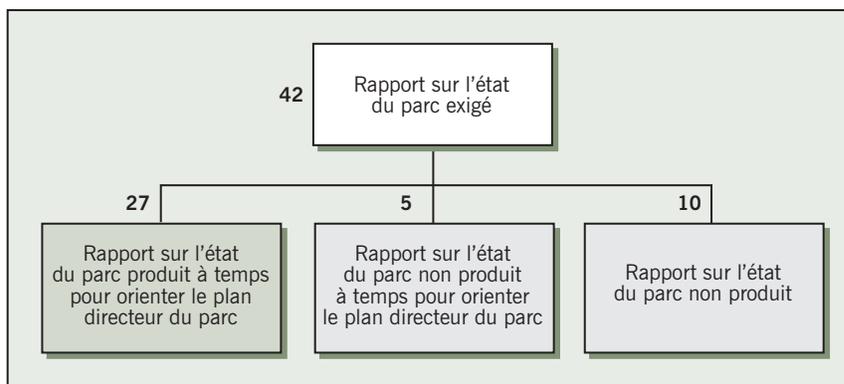
7.25 Rapports annuels sur la mise en œuvre des plans directeurs — En 2000, l'Agence s'est engagée à préparer des rapports annuels sur la mise en œuvre des plans directeurs des parcs. Selon le *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* publié en 2005, ces rapports annuels n'avaient pas été produits de façon régulière par tous les parcs, et la commissaire avait recommandé que l'Agence honore son engagement à cet égard. L'Agence avait alors réitéré son engagement à l'égard de la production des rapports. Elle a confirmé à nouveau cette exigence de production de rapports annuels dans son *Guide de la planification de la gestion* de 2008. Selon le Guide, les options offertes pour la reddition de comptes vont de la production de courts rapports écrits à la tenue de forums de plusieurs jours, animés par des professionnels, avec les intervenants.

7.26 Nous avons constaté que les progrès accomplis par l'Agence étaient insatisfaisants, car les responsables d'un seul des neuf parcs sélectionnés avaient rendu compte de la mise en œuvre du plan directeur du parc au cours de chacune des quatre années de la période s'échelonnant de 2009 à 2012. Les responsables de cinq des neuf parcs n'ont pas fait rapport du tout au cours de cette période. Or, cette reddition de comptes est importante, car elle constitue une base de dialogue avec les partenaires, les intervenants et les peuples autochtones quant aux mesures qui ont été prises pour préserver ou rétablir l'intégrité écologique des parcs. Elle permet aussi d'évaluer l'efficacité des initiatives entreprises et de déterminer si des mesures correctives s'imposent.

7.27 Rapports sur l'état des parcs — Les rapports sur l'état des parcs constituent un autre outil de planification de gestion important. L'information sur l'état de l'intégrité écologique des parcs est essentielle, car elle permet d'établir les priorités, d'évaluer l'efficacité des activités de préservation et de rétablissement, et de déterminer si des mesures correctives sont nécessaires en vue de réaliser la vision écologique à long terme et les objectifs d'intégrité écologique établis pour les parcs.

7.28 Selon les lignes directrices établies en 2002 par Parcs Canada, le rapport sur l'état du parc, produit pour chaque parc et comprenant une évaluation de son intégrité écologique, doit être revu et mis à jour tous les cinq ans. Nous avons déterminé, parmi les 42 parcs nationaux qui devaient faire l'objet d'un rapport sur l'état du parc, lesquels en avaient fait l'objet, et nous avons vérifié si les rapports avaient été produits à temps pour orienter le plan directeur du parc.

7.29 Nous avons constaté que le quart environ des rapports exigés sur l'état des parcs n'avaient pas été produits. Parmi ceux qui avaient été produits, cinq ne l'avaient pas été avant l'établissement des plans directeurs. En conséquence, dans plus du tiers des parcs (15 sur 42), la direction ne pouvait se fonder sur un rapport à jour sur l'état du parc pour élaborer le plan directeur qui doit orienter, pour les cinq années suivantes, la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique du parc (voir la pièce 7.4). Les rapports à jour sur l'état des parcs constituent une source de données essentielle sur l'état des écosystèmes des parcs et se révèlent un excellent outil pour l'établissement des priorités en matière de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique.

Pièce 7.4 De nombreux rapports sur l'état des parcs n'ont pas été produits ou ont été produits en retard

7.30 Selon les lignes directrices établies par Parcs Canada, ces rapports doivent également servir à informer le public — notamment les intervenants tels que les partenaires en matière d'utilisation des terres, les cogestionnaires, les autres ministères, les groupes d'intérêt, les collectivités, les visiteurs, les universitaires et les organismes internationaux — au sujet des progrès accomplis par rapport à la vision écologique à long terme et aux objectifs d'intégrité écologique du parc. Ces rapports sont censés répondre notamment aux questions suivantes : Quel est l'état de l'intégrité écologique? Cet état s'améliore-t-il ou se détériore-t-il? Dispose-t-on de suffisamment d'information pour être en mesure de le savoir? Lorsque les rapports sur l'état des parcs ne sont pas produits ou sont produits en retard, les partenaires de l'Agence et le public manquent d'information sur l'état de nombreux écosystèmes et sur l'efficacité des mesures prises. Cette information leur permettrait de renseigner l'Agence de manière plus éclairée en vue de l'établissement des futurs plans directeurs.

7.31 Recommandation — Parcs Canada devrait s'assurer que les plans directeurs des parcs sont produits dans les délais prescrits, que l'Agence rend compte chaque année de la mise en œuvre des plans directeurs et que les rapports sur l'état des parcs sont préparés à temps, de façon à pouvoir orienter les plans directeurs des parcs.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. Parcs Canada veillera à ce qu'à l'avenir les plans directeurs des parcs soient produits dans les délais prescrits par la loi, à ce que les mises à jour annuelles au sujet de la mise en œuvre des plans directeurs soient effectuées et à ce qu'une évaluation de l'état des parcs soit réalisée à temps pour qu'on puisse utiliser cette information au moment d'élaborer les plans directeurs des parcs.

Surveillance de l'intégrité écologique

7.32 Les responsables de Parcs Canada mènent des activités de recherche et de surveillance afin de mieux comprendre les processus écologiques, la biodiversité et l'état des écosystèmes des parcs nationaux du Canada. Dans les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, l'Agence indique que la direction doit fonder ses décisions sur les meilleures connaissances disponibles, appuyées par une vaste gamme de travaux de recherche, notamment dans le domaine de la surveillance scientifique. De même, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* prescrit l'établissement d'indicateurs écologiques devant servir de base à la planification de la gestion. Les connaissances issues des activités de surveillance et de recherche permettent d'orienter les activités de préservation et de rétablissement écologiques de l'Agence.

7.33 Dans le chapitre 2, intitulé « L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada », de son rapport de 2005, la commissaire à l'environnement et au développement durable avait constaté des lacunes en ce qui concerne les systèmes de surveillance de l'intégrité écologique de l'Agence. Celle-ci s'était alors engagée à établir un système de surveillance et de production de rapports sur l'intégrité écologique entièrement opérationnel, au plus tard en mars 2009. L'amélioration de la gestion des données devait être une composante fondamentale de ce système.

7.34 Nous avons examiné les lignes directrices établies par l'Agence en matière de surveillance de l'intégrité écologique et nous avons vérifié si les responsables des parcs sélectionnés avaient élaboré et mis en œuvre un système de surveillance comprenant les éléments prescrits. Notre recommandation quant à la surveillance de l'intégrité écologique ainsi que la réponse de l'Agence sont présentées au paragraphe 7.74.

Des lignes directrices sur la surveillance de l'intégrité écologique ont été élaborées

7.35 Nous avons constaté que Parcs Canada avait mis à jour ses lignes directrices sur la surveillance de l'intégrité écologique en 2011. Dans ces lignes directrices, l'Agence explique que les activités de surveillance soutiennent son engagement à préserver ou à rétablir l'intégrité écologique des parcs nationaux. Elle y explique aussi que les gestionnaires ont besoin de données crédibles pour comprendre et faire connaître l'état des écosystèmes des parcs et pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs. Les lignes directrices présentent aussi un cadre de surveillance comportant deux éléments, qui sont interreliés :

- la surveillance de l'état : évaluation de l'état d'un parc;
- la surveillance de l'efficacité : évaluation des résultats obtenus dans le cadre des projets de préservation et de rétablissement des écosystèmes.



Surveillance d'un herbier de zostère marine à la réserve de parc national du Pacific Rim

Photo : Jennifer Yakimishin / © Parcs Canada / Réserve de parc national du Pacific Rim

Indicateur — Énoncé sommaire, défini et applicable à l'échelle nationale, basé sur une combinaison de mesures, qui fournit une évaluation claire de l'état d'un écosystème important du parc.

Mesure — Ensemble de données de surveillance qui contribuent à un indicateur de l'intégrité écologique, recueillies sur une certaine période suivant un protocole strictement défini, et qui évaluent l'état actuel et l'évolution depuis la dernière mesure.

Seuil — Niveau d'un indicateur ou d'une mesure qui représente le point à partir duquel l'état change (par exemple, entre bon et passable, ou entre passable et mauvais). Les seuils sont basés sur des données scientifiques et sont déterminés indépendamment des cibles de gestion, sans égard à la capacité des responsables d'influencer l'état.

Centre d'information sur les écosystèmes — Base de données de Parcs Canada qui centralise à l'échelle nationale toute l'information sur l'intégrité écologique. Cette base de données permet l'établissement de rapports uniformisés sur l'état des écosystèmes des parcs.

7.36 Les lignes directrices établissent une orientation claire quant à la surveillance de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Les responsables de Parcs Canada doivent évaluer l'intégrité écologique en examinant les principaux écosystèmes présents, tels que les forêts, les milieux humides et les milieux aquatiques. Ils doivent déterminer l'état de ces écosystèmes (bon, passable ou mauvais) et leur tendance (amélioration, détérioration, stabilité). Pour garantir la crédibilité sur le plan scientifique et réduire les risques de conclusions erronées, il est recommandé que les **indicateurs** écosystémiques soient fondés sur cinq **mesures**, telles que l'abondance des espèces et les taux de croissance. L'état de chaque écosystème est déterminé en fonction de **seuils** établis pour chaque mesure. Enfin, les mesures doivent être effectuées conformément à des protocoles stricts précisant les procédures opérationnelles normalisées, les justifications, les méthodes, les aspects logistiques et les responsabilités relatives aux activités d'échantillonnage, d'analyse et d'évaluation. L'Agence a également mis sur pied le **Centre d'information sur les écosystèmes** sur son site intranet pour documenter tous les protocoles, normes et données de référence nécessaires et pour archiver les données de surveillance.

Il manque des éléments essentiels pour garantir la crédibilité scientifique du système de surveillance

7.37 Plans, indicateurs, mesures, seuils et protocoles — La direction de Parcs Canada nous a indiqué qu'en 2008, tous les parcs avaient établi un plan de surveillance quinquennal afin de présenter une demande de financement. Nous avons toutefois constaté que les plans des neuf parcs sélectionnés étaient fondés sur des hypothèses budgétaires qui n'étaient plus valables et qu'aucun de ces plans n'avait été mis à jour pour tenir compte des lignes directrices sur la surveillance établies par l'Agence en 2011 ou des budgets révisés affectés à la surveillance de l'intégrité écologique. Selon les documents de l'Agence, les programmes de surveillance de 2008 n'ont pu être mis en œuvre comme prévu, compte tenu des ressources allouées : ils ont donc été interrompus, retardés, réduits ou mis en œuvre en partie seulement. Les responsables de certains des parcs sélectionnés nous ont dit qu'ils étaient en train de réviser leur programme de surveillance en fonction des lignes directrices de 2011 et des nouvelles attributions de fonds.

7.38 En dépit du fait que les plans de surveillance n'étaient pas à jour, nous avons constaté que les responsables des neuf parcs sélectionnés avaient déterminé les principaux écosystèmes à surveiller pour évaluer l'intégrité écologique de leur parc et produire les rapports exigés. Nous avons également noté que les responsables de tous les parcs



Bœufs musqués, parc national Aulavik
(Territoires du Nord-Ouest)

Photo : Wayne Lynch / © Parcs Canada /
Parc national Aulavik

sélectionnés avaient déterminé certaines mesures pour chaque indicateur établi. Toutefois, ce n'est que dans trois cas qu'au moins cinq mesures ont été déterminées pour chaque écosystème, comme le recommandent les lignes directrices de l'Agence pour garantir la crédibilité sur le plan scientifique et réduire les risques de conclusions erronées. Par ailleurs, d'autres éléments devant faire partie d'un programme de surveillance crédible sur le plan scientifique, tels que les protocoles de mesure et les seuils, étaient souvent manquants. Les responsables d'aucun des neuf parcs sélectionnés n'avaient mis en place tous les éléments recommandés par l'Agence pour l'établissement d'un système de surveillance crédible sur le plan scientifique. Néanmoins, Parcs Canada produit un rapport national de même que certains rapports sur l'état des parcs en fonction des renseignements recueillis.

7.39 Surveillance écologique des parcs nationaux du Nord —

Nous avons examiné l'état général du système de surveillance dans les parcs nationaux du Nord du Canada (la pièce 7.1 montre l'emplacement de ces parcs). L'Agence a constaté que les parcs du Nord présentaient le plus d'obstacles à l'élaboration d'un système de surveillance écologique opérationnel, en raison des difficultés liées aux conditions météorologiques, aux ressources et à la rotation élevée du personnel, de même qu'à l'éloignement et à la grande superficie de la plupart de ces parcs. Ainsi, la réserve de parc national Nahanni, d'une superficie de 30 000 kilomètres carrés (km²), est aussi vaste que la Belgique, tandis que le parc national Quttinirpaaq, d'une superficie de 37 775 km², est presque aussi étendu que la Suisse.

7.40 En raison de ces difficultés, la méthode de surveillance de l'intégrité écologique adoptée dans le Nord diffère de celle qui est employée dans le Sud. Alors qu'il est possible d'exercer une surveillance sur le terrain dans les parcs du Sud, dans le Nord, la surveillance fait principalement appel à la télédétection (par satellite, par exemple). Des essais au sol doivent quand même être effectués pour valider les données satellitaires et pour surveiller l'état des écosystèmes lorsque les techniques de télédétection ne peuvent être utilisées, comme pour la surveillance de la qualité de l'eau.

7.41 Même si des plans de surveillance sont exigés pour les parcs du Sud depuis 2008, de tels plans ne seront pas exigés pour les parcs du Nord avant 2014, compte tenu des nombreuses difficultés liées à la surveillance des écosystèmes dans ces régions éloignées. Nous avons toutefois constaté que des plans préliminaires étaient en cours d'élaboration. Nous avons aussi noté qu'au moins deux écosystèmes importants avaient été choisis dans chacun de ces parcs en vue de la

surveillance de l'intégrité écologique, comme l'exige l'Agence. Certaines activités de surveillance ont été réalisées dans la plupart des parcs du Nord au moyen de sites de surveillance au sol, grâce aux connaissances traditionnelles ou à l'aide de techniques de télédétection. La surveillance demeure toutefois relativement peu avancée dans ces parcs par rapport à ceux du Sud. Parcs Canada n'a pas encore déterminé l'état (bon, passable ou mauvais) ou les tendances (amélioration, stabilité ou détérioration) de nombreux écosystèmes des parcs du Nord. L'Agence n'a pas encore recueilli suffisamment d'information pour rendre compte de l'état de ces écosystèmes.

L'information relative à la surveillance n'est pas mise à jour régulièrement

7.42 Les lignes directrices de Parcs Canada indiquent que les méthodes, les protocoles, les données et les analyses en ce qui concerne les mesures de l'intégrité écologique doivent être documentés dans son Centre d'information sur les écosystèmes (CIE). Pour la plupart des parcs que nous avons examinés, nous avons constaté que l'information exigée n'avait pas été téléchargée conformément aux lignes directrices. L'évaluation de la conservation des ressources patrimoniales réalisée par Parcs Canada en 2013 a permis de constater que les données n'étaient pas systématiquement entrées dans le CIE et que le personnel responsable du programme considérait que la base de données n'était pas à jour. La mise à jour de la base de données du CIE est importante, parce que, dans le rapport de l'Agence intitulé *État des lieux naturels et historiques du Canada*, on synthétise ces données pour produire une évaluation à l'échelle nationale de l'état de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada.



L'érosion des falaises au parc national de l'île-du-Prince-Édouard s'accélère en raison de l'élévation du niveau de la mer et des tempêtes violentes liées aux changements climatiques.

Photo : James Reinhart, Bureau du vérificateur général du Canada

7.43 Progrès réalisés depuis 2005 — Un système de surveillance entièrement opérationnel est particulièrement important pour orienter les efforts de l'Agence en vue de comprendre et de contrer les menaces existantes et émergentes pour les écosystèmes des parcs. L'Agence a établi que le nombre croissant d'espèces en péril et d'espèces exotiques envahissantes, les impacts émergents des changements climatiques, ainsi que les effets de la dégradation de l'habitat et de la perte de biodiversité à l'extérieur des parcs nationaux, constituaient les principales menaces qui pèsent sur sa capacité à préserver ou à rétablir l'intégrité écologique des parcs nationaux. En 2011, Parcs Canada a révisé ses lignes directrices en matière de surveillance. L'Agence travaille toujours à satisfaire aux exigences relatives à un système de surveillance entièrement opérationnel qui permettra de soutenir la prise de décisions et aidera à comprendre et à contrer les menaces existantes et émergentes pour l'intégrité écologique. Nous avons

constaté que les progrès réalisés par l'Agence en vue d'établir un système de surveillance et de production de rapports entièrement opérationnel pour mars 2009 étaient insatisfaisants.

Il y a des lacunes dans les données de référence sur les écosystèmes et les processus des parcs

7.44 Le document intitulé *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* précise qu'en plus de la surveillance, il faut mener des activités de recherche fondamentale et appliquée sur les espèces et les processus des écosystèmes afin d'éclairer les décisions en matière de planification et de pratiques opérationnelles. En 2001, Parcs Canada a élaboré une directive sur la gestion des données écologiques afin de renforcer la collecte, la distribution, le stockage, l'extraction et l'utilisation systématiques des données, de l'information et des connaissances aux fins de la gestion des écosystèmes.

7.45 Nous avons vérifié si les responsables des parcs avaient :

- élaboré un plan de gestion des données du parc conformément à la directive de 2001;
- recueilli les renseignements de base prescrits sur les processus des écosystèmes naturels (comme le feu et l'hydrologie), la biodiversité (les populations de plantes et d'animaux), les composantes abiotiques (les facteurs physiques et chimiques non liés au monde vivant présents dans l'environnement, tels que le climat, la géologie et les sols) et les facteurs de stress (comme les changements climatiques, les maladies, les activités destinées aux visiteurs et les espèces surabondantes ou exotiques envahissantes) qui représentent une menace pour l'intégrité écologique des parcs;
- relevé les lacunes dans les renseignements de base et mis en place des plans afin de combler ces manques.



Renard roux, parc national de la Mauricie
Photo : Jacques Pleau / © Parcs Canada /
Parc national de la Mauricie

7.46 Dans les neuf parcs sélectionnés, nous avons constaté que les responsables des parcs avaient recueilli certains renseignements de référence sur les processus des écosystèmes naturels et sur les composantes abiotiques, et qu'ils avaient établi quels étaient les menaces et les risques pour l'intégrité écologique. Cependant, dans chacun des neuf parcs que nous avons examinés, les responsables de Parcs Canada avaient aussi relevé des lacunes dans les données de référence jugées essentielles à la gestion de l'intégrité écologique, par exemple dans l'inventaire d'espèces végétales et animales choisies. Nous avons aussi constaté que, dans aucun des neuf parcs, les plans de gestion des données demandés dans le cadre de la directive de 2001 n'avaient

été préparés. Au terme de notre audit, la direction de Parcs Canada nous a informés que la directive est actuellement suspendue, puisqu'elle est en cours de révision et qu'elle sera mise à jour.

Préservation ou rétablissement de l'intégrité écologique

7.47 Les activités de préservation et de rétablissement des écosystèmes des parcs nationaux visent à contrer les menaces à l'intégrité écologique, comme les utilisations incompatibles des terres, la fragmentation de l'habitat, les espèces exotiques envahissantes, la pollution de l'air et de l'eau et les changements climatiques. Dans le cadre de son initiative Agir sur le terrain, Parcs Canada a défini 27 projets de préservation et de rétablissement dans 24 parcs nationaux pour la période de 2009 à 2014. Les activités de préservation et de rétablissement comprennent notamment :

- le remplacement des ponceaux sous les routes qui bloquent le passage des poissons;
- l'élimination, la réduction ou la gestion des espèces surabondantes (par exemple, les populations anormalement élevées de cerfs) qui menacent l'intégrité écologique des écosystèmes des parcs;
- le rétablissement des processus des écosystèmes naturels (par exemple, les cycles de feu) qui ont été altérés par l'activité humaine.

7.48 Au chapitre 2, intitulé « L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada » de notre rapport paru en septembre 2005, la commissaire recommandait que les mesures prises par l'Agence en vue de favoriser le rétablissement écologique, notamment la préparation de lignes directrices pour les activités de rétablissement, soient menées à terme et mises en œuvre de façon cohérente à l'échelle des parcs. L'Agence avait accepté cette recommandation.

Les lignes directrices sur la préservation et le rétablissement écologiques sont maintenant en place

7.49 Nous avons constaté que l'Agence avait respecté l'engagement pris en 2005. En 2008, Parcs Canada a préparé un document intitulé *Principes et lignes directrices pour la restauration écologique dans les aires naturelles protégées du Canada*. Ces principes et lignes directrices complètent les autres directives et guides dont dispose l'Agence pour aider le personnel des parcs à planifier et à mettre en œuvre des activités de préservation et de rétablissement, notamment les directives sur la gestion des espèces exotiques dans les parcs nationaux du Canada, la gestion des populations d'espèces sauvages surabondantes dans les parcs nationaux du Canada et la gestion du feu.



Passage faunique sur la route Transcanadienne, parc national Banff

Photo : Hans Reisenleiter / © Parcs Canada / Parc national Banff

Les activités de rétablissement et de préservation ont été menées conformément aux lignes directrices de l'Agence

7.50 Nous avons cherché à déterminer si les gestionnaires des parcs se conformaient aux lignes directrices et aux directives de l'Agence pour la planification et la mise en œuvre des projets de préservation et de rétablissement écologiques. Nous avons choisi un projet dans chacun des neuf parcs sélectionnés, puis nous avons vérifié si le personnel de Parcs Canada avait :

- consulté les partenaires et les intervenants pour l'élaboration des plans du projet;
- tenu compte des effets environnementaux négatifs possibles;
- élaboré un plan de rétablissement qui comprenait les éléments prescrits;
- procédé à une surveillance en vue d'évaluer l'efficacité du projet;
- produit un rapport faisant état des résultats.

7.51 À quelques petites exceptions près, nous avons constaté que les projets de préservation et de rétablissement écologiques que nous avons examinés étaient planifiés et mis en œuvre conformément aux exigences de l'Agence. Les principaux partenaires et intervenants ont été consultés, les renseignements pour évaluer l'état des écosystèmes ont été recueillis et les effets environnementaux négatifs possibles ont été pris en considération. Les plans de rétablissement comprenaient les éléments essentiels (par exemple, des objectifs bien définis, des stratégies de surveillance et des mesures de rendement); des exigences étaient en place pour assurer un suivi du projet en vue de déterminer l'efficacité des activités ou interventions par rapport aux résultats attendus; et les résultats ont été présentés dans un rapport.

Les cibles relatives à la gestion du feu ne sont pas atteintes

7.52 Le feu est un processus naturel essentiel à la préservation de l'intégrité écologique dans de nombreux parcs (voir la pièce 7.5). La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, mise en place par le gouvernement, recommandait que, dans les parcs concernés, l'Agence rétablisse 50 % de la moyenne historique de surface brûlée. Dans le contexte de cette recommandation, la Commission avait établi qu'un financement supplémentaire de 6 millions de dollars par année était nécessaire pour atteindre cette cible. L'Agence a déterminé qu'il était impossible d'atteindre cette cible avec le financement disponible et a établi une cible nationale globale de 20 %,

alors qu'une cible individuelle de 50 % était maintenue dans cinq parcs. Les feux de forêt et les brûlages dirigés contribuent tous deux à l'atteinte des cibles en matière de gestion du feu.

7.53 Les facteurs qui influent sur la planification et la mise en œuvre des brûlages dirigés sont les conditions météorologiques de même que la disponibilité du personnel affecté au programme de gestion du feu, la sécurité du public et la protection des espèces en péril. Comme l'un ou l'autre de ces facteurs peut nuire à l'atteinte des cibles en matière de gestion du feu au cours d'une année donnée, les responsables des parcs mesurent les cibles de brûlage et le rendement à cet égard sur des périodes de dix ans.

7.54 Nous avons cherché à déterminer si les cibles en matière de gestion du feu avaient été atteintes pendant la période allant de 2003 à 2012. Nous avons constaté que, dans 7 des 35 parcs où certains écosystèmes dépendent du feu, l'Agence avait recueilli trop peu de données pour estimer la superficie de brûlage historique. Par conséquent,

Pièce 7.5 La gestion du feu est essentielle à la préservation de l'intégrité écologique

Le feu recycle les nutriments dans le sol, aide à stimuler la régénérescence végétale, contrôle les espèces exotiques envahissantes et crée un habitat important pour les oiseaux et les animaux. Pendant des décennies, on a lutté activement contre les feux dans les parcs nationaux afin de réduire les menaces pour la sécurité publique et les infrastructures. Cette pratique a entraîné des changements importants de l'habitat, notamment l'accumulation de bois mort et de débris qui peuvent donner lieu à des feux de forêt encore plus intenses.



Brûlage dirigé, Parc national Banff, 2009

Photo : Jane Park / © Parcs Canada/
Parc national Banff

Parcs Canada a réintroduit l'utilisation du feu sous la forme de brûlage dirigé pour rétablir et préserver les écosystèmes ainsi que pour réduire les risques de feux de forêt dans des secteurs essentiels tels que les villes. Les modèles climatiques prévoient une augmentation de l'occurrence et de l'intensité des feux de forêt : Parcs Canada a reconnu que cette situation compliquera la gestion du feu.

Une autre difficulté réside dans la disponibilité de ressources humaines suffisantes pour répondre aux besoins du programme de gestion du feu de Parcs Canada. Le Plan national de gestion du feu de 2010 de l'Agence indique que, selon le personnel, il est de plus en plus difficile de mobiliser des équipes de gestion des incidents et d'autres ressources humaines pour gérer les incidents liés aux feux de forêt et les brûlages dirigés. Dans ce plan, on indique aussi que des pénuries futures sont probables en raison de la demande accrue en ressources humaines découlant d'une part, de l'augmentation de la fréquence et de la gravité des feux de forêt et, d'autre part, des projets de rétablissement du cycle du feu dans le cadre du programme Agir sur le terrain.

Source : Adapté de documents de Parcs Canada



Avant-après — Utilisation du feu pour rétablir l'habitat faunique près du terrain de camping Redstreak, au parc national Kootenay

Photo : Alan Dibb / © Parcs Canada / Parc national Kootenay

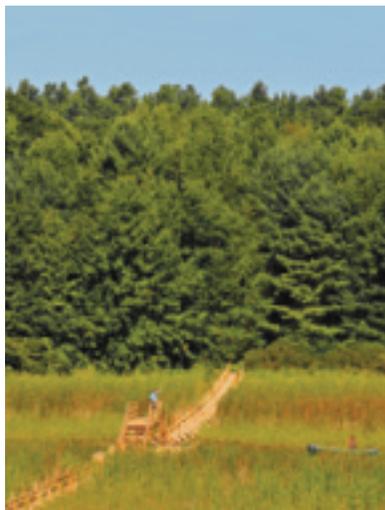
Évaluation des répercussions des activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations

l'Agence ignore si les cibles sont atteintes dans ces parcs. Dans les 28 autres parcs où des écosystèmes sont tributaires du feu, les cibles ont été atteintes dans 9 d'entre eux. L'Agence ignore donc si elle a atteint les cibles ou ne les a pas atteintes dans 74 % des parcs nationaux où les responsables ont établi des cibles en matière de gestion du feu.

7.55 L'Agence a établi une cible globale de 20 % qui est moins de la moitié de la cible de 50 % considérée comme nécessaire pour préserver l'intégrité écologique. L'incapacité à atteindre les cibles en matière de gestion du feu peut entraîner une accumulation de matériaux combustibles et le risque de feux de forêt intenses et catastrophiques. Ces feux hors de contrôle peuvent modifier des écosystèmes complets et représentent un risque élevé pour les vies humaines et les installations. Cependant, les gestionnaires de Parcs Canada nous ont affirmé que la gestion du feu est complexe et comporte des mesures variées, outre l'utilisation des brûlages dirigés, pour aider à protéger la population, les infrastructures et les terres avoisinantes des feux de forêt. Des exemples de telles mesures sont la création de coupe-feux, l'enlèvement des matériaux combustibles et le programme national *Prévenir... Un gage d'avenir*, qui vise à informer les propriétaires de maisons et les collectivités des mesures simples qu'ils peuvent prendre pour réduire les effets des feux de forêt. Notre recommandation concernant les cibles en matière de gestion du feu de même que la réponse de l'Agence sont présentées au paragraphe 7.74.

7.56 Les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* indiquent clairement que la préservation de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles vient en tête des priorités quand il s'agit de prendre en considération les activités destinées aux visiteurs et la réalisation de projets d'immobilisations (installations, hébergement et infrastructure) dans les parcs nationaux. En outre, les principes directeurs et politiques de gestion de l'Agence stipulent ce qui suit :

- les activités de plein air qui aident à comprendre la raison d'être et les objectifs d'un parc, tout en respectant son intégrité écologique, et qui nécessitent un minimum d'installations sont les seules permises;
- les activités humaines qui menacent l'intégrité des écosystèmes d'un parc ne sont pas permises;
- la promotion de l'appréciation et de la compréhension de l'intégrité écologique est à la base de l'utilisation et de la jouissance des parcs par le public.



Promenade de bois du sentier du ruisseau Jones, parc national des Mille-Îles — Pont en arc flottant conçu pour réduire l'impact sur le ruisseau et la zone humide.

Photo : Tom Lusk / © Parcs Canada / Parc national des Mille-Îles

7.57 Nous avons cherché à déterminer si les gestionnaires des parcs avaient évalué les répercussions possibles des activités humaines et des projets d'immobilisations (comme l'aménagement de nouveaux sentiers de randonnée, la reconstruction de barrages et la réfection de voies rapides) sur l'intégrité écologique, et s'ils avaient établi et mis en œuvre les mesures nécessaires pour contrer d'éventuels effets néfastes. Nous avons choisi un projet ou une activité dans chaque parc et examiné si les gestionnaires des parcs respectaient les exigences visant à assurer la prise en considération de l'intégrité écologique. Nous avons examiné ce qui suit :

- si une évaluation environnementale avait été effectuée, au besoin;
- si les gestionnaires de l'Agence Parcs Canada pouvaient démontrer que les obligations découlant des évaluations environnementales avaient été respectées;
- si une surveillance de l'efficacité avait été effectuée relativement aux répercussions du projet ou de l'activité sur l'intégrité écologique.

Les répercussions sur l'intégrité écologique ont été prises en considération au moment de la planification et de l'approbation des projets

7.58 Nous avons constaté que, pour chaque activité destinée aux visiteurs ou projet d'immobilisations que nous avons étudié, les gestionnaires des parcs avaient respecté les exigences de l'Agence voulant que les effets possibles sur l'intégrité écologique soient pris en compte. Les évaluations environnementales, lorsqu'elles se révélaient nécessaires, étaient effectuées et comprenaient une évaluation des effets cumulatifs. Quand des mesures d'atténuation s'avéraient nécessaires, les gestionnaires de Parcs Canada avaient pris des dispositions pour s'assurer qu'elles étaient mises en œuvre comme il se devait. Par ses processus d'évaluation environnementale, l'Agence a déterminé qu'il n'était pas nécessaire d'assurer un suivi pour la plupart des projets sur lesquels nous nous sommes penchés. Dans les cas où un suivi était jugé nécessaire, nous avons constaté ou bien qu'il avait été effectué ou que des plans étaient en place en vue d'assurer qu'il le soit en temps opportun.

7.59 Cependant, certains intervenants ont exprimé leurs préoccupations quant aux effets possibles de certaines activités destinées aux visiteurs sur les espèces sauvages et leur habitat. Ces parties soutiennent que des activités qui comportent des projets de développement commercial, comme des stations de ski, sont incompatibles avec la toute première priorité de l'Agence, à savoir la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique

Pétitions en matière d'environnement — Mécanisme officiel, établi en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, qui permet aux Canadiens d'exprimer leurs préoccupations aux ministres fédéraux et à leurs ministères au sujet de questions environnementales et d'obtenir une réponse. Se reporter au chapitre 9 du présent rapport pour obtenir des renseignements supplémentaires sur le processus de pétition.

des parcs nationaux. Selon elles, rien ne confirme non plus que ce type d'activité aide à comprendre la raison d'être et les objectifs d'un parc ou fasse la promotion de l'appréciation et de la compréhension de l'intégrité écologique, comme le prévoient les principes directeurs de l'Agence (voir la pièce 7.6). Le commissaire a aussi reçu de nombreuses **pétitions en matière d'environnement** à cet égard.

7.60 Les responsables de Parcs Canada nous ont indiqué que l'expérience et l'éducation des visiteurs font partie intégrante de leur approche relativement à la préservation ou au rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Selon l'Agence, les activités proposées aux visiteurs permettent aux gens de découvrir les parcs nationaux du Canada, et cela se traduit dans le soutien de la population à l'endroit du mandat et des programmes de l'Agence en vue de protéger l'intégrité écologique. Ainsi, la pratique de nouvelles activités, comme le vélo de montagne, les parcs aériens, le deltaplane et les parcours ferrés, a été récemment approuvée, en principe, dans les parcs nationaux. Parcs Canada nous a fourni des études et des données

Pièce 7.6 Les activités destinées aux visiteurs au mont Norquay soulèvent des préoccupations chez certains intervenants

En mai 2013, le ministre de l'Environnement (responsable de Parcs Canada) a approuvé un plan à long terme visant la station de ski du mont Norquay, dans le parc national Banff. Le plan, établi par l'exploitant de la station de ski, décrit les grandes lignes du développement et de l'exploitation de la station de ski sur une période de cinq à quinze ans. Le projet d'aménagement qui a été approuvé dans le cadre du plan comprend un parcours ferré (*via ferrata*) — c'est-à-dire des voies d'escalade pourvues de câbles, d'échelles et de ponts fixés à la paroi rocheuse d'une montagne —, une nouvelle terrasse d'observation, et l'exploitation, pendant l'été, du salon de thé en altitude et du télésiège.

Parcs Canada a reçu des commentaires positifs et négatifs du public à propos de ce plan. Certains ont indiqué que c'était un bel exemple d'intendance environnementale, alors que d'autres étaient préoccupés du fait que cette décision avait pour effet de lever l'interdiction d'exploiter pendant l'été le télésiège et le salon de thé, interdiction qui était entrée en vigueur en 1989. Les principales préoccupations portaient sur les répercussions que l'utilisation estivale pourrait avoir sur la végétation et la faune vulnérables. Plus particulièrement, on se préoccupe d'un empiètement plus important sur l'habitat du grizzli et le corridor faunique par un plus grand nombre de visiteurs.

Les responsables de Parcs Canada avaient évalué les effets possibles du projet sur l'intégrité écologique, ce qui concorde avec nos constatations relativement aux autres activités destinées aux visiteurs et aux projets d'immobilisations sur lesquels nous sommes penchés. Une évaluation environnementale stratégique et une évaluation des répercussions environnementales ont été effectuées et l'Agence a étudié les commentaires formulés par le public en ce qui concerne le plan à long terme. Le plan approuvé par le ministre tenait compte des principales mesures d'atténuation concernant l'utilisation estivale énoncées dans les lignes directrices visant la station de ski Norquay et dans l'évaluation des répercussions environnementales du projet d'aménagement.

Source : D'après des documents de Parcs Canada

d'enquête sur le lien entre la fréquentation des parcs et le soutien accordé aux parcs nationaux; cependant, d'autres études validant le fait que de telles activités répondent aux critères de l'Agence relativement à la promotion de l'appréciation et de la compréhension de l'intégrité écologique et des buts et objectifs des parcs nationaux pourraient contribuer à rassurer les intervenants.

Évaluation des effets de l'utilisation des terres adjacentes

7.61 Le rapport de Parcs Canada intitulé *État des lieux naturels et historiques du Canada 2011* indique que l'utilisation des terres adjacentes, comme les opérations forestières industrielles, constitue une menace importante pour l'intégrité écologique. Dans le rapport, on mentionne que les opérations forestières et les autres aménagements de terrains adjacents aux parcs nationaux peuvent directement affecter la santé de la flore et de la faune d'un parc. C'est surtout vrai pour les espèces qui se déplacent à l'extérieur des limites du parc pour répondre à leurs besoins essentiels, par exemple la reproduction et l'élevage des petits. Quand l'utilisation des terres adjacentes est incompatible avec la conservation, les parcs sont isolés, ce qui en réduit l'efficacité.

7.62 Dans le document intitulé *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, on indique que les responsables des parcs nationaux doivent faire des efforts concertés afin d'encourager des activités acceptables sur les terres adjacentes et de décourager celles qui ne le sont pas, et d'établir des objectifs mesurables et des stratégies de gestion permettant d'assurer la protection des écosystèmes des parcs et des environs. Lorsque des activités se déroulant à l'extérieur d'un parc menacent l'intégrité écologique, il est attendu de l'Agence qu'elle entreprenne des démarches auprès des gestionnaires des terres adjacentes dans le but d'éliminer ou de réduire la menace.

7.63 Nous avons vérifié si les responsables de l'Agence avaient :

- déterminé et évalué les répercussions possibles de l'utilisation des terres adjacentes;
- établi les mesures à prendre pour tenir compte de l'utilisation des terres adjacentes pouvant avoir des effets sur l'intégrité écologique à l'intérieur du parc;
- fixé des objectifs mesurables et établi des stratégies de gestion pour contrer les répercussions possibles;
- pris part à des initiatives régionales d'aménagement du territoire dans le but d'atténuer les effets des pratiques liées à l'utilisation des terres adjacentes sur les écosystèmes des parcs;
- collaboré avec les gestionnaires des terres adjacentes pour atténuer les effets de l'utilisation non compatible de ces terres.

Des mesures ont été prises pour contrer les effets de l'utilisation des terres adjacentes sur les parcs

7.64 Les responsables des parcs utilisent différentes méthodes pour comprendre quels sont les risques liés à l'utilisation des terres adjacentes, notamment en prenant part à des activités régionales d'aménagement du territoire, en siégeant à des conseils consultatifs publics en lien avec l'industrie de l'extraction des ressources, et en établissant des partenariats avec des organisations locales comme des offices de protection de la nature. Nous avons constaté que les responsables des neuf parcs sélectionnés avaient déterminé les effets que des activités telles que l'agriculture, la foresterie, l'urbanisation et l'hydroélectricité, se déroulant sur les terres adjacentes, pouvaient avoir sur l'intégrité écologique.

7.65 Bien qu'aucune approche systématique ne soit en place pour établir des objectifs mesurables et des stratégies visant à atténuer les effets des utilisations des terres qui sont incompatibles avec les écosystèmes des parcs, nous avons constaté que, dans la plupart des parcs, les responsables étaient en mesure de montrer qu'ils avaient adopté des mesures et avaient collaboré avec les gestionnaires des terres adjacentes en ce qui a trait à certains problèmes (voir la pièce 7.7).

Pièce 7.7 Atténuer les répercussions du développement en collaborant avec les gestionnaires des terres adjacentes

Au parc national des Mille-Îles, les responsables du parc ont été invités à réagir aux plans des municipalités environnantes. Leurs commentaires ont incité certains cantons adjacents à inclure des considérations relatives à la durabilité dans leurs plans officiels, aidant ainsi à créer une zone tampon entre les terres du parc et les projets d'aménagement à proximité et à maintenir des liens entre les écosystèmes des parcs et l'écosystème plus vaste. Par exemple, le plan officiel d'une municipalité exige que Parcs Canada et d'autres instances soient consultées lorsqu'un projet d'aménagement ou la modification d'un site est proposé à proximité de terres publiques ou de terres protégées.

Source : Adapté de documents de Parcs Canada

Adaptation aux réductions des ressources

Les difficultés relatives à la préservation de l'intégrité écologique augmentent

7.66 La préservation et le rétablissement de l'intégrité écologique posent des difficultés. Il faut recueillir, analyser et utiliser des données relatives à l'écosystème pour résoudre des problèmes environnementaux ayant trait à de nombreuses espèces et à l'évolution des conditions de l'habitat. Dans son rapport intitulé *État des lieux naturels et historiques du Canada 2011*, l'Agence notait qu'elle n'avait pas encore évalué l'état de l'intégrité écologique en ce qui a trait à 41 % des écosystèmes des parcs, et elle prévoyait qu'il lui faudrait plusieurs années pour y parvenir.

Le rapport révélait que moins de la moitié des écosystèmes évalués dans les parcs nationaux du Canada étaient en bon état; en outre, on y soulignait que, selon l'évaluation de l'Agence, 43 % des écosystèmes dans un état passable présentaient une tendance à la détérioration, ce qui constituait une source de préoccupation. L'Agence a aussi observé une tendance à la détérioration dans les écosystèmes dont l'état était coté bon ou mauvais. Dans l'ensemble, nous avons constaté que 34 % des écosystèmes évalués par l'Agence étaient en déclin.

7.67 Au même moment, les menaces à l'écologie des parcs, notamment les espèces exotiques envahissantes, les changements climatiques et la dégradation des habitats à l'extérieur des parcs nationaux, vont en s'aggravant, et l'Agence a établi qu'elles constituaient un risque important. Ainsi, les responsables du parc national de la Pointe-Pelée ont signalé que la destruction et la dégradation considérable des habitats des milieux humides côtiers et des zones littorales avaient perturbé les processus lacustres et côtiers dans le bassin du lac Érié. La superficie totale des plages dans le parc a diminué de plus de la moitié depuis 1931 (voir la pièce 7.8). Bien que l'érosion et les dépôts soient des perturbations naturelles subies par l'habitat côtier, on estime que cette érosion accélérée a été causée par les structures portuaires des villes avoisinantes, par les mesures de protection des rives publiques et privées, et par l'extraction de sable effectuée au cours du dernier siècle. L'Agence a signalé en 2011 que l'état de cet écosystème côtier était mauvais et qu'il se détériorait.

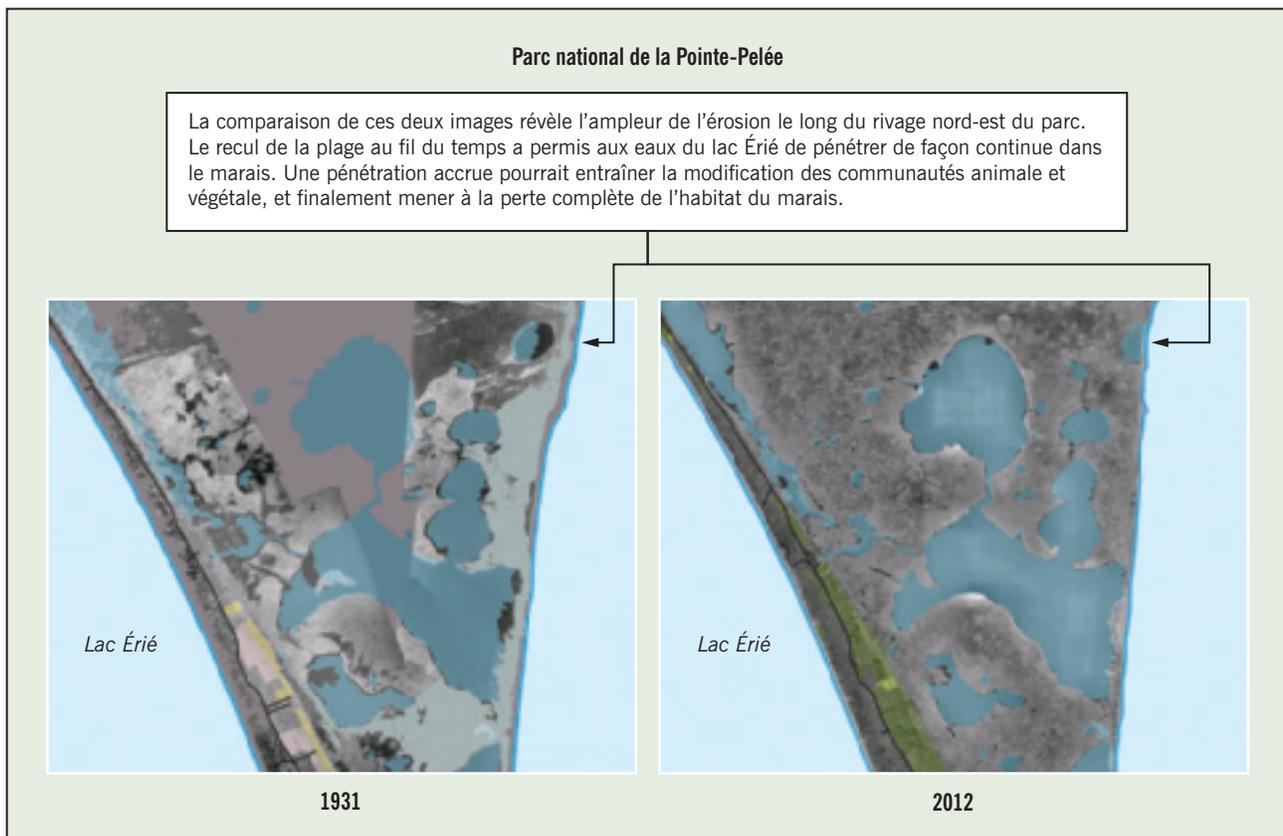
Les ressources pour préserver l'intégrité écologique ont diminué

7.68 Nous avons constaté que les fonds affectés à la conservation des ressources patrimoniales avaient diminué de 15 % au cours de l'exercice 2012-2013, comparativement à la moyenne des six exercices précédents, et que d'autres réductions étaient prévues par suite de décisions découlant du budget fédéral de 2012. La taille de l'effectif prévu pour la conservation des ressources patrimoniales a diminué de 23 % pour l'exercice 2013-2014, comparativement à la moyenne des sept exercices précédents. Plus précisément, le personnel à vocation scientifique a été réduit de 33 % au cours de cette période, 60 des 179 postes ayant été éliminés. Nous avons aussi constaté que le nombre de postes saisonniers avait augmenté, passant de 37 % à presque 60 % pour l'exercice 2013-2014, ce qui amplifie l'incidence de la réduction du nombre de postes puisque les employés saisonniers travaillent seulement une partie de l'année.

7.69 Lorsque Parcs Canada a élaboré les programmes de surveillance écologique des parcs nationaux au départ, en 2008, elle avait prévu un budget supplémentaire de 42 000 \$ par parc pour la mise en œuvre des programmes. Le budget réel a par la suite été réduit à 15 000 \$ par parc. Une évaluation réalisée par Parcs Canada en 2010 a révélé que certains programmes de surveillance avaient été laissés en suspens et étaient réduits à la suite des changements apportés au financement. Dans le cadre d'une évaluation de programme, le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation, au sein de l'Agence, a réalisé des sondages auprès de responsables de Parcs Canada, qui lui ont valu les réponses suivantes :

- des mesures de surveillance doivent être éliminées et des protocoles réexaminés en raison du sous-financement du programme de surveillance;
- les principales contraintes sont une dotation en personnel inadéquate et un budget insuffisant;

Pièce 7.8 L'érosion accélérée du rivage au parc national de la Pointe-Pelée menace les écosystèmes du marais et du littoral



Source : Adapté de documents de Parcs Canada

- « des investissements importants ont été faits afin de concevoir le programme de surveillance; cependant, au fil du temps, l'argent a fait défaut et, par conséquent, notre capacité à décrire avec exactitude ce qui se passe dans les écosystèmes s'en est trouvée réduite ».

Une réponse donnée par Parcs Canada à propos d'un des parcs visés par le présent audit révélait qu'il n'avait pas été possible de mettre en œuvre le programme de surveillance de 2008 en raison de la diminution des ressources financières, conjuguée à une réduction de 47 % du personnel disponible pour effectuer la surveillance écologique dans le parc.

7.70 Comme nous l'avons indiqué précédemment, il y a d'autres lacunes importantes dans les systèmes établis par l'Agence pour préserver et rétablir l'intégrité écologique, telles que la réalisation de recherches prioritaires, ainsi que la production de rapports sur la mise en œuvre des plans directeurs et de rapports sur l'état des parcs.

L'analyse de la capacité de l'Agence à préserver l'intégrité écologique est déficiente

7.71 Compte tenu des importantes compressions mises en œuvre récemment dans les budgets et à l'égard du personnel de conservation des ressources patrimoniales, nous avons voulu savoir si l'Agence avait évalué sa capacité à exercer ses principales responsabilités dans l'ensemble des parcs nationaux du Canada et si elle avait élaboré des plans pour remédier aux lacunes décelées dans la mise en œuvre et à la détérioration des conditions de nombreux écosystèmes des parcs.

7.72 Nous avons demandé à l'Agence de nous indiquer quelle était son analyse de capacité et quel était son plan d'action pour combler les lacunes dans la mise en œuvre des programmes et pour remédier à la détérioration de l'état de nombreux écosystèmes des parcs. Les gestionnaires nous ont dit que l'Agence avait procédé à des rajustements de manière à s'adapter aux réductions de budgets et de personnel pour la conservation des ressources patrimoniales. Par exemple :

- Il fallait une plus grande capacité scientifique durant l'étape d'élaboration du programme de surveillance de l'Agence qu'il n'en faut maintenant pour le mettre en œuvre. Par conséquent, il faut moins de postes en sciences.
- Les programmes de surveillance des parcs sont en voie d'être modifiés de manière à tenir compte des lignes directrices de 2011.
- La réattribution des tâches relatives au maintien de l'ordre et aux interventions auprès des visiteurs, qui incombait auparavant

aux agents de la conservation des ressources, a permis de réduire le nombre d'agents sans qu'il y ait perte de capacité.

- L'Agence a réévalué les types de postes et le nombre de personnes nécessaires pour exercer les principales responsabilités de l'Agence dans chaque parc.

7.73 Nous avons constaté que la plupart de ces rajustements avaient été entrepris avant les plus récentes réductions budgétaires. Les rajustements ont pour effet de réaffecter moins de ressources à l'exercice de l'ensemble des diverses responsabilités qui incombent à l'Agence pour préserver ou rétablir l'intégrité écologique; en outre, l'Agence n'a fourni aucune analyse quantitative montrant que ces mesures suffisent pour parer aux réductions de ressources. Ni le bureau national de Parcs Canada ni aucun des bureaux responsables des neuf parcs sélectionnés n'ont été en mesure de présenter un plan concret qui aurait montré comment et à quel moment l'Agence, malgré des ressources nettement réduites, parviendrait à rattraper le retard dans les travaux nécessaires à la mise en œuvre complète de ses systèmes destinés à préserver ou à rétablir l'intégrité écologique, tout en continuant à accomplir ses tâches principales.

7.74 Recommandation — Compte tenu des récentes réductions des ressources, Parcs Canada devrait procéder à une analyse de ses capacités et prendre des mesures pour combler les lacunes qui suivent, en matière de mise en œuvre. L'Agence devrait préciser comment et à quel moment elle aura :

- comblé les lacunes relevées dans les domaines de recherche prioritaires afin d'établir des données de référence sur les écosystèmes des parcs;
- produit des rapports sur la mise en œuvre des plans directeurs des parcs et des rapports sur l'état des parcs;
- terminé la mise en place d'un système entièrement opérationnel et scientifiquement crédible pour assurer la surveillance de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada et produire des rapports à cet égard;
- veillé à ce que l'information recueillie à l'aide des systèmes de surveillance soit téléchargée dans la base de données du Centre d'information sur les écosystèmes de l'Agence en temps opportun;
- atteint ses objectifs en matière de gestion active du feu;
- pris des mesures pour contrer la détérioration de l'état de nombreux écosystèmes de parcs.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée en partie.

Parcs Canada ne considère pas avoir besoin d'une autre analyse de ses capacités, puisque l'Agence a déjà veillé à ce que la capacité à l'intérieur du nouveau modèle organisationnel pour la fonction de conservation des ressources corresponde aux priorités de Parcs Canada en matière de conservation.

Compte tenu de ses capacités actuelles, Parcs Canada accepte de prendre les mesures suivantes :

- veiller à ce que les plans directeurs des parcs soient achevés dans les délais prescrits par la loi, à ce que les mises à jour annuelles au sujet de la mise en œuvre des plans directeurs soient effectuées et à ce que les évaluations de l'état des parcs soient réalisées à temps pour qu'on puisse utiliser cette information au moment d'élaborer les plans directeurs des parcs;
- veiller à ce que l'information recueillie dans le cadre des activités de surveillance soit téléchargée chaque année dans la base de données du Centre d'information sur les écosystèmes;
- harmoniser les programmes de surveillance de chacun des parcs avec les lignes directrices pour la surveillance de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada (Parcs Canada 2011) afin de s'assurer que chaque parc dispose d'un programme de surveillance entièrement opérationnel et réalisé à temps pour orienter les évaluations de l'état du parc et le processus d'élaboration des plans directeurs;
- investir annuellement 15 millions de dollars en moyenne dans son initiative Agir sur le terrain pour mettre en œuvre des projets de gestion active et de restauration écologique (y compris l'utilisation active du feu) afin de s'attaquer à des questions écologiques clés (révélées par la surveillance écologique et la recherche) et d'améliorer les résultats pour un indicateur de l'intégrité écologique dans 20 parcs nationaux d'ici mars 2015.

Conclusion

7.75 L'Agence s'est acquittée de ses principales responsabilités en ce qui concerne la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Elle a élaboré un cadre de travail solide constitué de politiques, de directives et de lignes directrices afin de s'acquitter de ces responsabilités principales. Depuis le rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux de 2000 et notre audit de 2005, l'Agence a amélioré l'orientation qu'elle fournit dans de nombreux domaines. Elle a mis à jour ses lignes directrices relativement à la planification de la gestion des parcs et à la production de rapports; élaboré des principes et des lignes directrices sur le rétablissement écologique; et élaboré des lignes directrices pour la surveillance de l'intégrité écologique.

7.76 Les responsables des parcs ont tenu compte des effets que pouvaient avoir sur l'intégrité écologique les activités destinées aux visiteurs et les projets d'immobilisations sur lesquels nous nous sommes penchés. Les projets de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique que nous avons examinés ont été menés à bien conformément aux lignes directrices et aux directives de l'Agence. Cette dernière a réalisé des travaux importants dans tous les secteurs que nous avons examinés.

7.77 Cependant, la mise en œuvre de systèmes de surveillance et de production de rapports sur l'intégrité écologique a été lente; et l'Agence a du mal à respecter bon nombre de ses échéances et de ses cibles. Ainsi, certains des principaux éléments qui assurent la crédibilité scientifique d'un système de surveillance de l'intégrité écologique font défaut ou ne sont qu'en partie élaborés. Dans la plupart des cas, l'Agence n'a pas fait rapport annuellement en ce qui a trait aux plans directeurs des parcs ni mis à jour l'information à l'appui de la planification et de la production de rapports. Aussi, les cibles en ce qui concerne la préservation des écosystèmes par la gestion active du feu n'ont pas été atteintes.

7.78 L'Agence n'a pas précisé comment et à quel moment, malgré des ressources nettement réduites, elle parviendrait à rattraper le retard accumulé dans les travaux, à contrer les menaces émergentes pour l'intégrité écologique et à remédier à la détérioration recensée de l'état de nombreux écosystèmes dans les parcs. Par conséquent, les risques sont grands que l'Agence prenne encore plus de retard dans la réalisation de ses initiatives de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si l'Agence Parcs Canada s'était acquittée de ses principales responsabilités en matière de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les responsabilités de Parcs Canada en ce qui concerne les parcs nationaux terrestres. Nous n'avons pas examiné les responsabilités de l'Agence concernant les aires marines de conservation ou les lieux historiques nationaux. Nous avons ciblé les responsabilités de l'Agence en matière de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Nous n'avons pas examiné ses responsabilités en ce qui a trait à l'éducation du public ou à l'amélioration de l'expérience des visiteurs.

Pour procéder à nos travaux détaillés, nous avons sélectionné un échantillon de parcs :

- Parc national de l'île-du-Prince-Édouard (Île-du-Prince-Édouard);
- Parc national Fundy (Nouveau-Brunswick);
- Parc national de la Mauricie (Québec);
- Parc national des Mille-Iles (Ontario);
- Parc national de la Pointe-Pelée (Ontario);
- Parc national du Mont-Riding (Manitoba);
- Parc national Banff (Alberta);
- Parc national Kootenay (Colombie-Britannique);
- Réserve du parc national de Pacific Rim (Colombie-Britannique).

Nous avons choisi ces parcs parce qu'ils sont situés dans sept provinces différentes et comprennent plusieurs régions écologiques, et parce qu'ils se distinguent les uns des autres par leur étendue géographique, le nombre annuel de visiteurs et la gravité des pressions écologiques qu'ils subissent.

Pour déterminer si l'Agence s'était acquittée de ses responsabilités principales en matière de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux, nous avons examiné si, dans chacun des neuf parcs, les responsables :

- avaient mis en œuvre un plan directeur visant à préserver et à rétablir l'intégrité écologique, et rendu compte des progrès réalisés par rapport à ce plan;
- avaient mis en œuvre des systèmes de surveillance de l'intégrité écologique et recueilli les renseignements de base nécessaires pour déterminer quelles mesures de gestion sont nécessaires pour préserver ou rétablir l'intégrité écologique;
- s'étaient conformés aux lignes directrices et aux directives établies par l'Agence pour la mise en œuvre des activités de préservation ou de rétablissement sélectionnées;
- avaient évalué les effets possibles de certains projets d'immobilisations ou de certaines activités destinées aux visiteurs sur l'intégrité écologique;
- avaient évalué les effets possibles de l'utilisation des terres adjacentes sur l'intégrité écologique des parcs et défini des mesures, dans le cadre de leur mandat, pour atténuer ces effets.

Nous avons sélectionné des projets de préservation ou de rétablissement ainsi que des projets d'immobilisations ou des activités destinées aux visiteurs dans chacun des neuf parcs, pour les examiner en détail. Cette sélection comprenait un éventail des types de projets et d'activités que l'Agence entreprend. Les projets que nous avons sélectionnés étaient en grande partie achevés.

Nous nous sommes aussi penchés sur des facteurs plus généraux, en plus de nos travaux visant les neuf parcs nationaux sélectionnés. Nous avons recueilli des renseignements, comme des données sur la préparation des plans directeurs des parcs et des rapports sur l'état des parcs, pour chacun des 44 parcs nationaux et réserves de parc national. Nous avons examiné dans quelle mesure les systèmes de surveillance avaient été élaborés pour les parcs nationaux du Nord. Nous avons aussi vérifié si Parcs Canada avait évalué sa capacité à s'acquitter de ses principales responsabilités en matière de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique, compte tenu des récentes réductions en matière de ressources humaines et financières.

En plus d'examiner la documentation de l'Agence, nous avons eu des entretiens avec des personnes clés du bureau national de Parcs Canada et des responsables de certains parcs au pays. Nous avons aussi mené des entrevues avec certains partenaires des Premières Nations et des intervenants des parcs.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Agence Parcs Canada s'était acquittée de ses principales responsabilités en matière de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux, nous avons utilisé les critères suivants :	
<p>Parcs Canada a mis en œuvre des plans directeurs visant à préserver ou à rétablir l'intégrité écologique, et a rendu compte des progrès réalisés dans les parcs nationaux sélectionnés pour l'audit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i>, 2000 • <i>Loi sur l'Agence Parcs Canada</i>, 1998 • <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada</i>, 1994 • <i>Parcs Canada, Guide de la planification de la gestion</i>, 2008
<p>Parcs Canada a mis en œuvre des systèmes de surveillance de l'intégrité écologique et de l'efficacité des mesures de gestion destinées à préserver ou à rétablir l'intégrité écologique des parcs nationaux sélectionnés pour l'audit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada</i>, 1994 • <i>Parcs Canada, Lignes directrices de suivi de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada</i>, 2011 • <i>Parcs Canada, Surveillance et rapports relatifs à l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada, volume 1 : Principes directeurs</i>, 2005 • <i>Parcs Canada, Surveillance et rapports relatifs à l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada, volume 2 : Guide de mise en place de la surveillance de l'IE dans les parcs</i>, 2007 • <i>Parcs Canada, Intégrité écologique des parcs nationaux du Nord du Canada — Un pas vers le progrès</i>, 2010
<p>Parcs Canada a recueilli les renseignements de base nécessaires pour déterminer quelles mesures de gestion sont nécessaires pour préserver ou rétablir l'intégrité écologique des parcs nationaux sélectionnés pour l'audit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada</i>, 1994 • <i>Parcs Canada, Bulletin de gestion 2.4.9 — Gestion des données écologiques</i>, 2001
<p>Parcs Canada a adhéré à ses directives et à ses lignes directrices pour la mise en œuvre des activités de préservation ou de rétablissement dans les parcs nationaux sélectionnés pour l'audit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Parcs Canada, Principes et lignes directrices pour la restauration écologique dans les aires naturelles protégées du Canada</i>, 2008 • <i>Parcs Canada, Directive sur la gestion des espèces exotiques dans les parcs nationaux du Canada</i>, 2008 • <i>Parcs Canada, directive de gestion 4.4.11 : Directive sur la gestion des populations d'espèces sauvages surabondantes dans les parcs nationaux du Canada</i>, 2007 • <i>Parcs Canada, directive de gestion 2.4.4 : Directive de gestion du feu</i>, 2005 • <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada</i>, 1994

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Agence Parcs Canada s'était acquittée de ses principales responsabilités en matière de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Parcs Canada a évalué les effets possibles (positifs ou négatifs) sur l'intégrité écologique pouvant découler de certaines activités destinées aux visiteurs et des projets d'immobilisations, et a défini et mis en œuvre les mesures nécessaires pour contrer les effets négatifs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada</i>, 1994 • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>, 1992 et 2012 • Directive provisoire de Parcs Canada sur la mise en œuvre de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>, 2012 • Bulletin de gestion 2.6.10 — Évaluation des activités récréatives et des événements spéciaux, révisé en 2010
<p>Parcs Canada a évalué les effets possibles de l'utilisation des terres adjacentes sur l'intégrité écologique des parcs, et a défini et mis en œuvre des mesures, dans le cadre de son mandat, pour atténuer ces effets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada</i>, 1994

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit portait sur la période de janvier 2006 à juin 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 25 juin 2013.

Équipe d'audit

Directeur principal : Andrew Ferguson

Directeur : James Reinhart

Dominic Cliche

Marie Duchaine

Melissa Miller

Boris Romaguer

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Planification de la gestion des parcs et production de rapports	
<p>7.31 Parcs Canada devrait s'assurer que les plans directeurs des parcs sont produits dans les délais prescrits, que l'Agence rend compte chaque année de la mise en œuvre des plans directeurs et que les rapports sur l'état des parcs sont préparés à temps, de façon à pouvoir orienter les plans directeurs des parcs. (7.15-7.30)</p>	<p>Recommandation acceptée. Parcs Canada veillera à ce qu'à l'avenir les plans directeurs des parcs soient produits dans les délais prescrits par la loi, à ce que les mises à jour annuelles au sujet de la mise en œuvre des plans directeurs soient effectuées et à ce qu'une évaluation de l'état des parcs soit réalisée à temps pour qu'on puisse utiliser cette information au moment d'élaborer les plans directeurs des parcs.</p>
Adaptation aux réductions des ressources	
<p>7.74 Compte tenu des récentes réductions des ressources, Parcs Canada devrait procéder à une analyse de ses capacités et prendre des mesures pour combler les lacunes qui suivent, en matière de mise en œuvre. L'Agence devrait préciser comment et à quel moment elle aura :</p> <ul style="list-style-type: none"> • comblé les lacunes relevées dans les domaines de recherche prioritaires afin d'établir des données de référence sur les écosystèmes des parcs; • produit des rapports sur la mise en œuvre des plans directeurs des parcs et des rapports sur l'état des parcs; 	<p>Recommandation acceptée en partie.</p> <p>Parcs Canada ne considère pas avoir besoin d'une autre analyse de ses capacités, puisque l'Agence a déjà veillé à ce que la capacité à l'intérieur du nouveau modèle organisationnel pour la fonction de conservation des ressources corresponde aux priorités de Parcs Canada en matière de conservation.</p> <p>Compte tenu de ses capacités actuelles, Parcs Canada accepte de prendre les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que les plans directeurs des parcs soient achevés dans les délais prescrits par la loi, à ce que les mises à jour annuelles au sujet de la mise en œuvre des plans directeurs soient effectuées et à ce que les évaluations de l'état des parcs soient réalisées à temps pour qu'on puisse utiliser cette information au moment d'élaborer les plans directeurs des parcs;

Recommandation	Réponse du Ministère
<ul style="list-style-type: none"> • terminé la mise en place d'un système entièrement opérationnel et scientifiquement crédible pour assurer la surveillance de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada et produire des rapports à cet égard; • veillé à ce que l'information recueillie à l'aide des systèmes de surveillance soit téléchargée dans la base de données du Centre d'information sur les écosystèmes de l'Agence en temps opportun; • atteint ses objectifs en matière de gestion active du feu; • pris des mesures pour contrer la détérioration de l'état de nombreux écosystèmes de parcs. (7.66-7.73) 	<ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que l'information recueillie dans le cadre des activités de surveillance soit téléchargée chaque année dans la base de données du Centre d'information sur les écosystèmes; • harmoniser les programmes de surveillance de chacun des parcs avec les lignes directrices pour la surveillance de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada (Parcs Canada 2011) afin de s'assurer que chaque parc dispose d'un programme de surveillance entièrement opérationnel et réalisé à temps pour orienter les évaluations de l'état du parc et le processus d'élaboration des plans directeurs; • investir annuellement 15 millions de dollars en moyenne dans son initiative Agir sur le terrain pour mettre en œuvre des projets de gestion active et de restauration écologique (y compris l'utilisation active du feu) afin de s'attaquer à des questions écologiques clés (révélées par la surveillance écologique et la recherche) et d'améliorer les résultats pour un indicateur de l'intégrité écologique dans 20 parcs nationaux d'ici mars 2015.