Examen des programmes de surveillance de la fréquentation et d'information sur les visiteurs de Parcs Canada

Août 2004

Groupe du rendement, de la vérification et de l'examen - Stratégie et Plans

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ii
INTRODUCTION 1
MÉTHODOLOGIE ET CRITÈRES 1
FRÉQUENTATION 2
Pertinence des données : Ce que nous mesurons et pourquoi 2
Participation au programme : endroits où le nombre de visites est mesuré 3
Qualité des données 4
Portée de la surveillance et calendrier des rapports nationaux 5
Objectifs relatifs aux visites 6
Coûts 6
PROGRAMME D'INFORMATION SUR LES VISITEURS 6
Pertinence des données : Ce que nous mesurons et pourquoi 7
Participation au programme : Endroits où les sondages se déroulent 8
Qualité des données 9
Objectifs en matière d'utilisation, de compréhension et de satisfaction 9
Coûts 11
RECOMMANDATIONS 11
Régie globale 11
Normes et pratiques 12
Vérification indépendante 12
Rapport national coordonné 12
Déterminer les coûts du programme et la rentabilité 12
Politique sur l'établissement des objectifs nationaux 13
Documenter les mesures de suivi et les améliorations du rendement 13

SOMMAIRE

Parcs Canada réunit depuis très longtemps des données sur la fréquentation, les caractéristiques des visiteurs et leur satisfaction. Il y a environ 30 à 36 mois, le Comité des finances a défini une orientation nationale relative à la surveillance de la fréquentation et à l'information sur les visiteurs. Depuis, on a continué de débattre des éternelles questions concernant la qualité des données et l'abordabilité et de faire face à de nouveaux défis comme la pertinence des données, la nécessité de réunir des données nouvelles ou différentes ou encore la responsabilisation gestionnelle concernant les mesures à prendre. Cet examen constitue un résumé de ces nouveaux défis et une évaluation de la capacité du cadre de gestion à garantir la pertinence et la qualité des données, la participation aux programmes, l'établissement des objectifs de rendement et le suivi.

Le GRVE qui a mené cet examen a dépouillé des documents et interrogé des spécialistes en sciences sociales et des gestionnaires de programme. Il a évalué jusqu'à quel point les programmes se conformaient aux caractéristiques des cadres de saine gestion (p. ex., processus clairs de définition des données à réunir et des critères de qualité; orientation claire sur la participation et les processus de surveillance et de suivi; processus clairs d'établissement des objectifs; processus de suivi et de prises de mesures par les gestionnaires lorsque les objectifs ne sont pas atteints).

En conclusion, sauf quelques exceptions, les données cumulées à ce jour sont clairement définies et seraient utiles. Il existe toutefois certaines faiblesses, entre autres, décisions relatives aux données nouvelles ou supplémentaires requises au palier national, transmission au Bureau national des données sur la fréquentation et uniformité des méthodes garantissant la qualité des données et mode de diffusion de ces données au pays. L'orientation générale touchant le choix des participants est claire, mais il faudra déterminer dans quelles circonstances les sites gérés par des tiers devraient participer aux programmes. L'orientation relative à participation à la surveillance de la fréquentation est respectée, mais Parcs Canada n'atteindra pas son objectif concernant la participation au PIV. Les objectifs ne sont pas établis uniformément à l'Agence. La plupart des objectifs touchant l'utilisation et la satisfaction sont atteints. La plupart des sites n'atteindront probablement pas l'objectif national de compréhension. Il n'existe aucun système de suivi ou de rapport relatif aux mesures prises par les gestionnaires pour améliorer la performance en cas de non conformité aux normes nationales.

Suite à l'examen, il est recommandé que Parcs Canada :

- Précise la régie globale des programmes (p. ex., organisme clé de définition d'orientation et responsable national)
- Règle une série de questions liées aux normes et pratiques visant la qualité, l'exhaustivité, le règlement des différends et les rapports publics avant la saison d'exploitation 2005
- Mène une vérification indépendante de la qualité des données sur la fréquentation
- Améliore la coordination des rapports nationaux sur la fréquentation afin que les données puissent faciliter la prise de décisions et de mesures
- Mène une étude sur les coûts nationaux de la surveillance de la fréquentation et de la rentabilité d'ici cinq ans

- Rédige un guide d'établissement des objectifs nationaux.
- Élabore un système pour documenter les mesures de suivi et les améliorations du rendement.

Examen des programmes de surveillance de la fréquentation et d'information sur les visiteurs[1]

INTRODUCTION

Parcs Canada réunit depuis très longtemps des données sur la fréquentation, les caractéristiques des visiteurs et leur satisfaction. Bien qu'ils soient distincts, les programmes de surveillance de la fréquentation et d'information sur les visiteurs sont liés. L'information sur la fréquentation constitue le fondement des sondages auprès des visiteurs. Elle oriente la planification des sondages et garantit que les résultats de ces derniers sont représentatifs de tous les visiteurs ou de sous-groupes spécifiques de visiteurs.

Trente à trente-six mois se sont écoulés depuis que le Comité des finances a défini une orientation nationale relative à la surveillance de la fréquentation et au programme d'information sur les visiteurs. Depuis, on a continué de débattre des éternelles questions concernant la qualité des données et l'abordabilité et de faire face à de nouveaux défis comme la pertinence des données, la nécessité de réunir des données nouvelles ou différentes ou encore la responsabilisation gestionnelle concernant les mesures à prendre.

Cet examen constitue un résumé des nouveaux défis et une évaluation de la capacité du cadre de gestion à garantir :

- La pertinence et la qualité des données
- La participation au programme
- L'établissement des objectifs et le suivi.

MÉTHODOLOGIE ET CRITÈRES

Le Groupe du rendement, de la vérification et de l'examen (GRVE), qui a mené cet examen, a dépouillé des documents et des dossiers dont des sommaires standard annuels de suivi de la fréquentation et interrogé des spécialistes en sciences sociales et des gestionnaires de programme de Parcs Canada.

Nous avions retenu comme critères d'un cadre de saine gestion ce qui suit : des définitions claires de ce qui constituent des renseignements appropriés et pertinents sur la fréquentation et les visiteurs, un consensus raisonnable sur l'utilité des données, des processus pour déterminer les données importantes, les normes de qualité attendues ainsi que pour surveiller et vérifier que les données requises sont réunies selon des normes reconnues et en temps opportun. Nous nous attendions à trouver des processus de règlement des problèmes relatifs à ces questions.

En ce qui a trait à la participation aux programmes, nous nous attendions à trouver une orientation claire sur le degré de participation des unités (c.-à-d., les parcs et les lieux historiques) sur une période donnée, sur les processus de surveillance de la participation et d'évaluation de la conformité à l'orientation de participation obligatoire et sur les processus de règlement des problèmes relatifs à ces questions.

[1] Une version plus détaillée et plus longue de cet examen est disponible auprès du Groupe de rendement, de la vérification et de l'examen.

Pour terminer, dans le cas des objectifs de rendement et du suivi, nous nous attendions à des objectifs clairs, concrets et assortis d'échéance, fondés sur des processus reconnus de définition et de modification des objectifs. Lorsque les objectifs n'étaient pas atteints, nous pensions voir des méthodes de surveillance des mesures de suivi, des changements apportés au rendement futur et des modes de responsabilisation des gestionnaires.

FRÉQUENTATION

Pertinence des données : Ce que nous mesurons et pourquoi

Pour le moment, la surveillance de la fréquentation nationale est axée sur une seule statistique : le nombre de visites-personnes dans des sites spécifiques relevant de Parcs Canada. Les visites-personnes en tant que mesure de la demande touchant les endroits patrimoniaux constituent une notion bien définie et bien comprise à Parcs Canada. Cette notion est conforme aux normes internationales de statistiques touristiques (voir Hornback, Kenneth et Eagles, Paul, 1999 « *Guidelines for Public Measurement and Report at Parks and Protected Areas* », UICN).

Le Comité des finances a reconnu l'importance de la surveillance de la fréquentation en octobre 2001. Les spécialistes des sciences sociales et les gestionnaires de programme du Bureau national signalent que les visites-personnes représentent des données pertinentes et utiles à diverses fins, notamment aider les organismes centraux, les députés, les médias, les intervenants et le public à comprendre l'importance des endroits patrimoniaux et des activités qui s'y déroulent; contribuer au calcul des retombées économiques et aux recherches en sciences sociales; servir de fondement aux projections touchant les recettes; contribuer à la planification opérationnelle; servir de contexte à l'analyse des impacts des activités humaines et de la fréquentation sur les ressources patrimoniales. Compte tenu du mode national de collecte des données, ces données ne sont pas employées pour la gestion ou la prise de décisions au palier national.

Une gamme d'autres statistiques sur les visiteurs sont déterminées localement ou dans la région, mais ne sont pas saisies à l'échelle nationale (p. ex., les nuitées de camping, les jours-visites). Les sites de l'Ouest canadien procèdent régulièrement à des études pour documenter les modèles de fréquentation (les visiteurs indiquent eux-mêmes où ils sont allés et ce qu'ils ont fait). Certains aimeraient faire la saisie des visites payées en tant que sous-ensemble des visites-personnes et documenter les visites uniques (p. ex., portée globale du programme) par opposition à la demande globale (p. ex., demande globale).

La dernière révision ou modification de la directive sur ce que les statistiques de fréquentation doivent mesurer et sur le mode de mesure remonte à 17 ans (Bulletin administratif 1.2.6, statistiques sur la fréquentation, juillet 1987). Les pratiques actuelles ne sont plus conformes à cette directive qui exige le suivi de plusieurs types différents de statistiques. En ce moment, personne au palier national n'est responsable de la coordination des données et de la formulation de recommandations sur les statistiques supplémentaires à réunir du point de vue national.

Participation au programme : endroits où le nombre de visites est mesuré
La directive de 1987 préconise que tous les sites fournissent des renseignements sur le nombre de visites, mais autorise un certain nombre d'exceptions (p. ex., trop dispendieux, impossible au plan opérationnel ou technique, appui professionnel restreint, ou niveau de fréquentation trop bas pour justifier l'effort).

Au total, 125 endroits patrimoniaux (35 parcs nationaux, 2 aires marines nationales de conservation, 85 lieux historiques nationaux et 3 endroits patrimoniaux et expositions relevant de Parcs Canada) transmettent des données sur les visites-personnes au Bureau national. La majorité de ces endroits (72 %) évaluent le nombre de visites-personnes au lieu de les compter. Voir au tableau 1 le nombre d'unités faisant rapport par région et le pourcentage de toutes les visites-personnes par région.

Tableau 1 : Nombre de sites faisant rapport sur les visites par région

Région	Nombre et (%) d'unités faisant rapport (n=125)	% de visites-personnes aux installations de Parcs Canada
Atlantique	33 (26 %)	14 %
Québec	28 (22 %)	19 %
Ontario	19 (15 %)	18 %
Ouest	45 (36 %)	50 %

Le tableau 2 indique le nombre de sites faisant rapport sur les visites par volume de visites. Le nombre de ces sites est demeuré stable depuis plusieurs années. Les 20 sites les moins fréquentés représentent moins de 1 % du volume de visites. Les 20 sites les plus fréquentés constituent plus de 80 % du volume de visites.

Tableau 2 : Nombre de sites par volume de visites (septembre 2003)

Six groupes de sites classés par volume de visites en 2002-2003		% de visites-personnes en 2002-2003 représentées par groupe
Nombre de sites	Échelle de visites-personnes	
21	75 à 6 395	<0,5 %
21	7 000 à 14 441	1 %
21	14 495 à 29 418	2 %
21	31 822 à 63 741	3 %
21	69 586 à 250 435	13 %
20	279 249 à 4 690 060	81 %
125 sites font rapport sur la fréquentation		100 %

Les spécialistes en sciences sociales estiment que la plupart des sites tenus de faire rapport sur la fréquentation le font déjà. Environ 67 sites ne transmettent pas de données sur la fréquentation au Bureau national, mais certains d'entre eux ont toutefois quelques chiffres sur les visiteurs. Selon la directive en vigueur, tous les sites qui surveillent la fréquentation doivent se conformer à l'orientation nationale. Idéalement, tous les sites présenteraient des rapports uniformes au Bureau national.

Pendant l'examen, il est ressorti que certains sites gérés par des tiers produisent des données sur la fréquentation. Il n'existe aucune politique nationale obligeant les tiers à fournir ces données. Aucun responsable national n'est chargé de veiller à ce que les sites tenus de surveiller la fréquentation et de faire rapport s'acquittent de leurs obligations.

Qualité des données

La plupart des parcs nationaux et lieux historiques nationaux ont plusieurs points d'entrée; il leur est donc impossible de compter le nombre de visites avec précision. Ces sites procèdent alors à une estimation des visites-personnes. Ils tiennent un relevé de la circulation (personnes, automobiles, bateaux) dans l'APP, souvent à l'aide d'appareils comme des enregistreurs automatiques de la circulation. Les chiffres sont redressés en fonction d'observations périodiques ou de sondages qui quantifient des facteurs comme le nombre moyen de personnes qui voyagent dans un véhicule, les motifs de la visite et le nombre de personnes qui viennent deux fois dans le site en une journée. Les chiffres redressés deviennent des visites-personnes. Des données provenant d'autres sources sont également utilisées pour redresser les chiffres (données de Statistique Canada, renseignements sur le tourisme local, etc.).

Il est généralement admis que les estimations des visites-personnes contiennent des erreurs et que le degré d'exactitude de ces estimations varie d'un site à l'autre. Les erreurs sont attribuables à plusieurs facteurs : absence de surveillance à certains points d'entrée, défectuosité des enregistreurs automatiques de la circulation, sondages d'étalonnage qui n'englobent pas un groupe représentatif de visiteurs ou sont basés sur des échantillons trop restreints, erreurs dans la saisie des données et mauvaise application des facteurs de redressement.

Les spécialistes des sciences sociales des centres de services contribuent grandement à la réduction des erreurs parce qu'ils fournissent conseils et aide sur le suivi des visiteurs, mènent des études aboutissant au redressement des chiffres bruts et voient à l'examen et à la mise à jour périodique des méthodes de surveillance de la fréquentation. En Ontario et au Québec, ces spécialistes reçoivent des chiffres bruts, en font l'épuration et appliquent les formules de calcul des visites-personnes aux chiffres de certains sites. Les centres de services de l'Atlantique ou de l'Ouest canadien n'ont pas les ressources voulues pour exécuter ces tâches et ont décidé de mettre l'accent sur d'autres priorités, jugeant que les unités de gestion sont en mesure de se débrouiller seules. L'importance de cette étape dans la production de chiffres **acceptables** ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes interrogés pour cet examen.

Les estimations statistiques sont généralement accompagnées d'une marge d'erreur, c'est-à-dire qu'une plage de valeurs est utilisée plutôt qu'un chiffre précis (p. ex., avec un degré de confiance de 95 %, nous estimons qu'il y a eu entre 50 000 et 60 000 visites. Le chiffre exact, 56 332 visites, n'est pas utilisé.). Cette pratique est recommandée dans la directive en vigueur sur la surveillance de la fréquentation, mais est employée seulement dans quelques sites de l'Alberta et de l'Ontario.

Les unités de gestion évaluent elles-mêmes le degré de fiabilité à accorder à leurs données sur la fréquentation en tenant compte des critères de Parcs Canada. Il ressort que les deux tiers des sites participants jugent avoir produit des données de qualité ou de très grande qualité. Sept d'entre

eux ont peu confiance en leurs données[2]. Les spécialistes des centres de services qui connaissent le degré de fiabilité des sites tendent à les confirmer, à quelques exceptions près. Les évaluations faites par les sites n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante.

Dans quelques cas, les spécialistes des sciences sociales et le personnel des unités de gestion ne s'entendent pas sur le mode de mesure des visites ou sur le degré de fiabilité que les sites accordent à leurs données. Les principaux enjeux sont la surestimation des visites-personnes et la surévaluation de la fiabilité de l'estimation des visites-personnes. Il n'existe aucun mécanisme officiel pour communiquer ou résoudre ces problèmes.

Parcs Canada n'a pas atteint son objectif en ce qui concerne la qualité des données sur la fréquentation (p. ex., fiabilité moyenne des estimations du nombre de visites selon une étude d'étalonnage menée dans les 10 dernières années). Quinze des vingt sites les plus fréquentés auront atteint cet objectif d'ici l'échéance de mars 2004. Les Fortifications-de-Québec et d'autres sites qui ont des problèmes semblables de mesure de la fréquentation (comme La Fourche) doutent de la possibilité de concrétiser cet objectif. Les sites qui parviennent à atteindre l'objectif doivent résoudre deux problèmes importants; ils ont de la difficulté à dénombrer tous les visiteurs et à obtenir des ressources suffisantes pour revoir et actualiser leurs méthodes de surveillance de la fréquentation. Il ne revient à personne d'assurer le suivi de l'objectif ou de vérifier s'il est encore pertinent et atteignable ou de faire rapport régulièrement au Comité des finances sur les progrès réalisés.

Portée de la surveillance et calendrier des rapports nationaux

Beaucoup de sites exercent une surveillance sur la fréquentation pendant la saison de pointe au lieu de le faire à l'année. Par conséquent, les estimations actuelles des visites-personnes sont probablement inférieures aux chiffres réels. Il n'existe aucune politique qui précise que les sites doivent surveiller la fréquentation uniquement pendant la saison d'exploitation.

Afin de compiler des chiffres sur l'ensemble des visites-personnes, le Bureau national demande à chaque site assurant un suivi de la fréquentation de lui transmettre des données mensuelles sur les visites-personnes. Il n'existe ni exigence officielle à cette fin, ni cycle standard de rapport. Les sites envoient des données au Bureau national à intervalles différents allant d'une fois par année à une fois par mois. Le tableau 3 résume les renseignements sur la fréquence des rapports expédiés au Bureau national.

[2] Un peu plus du quart (26 %) des sites faisant rapport sur la fréquentation n'ont pas actualisé leurs méthodes de suivi de la fréquentation. Il est donc impossible de vérifier si la fiabilité de leurs données est conforme aux critères.

Tableau 3 : Fréquence des rapports expédiés au Bureau national

Fréquence en 2003-2004 à ce jour	Parcs nationaux	Lieux historiques nationaux	Total	
			Nombre	% des visites totales en 2002-2003
Tous les mois	10	48	58	27 %
Aux deux mois	7	9	16	31 %
Tous les trois à six mois	5	10	15	7 %
Plus de six mois	15	21	36	35 %
Total	37	88	125	100 %

On voit au tableau 3 que 74 sites, correspondant à 58 % des visites-personnes, présentent des rapports au moins aux deux mois, mais étant donné qu'ils n'ont pas le même cycle de rapport, une partie seulement des données est valide pendant le mois. Les 36 sites transmettant des rapports aux six mois ou à des intervalles plus longs représentent 35 % des visites-personnes. Huit sites totalisent 90 % des visites-personnes. En attribuant à ces huit sites une fréquence aux deux mois, on obtient que 82 sites font rapport en même temps sur 88 % des visites-personnes dans les installations de Parcs Canada. En raison de l'étalement de la fréquence de présentation des rapports, Parcs Canada n'a jamais de vue d'ensemble des nouvelles tendances, ce qui faciliterait la gestion et la prise de décisions. Elle dispose uniquement d'un relevé utile pour les rapports rétrospectifs.

Objectifs relatifs aux visites

Les premiers objectifs relatifs aux visites-personnes ont vu le jour dans le Plan d'entreprise 2003-2004 --- 2007-2008 qui préconisait une augmentation de 10 % du nombre de visites dans quatre lieux historiques nationaux d'ici mars 2008. Ces objectifs ont été établis par des groupes fonctionnels répondant à une orientation de la haute direction et tiennent compte de recherches permettant de choisir des sites appropriés. Ils ont ensuite été présentés au Conseil exécutif pour discussion et approbation. Ces objectifs devraient être atteints.

Coûts

Il n'existe pas de formule unique pour calculer les coûts globaux de surveillance de la fréquentation. Les sites qui comptent les visiteurs engagent généralement des dépenses minimes. Par contre, les sites qui ont recours à plusieurs enregistreurs automatiques déboursent jusqu'à 100 k$ pour le matériel auxquels s'ajoutent 50 k$ à 100 k$ pour l'étude de calibrage (p. ex., dépenses salariales de tenue des sondages d'étalonnage). Il ne faut pas oublier les sommes supplémentaires à verser pour l'entretien du matériel au fil des ans. Vu l'absence de documentation sur les coûts à l'échelle nationale, il est impossible de déterminer si Parcs Canada parvient à rentabiliser cette activité.

PROGRAMME D'INFORMATION SUR LES VISITEURS

Le Comité des finances (11 avril 2000) a approuvé la version actuelle du Programme d'information sur les visiteurs (PIV). Dans le cadre de ce programme, des sondages sont menés

auprès d'un groupe fixe de sites admissibles sur une période de cinq ans[3], à l'aide premièrement d'un questionnaire de base permettant de réunir des données sur les indicateurs nationaux et deuxièmement de questions spécifiques aux sites comportant des vérifications et des redressements pour garantir la représentativité des échantillons. Le programme renouvelé a été lancé pendant l'été 2000 et se terminera à l'été 2004, fin du cycle quinquennal.

Pertinence des données : Ce que nous mesurons et pourquoi

Au moyen du PIV, Parcs Canada réunit 1) des renseignements sur une série fondamentale d'indicateurs nationaux et 2) des renseignements destinés aux gestionnaires locaux et portant sur une gamme de sujets spécifiques aux sites. Les indicateurs nationaux sont liés aux résultats attendus dans le Plan d'entreprise et fournissent donc des renseignements essentiels sur les progrès réalisés. La série fondamentale de neuf indicateurs nationaux couvre trois grands domaines :

- Le % de visiteurs qui utilisent les produits et services de mise en valeur du patrimoine
- Le % de visiteurs qui comprennent l'importance nationale d'un site
- Le % de visiteurs satisfaits de sept aspects de leur visite (c.-à-d., visite globale, politesse du personnel, langue dans laquelle le service est fourni, visite en tant qu'expérience récréative et d'apprentissage, valeur obtenue par rapport au droit d'entrée[4] et produits et services de mise en valeur du patrimoine).

À l'exception de l'indicateur « utilisation des produits et services de mise en valeur du patrimoine », les indicateurs fondamentaux nationaux sont bien compris et sont jugés utiles par le Bureau national et les chercheurs des centres de services.

Certains exercent en permanence des pressions afin que le PIV serve à la collecte d'autres renseignements sur la compréhension des réseaux nationaux par les visiteurs, sur leur appui ainsi que sur leur satisfaction à l'égard de produits et services particuliers (p. ex., pour fournir des repères, répondre à une orientation de la direction ou aux nouvelles demandes d'information). Il semble notamment que le PIV actuel ne corresponde pas exactement à l'orientation initiale du Comité des finances sur les aspects à mesurer (p. ex., déterminer si les visiteurs comprennent l'intégrité écologique et commémorative d'un site et s'ils savent la place que ce site occupe dans le réseau national). Dans le dernier Plan d'entreprise, on trouve une attente au plan du rendement et un objectif lié au pourcentage de visiteurs qui devraient participer à une « expérience d'apprentissage ». Ce concept diffère de la mesure actuelle des produits et services de mise en valeur du patrimoine et entraînera une révision de la mesure.

Les spécialistes des sciences sociales ont élaboré le contenu actuel des sondages pendant des rencontres annuelles; ils ont tenu compte des besoins des unités de gestion ainsi que des priorités du Bureau national. Les gestionnaires des opérations n'ont pas joué un rôle direct pendant ces

[3] Au départ, on devait mener des sondages dans tous les sites admissibles sur une période de trois ans. On a dû modifier le calendrier après la première année en raison du manque de ressources des centres de services et des unités de gestion.

[4] Au Québec, la notion de « value for money » avait été rendue par « rapport qualité/prix », ce qui constitue une notion différente de « valeur par rapport au droit d'entrée ».

rencontres. La Direction des relations extérieures du Bureau national joue un rôle de coordonnateur en plus d'assumer de plus en plus un rôle de fournisseur de services (p. ex., conception du sondage, élaboration des questions, production du sondage et traitement des données). Tous les ans, le GRVE fournit quelques services de surveillance et d'examen dans le cadre de la rédaction du rapport annuel. Ni la Direction des relations extérieures, ni le GRVE n'ont de responsabilités officielles concernant le PIV.

Participation au programme : Endroits où les sondages se déroulent

En novembre 2003, les spécialistes des sciences sociales ont examiné et actualisé la liste des sites qui devraient participer au Programme d'information sur les visiteurs pendant le premier cycle quinquennal. En avril 2000, ils ont identifié 114[5] sites ayant une infrastructure adéquate et suffisamment de visiteurs pour justifier une participation au premier cycle du PIV[6]. Au tableau 4, on voit par région le nombre de sites qui devraient participer au PIV.

Tableau 4 : Nombre de sites participants au PIV par région

Région	Nombre et % de sites du PIV (n=113)	Pourcentage de visites-personnes aux installations de Parcs Canada (n=109*)
Atlantique*	31 (27 %)	14 %
Ontario	17 (15 %)	18 %
Québec	28 (25 %)	19 %
Ouest*	38 (33 %)	48 %

*Un site dans l'Atlantique et trois dans l'Ouest ne font pas rapport sur la fréquentation et ne sont pas représentés dans le tableau.

En août 2004, 85 sites soit 75% des 114 sites inscrits sur la liste des participants et représentant 79 % des visites-personnes dans les endroits patrimoniaux administrés par Parcs Canada auront pris part au premier cycle quinquennal.[7]

Le tableau 5 indique dans quelle mesure tous les sites admissibles auront participé au cycle quinquennal. On y voit aussi le pourcentage de visites-personnes par site.

5 Inclus un site qui n'existait pas en avril 2000.

6 Dans certains cas, des parcs nationaux et/ou des lieux historiques nationaux distincts sont considérés comme formant un seul emplacement aux fins de surveillance de la fréquentation et de tenue des sondages auprès des visiteurs.

7 Compter les sites qui ont participé au PIV n'est pas simple parce qu'il n'existe pas de critères clairs pour déterminer si le sondage était « suffisamment complet » ou suffisamment conforme aux « normes » de mise en œuvre du PIV. De plus, étant donné que certains sites (comme les canaux) doivent mener deux sondages sur plusieurs années pour couvrir différents types de visites, il en résulte des ambiguïtés au moment de compter les sites participants.

Tableau 5 : Nombre et % de sites participants au Programme d'information sur les visiteurs

Année	Nombre de sites participants	% de sites admissibles (n=112)	Sites participants - % des visites consignées
2000	27	24	53
2001	29*	26	15
2002	12	11	9
2003	6*	5	1
2004	8*	7	1
Total	**82**	**72 %**	**79 %**

* Un autre sondage a eu lieu ou est prévu dans un site qui n'a pas fait rapport sur la fréquentation aux années indiquées.

C'est pendant les deux premières années du cycle quinquennal que la plupart des sites ont participé au PIV. Depuis la participation a diminué considérablement. Parcs Canada n'aura pas atteint son objectif, soit que tous les sites admissibles aient participé au PIV pendant le cycle quinquennal.

Comme c'est le cas de la surveillance de la fréquentation, quelques sites gérés par des tiers participent au PIV. L'Agence n'a ni politique, ni orientation sur la participation des tiers à ce programme.

Qualité des données

Un certain nombre de facteurs peuvent aboutir à des erreurs et à des données de mauvaise qualité dont la conception du questionnaire, la planification et la mise en œuvre du sondage, la saisie des données, le redressement des données et les rapports. Tous les ans depuis le lancement du PIV, quelques sondages ont comporté des problèmes, généralement mineurs, dans un de ces domaines. Le vérificateur général examine et vérifie un échantillon de sondages tous les ans. Les préoccupations déterminantes sont les suivantes : disposer de données suffisantes sur les visites-personnes pour pouvoir dresser un plan viable de sondage, avoir une documentation adéquate pour justifier les plans de sondage et les questions (vrai ou faux) évaluant la compréhension des visiteurs de l'importance du site et vérifier si les sites ont prévu une surveillance et des contrôles adéquats.

Objectifs en matière d'utilisation, de compréhension et de satisfaction

Les objectifs de Parcs Canada en matière de satisfaction et de compréhension de l'importance d'un site sont raisonnablement clairs, ont des échéances bien déterminées et sont concrets. L'objectif lié à « participation à une expérience d'apprentissage » est clair (soit un pourcentage précis des visiteurs qui participeront), mais il reste à définir ce que l'on entend par la participation à une expérience d'apprentissage, d'où l'impossibilité pour l'instant de mesurer les progrès vers l'atteinte de l'objectif. La participation à une expérience d'apprentissage ne correspond probablement pas à l'actuel indicateur « utilisation des produits et services de mise en valeur du patrimoine (MVP) » indiqué dans le PIV.

Les processus de définition des objectifs (pourcentage des visiteurs qui seraient satisfaits ou pourcentage des visiteurs qui devraient comprendre l'importance d'un site) n'ont pas été

uniformes. Ces processus sont également différents du processus, décrit précédemment, utilisé pour fixer les objectifs d'augmentation de la fréquentation dans quatre lieux historiques nationaux. Bref, les objectifs sont parfois définis en fonction d'une lecture plutôt large du rendement dans d'autres organisations (p. ex., objectifs de satisfaction) et en présumant qu'ils seront pour la plupart atteints. D'autres fois, les gestionnaires de programme fixent les objectifs en fonction des niveaux de rendement souhaités, sans vraiment s'attendre que le rendement réel correspondra bien souvent à ces objectifs. Quelques fois, les objectifs ont été fixés sans qu'on sache vraiment si l'Agence est en mesure de les atteindre.

Parcs Canada a un double objectif pour tous les aspects de la satisfaction des visiteurs qu'elle mesure. En effet, il faut qu'au moins 85 % des visiteurs soient satisfaits et qu'au moins 50 % soient très satisfaits. Puisque Parcs Canada mesure sept aspects de la satisfaction, cela signifie que chaque site du PIV doit atteindre 14 normes de satisfaction. Seulement la moitié des sites évalués en 2002 et 2003 satisfont aux 14 normes. En général, la plupart des endroits atteignent les objectifs quant à la satisfaction globale à l'égard de la visite, de courtoisie du personnel et de langue du service. Les lieux historiques nationaux sont plus susceptibles que les parcs nationaux d'atteindre l'objectif de satisfaction à l'égard de l'expérience. Inversement, les parcs nationaux sont plus susceptibles que les lieux historiques nationaux d'atteindre les objectifs de satisfaction à l'égard de l'expérience d'apprentissage, du rapport qualité-prix et des programmes de MVP dans leur ensemble.

Avec le système actuel, un site peut atteindre l'objectif de 50 % de visiteurs très satisfaits, sans atteindre celui de 85 % de visiteurs satisfaits, qui semble pourtant moins difficile à atteindre. Cela est le plus souvent le cas pour le rapport qualité-prix. Le fait qu'un site puisse atteindre la norme plus élevée aurait, semble-t-il, créé une certaine confusion chez le public.

Même si on établit des objectifs de satisfaction des visiteurs depuis 2000 et qu'on produit des rapports publics à cet égard, aucun système national de gestion n'existe pour suivre les sites qui n'atteignent pas tel ou tel objectif. L'examen des plans d'affaires de certaines unités de gestion et le recours aux spécialistes des sciences sociales dans les centres de services n'ont pas permis de trouver d'exemples de gestionnaires ayant pris des mesures précises lorsque les sondages du PIV indiquaient le non-respect de certains objectifs mesurés[8]. Il est probable que certaines mesures sont prises pour tenir compte des résultats du sondage, mais il n'existe aucun système permettant de surveiller ce volet et d'en rendre compte à l'échelle nationale.

On a signalé durant l'examen que divers facteurs peuvent limiter les mesures de gestion, notamment le manque d'information du PIV sur la cause profonde du problème, le manque de contrôle sur cette dernière (p. ex., les droits plus élevés qui diminuent la satisfaction quant au rapport qualité-prix) et le manque de ressources pour agir sur la cause profonde (p. ex., pour remplacer ou renouveler des biens ou des équipements ou pour mettre à jour les programmes).

À ceci nous disons que les gestionnaires devraient, avant de présumer que rien d'autre ne peut être fait, effectuer une recherche plus approfondie pour comprendre pourquoi les objectifs n'ont

[8] Ainsi, pour le Rapport annuel 2002-2003, les spécialistes des sciences sociales ont indiqué comment les sondages spéciaux avaient permis de modifier l'offre de services, sans par ailleurs pouvoir donner d'exemples de situation où les données des sondages du PIV avaient conduit à modifier l'offre de services.

pas été atteints. La recherche devrait examiner comment d'autres unités dans la même région ou dans l'ensemble du pays, soumises aux mêmes pressions et aux mêmes contraintes en matière de ressources, parviennent à atteindre les objectifs. Une recherche plus poussée est la première étape d'une série de mesures de gestion devant déboucher sur une amélioration du rendement. La portée de la recherche et des autres mesures de gestion doit être adaptée à l'ampleur du problème. L'effort ne sera pas le même pour un site qui rate un objectif de quelques points de pourcentage et pour celui dont l'écart est de 10 % ou plus. Si la recherche additionnelle montre qu'il est inutile de tenter d'améliorer le rendement, cette décision de gestion et sa justification devraient pouvoir être indiquées dans un système de suivi du rendement en fonction des objectifs.

Coûts

Pour la saison d'exploitation 2003, Parcs Canada s'est doté d'un logiciel et du matériel de balayage optique pour pouvoir concevoir, produire, saisir et traiter les données provenant du sondage du PIV à l'interne. Les coûts d'achat du logiciel et du matériel et de la formation des employés s'élèvent à 25 k$ environ. À cela s'ajoutent les coûts liés au personnel nécessaire pour coordonner la conception, la production, la diffusion, le balayage et l'établissement du rapport. En 2004, l'achat par l'Agence d'un deuxième équipement et la formation du personnel ont coûté à peu près la même chose. Les unités de gestion ont payé en moyenne de 3 k$ à 8 k$ par sondage en coûts salariaux pour l'administration et, dans certains cas, ont payé les centres de services pour l'administration de leur processus (soit environ 3000 $ par sondage). La majorité trouve qu'il s'agit d'argent bien dépensé.

RECOMMANDATIONS

Cet examen visait à déterminer dans quelle mesure les cadres de gestion permettaient de suivre la fréquentation et étaient pertinents pour le PIV et dans quelle mesure ils permettaient d'atteindre les résultats escomptés. Ainsi, nous avons examiné les processus visant à préciser les données nécessaires, à l'échelle locale et nationale (soit définitions claires, rôles et responsabilités attribués) et nous nous sommes demandé si ces processus permettaient d'obtenir les données jugées pertinentes et utiles. On s'est aussi interrogé sur les processus et les résultats en ce qui a trait à la qualité des données, de la participation au programme et de la définition des objectifs. Voici les recommandations découlant des constatations de l'examen.

Recommandations

Régie globale

1. Parcs Canada devrait confirmer que le Comité des finances ou un autre groupe est le principal responsable de l'orientation des programmes de surveillance de la fréquentation et d'information sur les visiteurs.
2. Il faudrait nommer un responsable national de l'élaboration des politiques, de la surveillance périodique de la mise en œuvre des programmes et de la coordination de l'obtention de nouvelles données tant pour la surveillance de la fréquentation que pour le PIV. Il faut, en priorité, déterminer quelles demandes d’information actuelles peuvent et devraient être confiées au programme de surveillance de la fréquentation et au PIV.

Normes et pratiques

3. Le responsable national devrait clarifier les normes et les pratiques visant la qualité, l'exhaustivité, le règlement des différends et les rapports publics, à temps pour la saison 2005. Les questions à examiner sont notamment :

   Fréquentation
   - Une politique précisant quand les sites devraient suivre en partie ou en totalité leur saison d'exploitation et en faire rapport.
   - Régler la question de la participation inégale des centres de services aux opérations d'épuration et de traitement des données sur la fréquentation (p. ex., cela est-il nécessaire pour assurer la qualité partout ou est-ce que les centres de services peuvent confier ce rôle à quelqu'un d'autre en prenant les précautions nécessaires?)
   - Examiner les objectifs actuels de qualité des données sur la fréquentation (p. ex., niveau de confiance moyen) et réviser les objectifs et les normes en conséquence.
   - Établir un processus normalisé à suivre en cas de désaccord au sujet de la validité des données et de la validité du niveau de confiance du site quant à l'exactitude de ses données.

   PIV
   - Déterminer si le cycle actuel du PIV est réaliste et réalisable. Élaborer un calendrier de mise en œuvre assurant la participation totale dans le prochain cycle quinquennal.
   - Définir les normes devant assurer la réussite de la mise en œuvre du sondage du PIV.
   - Examiner les doubles objectifs que Parcs Canada a fixés pour toutes ses mesures de satisfaction pour voir s'il y a lieu de les réduire, de les modifier ou de les clarifier pour que le public les comprenne mieux. L'établissement des objectifs devrait tenir compte des nouvelles exigences législatives en matière de droits d'utilisation.

   Les deux volets
   - Une politique sur la participation des tiers à la surveillance de la fréquentation et au PIV
   - Adopter des pratiques de recherche normalisées pour les intervalles de confiance des rapports sur la fréquentation et les estimations par relevé, sauf s'il est justifié d'agir autrement.

Vérification indépendante

4. Le GRVE devrait procéder à une vérification indépendante de la qualité des données sur la fréquentation dans des sites échantillonnés en 2005-2006 (prévue provisoirement dans le plan de vérification interne et d’évaluation de l'Agence).

Rapport national coordonné

5. Le responsable national devrait établir un processus coordonné de rapport afin que des statistiques nationales actualisées soient disponibles pendant la saison d'exploitation (p. ex., juin et septembre) en vue de faciliter la prise de décisions et de mesures.

Déterminer les coûts du programme et la rentabilité

6. Le responsable national devrait faire une étude des coûts de la surveillance de la fréquentation, d'ici cinq ans, pour déterminer la rentabilité.

Politique sur l'établissement des objectifs nationaux

7. Le GRVE devrait rédiger un court document indiquant les points à prendre en considération ainsi que les rôles et responsabilités à l'égard de l'établissement d'objectifs corporatifs. Ce document sera utilisé par le Conseil exécutif et les gestionnaires lors de l'établissement d'objectifs nationaux..

Documenter les mesures de suivi et les améliorations du rendement

8. Le responsable national devrait documenter les mesures prises, le cas échéant, lorsque les objectifs de satisfaction des visiteurs, de participation ou de compréhension n'ont pas été atteint. On pourrait à cet effet s'inspirer du travail que la Direction des lieux historiques entreprend pour documenter les mesures de suivi découlant des évaluations de l'IC.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Conformément à la recommandation numéro deux ci-dessous, des représentants de la Direction des relations extérieures de Parcs Canada ont rédigé la réponse de la direction aux recommandations 1, 2, 3, 5, 6 et 8. Le Groupe du rendement, de la vérification et de l'examen de Stratégie et Plans a répondu aux recommandations 4 et 7.

Régie globale
Recommandation 1 : Parcs Canada devrait confirmer que le Comité des finances ou un autre groupe est le principal responsable de l'orientation des programmes de surveillance de la fréquentation et d'information sur les visiteurs.

> D'accord : Le Conseil exécutif devrait définir l'orientation globale des programmes de surveillance de la fréquentation et d'information sur les visiteurs en tenant compte des recommandations du Conseil de la stratégie Engager les Canadiens ou du Conseil des expériences offertes aux visiteurs. Ces deux Conseils seront consultés pour déterminer lequel s'occupera de ce dossier et une recommandation sera faite au Conseil exécutif au début de 2005.

Recommandation 2 : Il faudrait nommer un responsable national de l'élaboration des politiques, de la surveillance périodique de la mise en œuvre des programmes et de la coordination de l'obtention de nouvelles données tant pour la surveillance de la fréquentation que pour le PIV. Il faut, en priorité, déterminer quelles demandes d'information actuelles peuvent et devraient être confiées au programme de surveillance de la fréquentation et au PIV.

> D'accord : Il est convenu en principe que la Direction des relations extérieures de la Direction générale des lieux historiques nationaux sera le responsable national de ces programmes. Il reviendra plus particulièrement au titulaire du poste proposé de chef des sciences sociales (qui relèvera du directeur des Relations extérieures) d'assumer les responsabilités en matière d'orientation globale, de coordination et de surveillance de ces programmes.
>
> Il est important de souligner qu'en ce moment, le poste de chef des sciences sociales de l'Agence Parcs Canada n'est pas doté et qu'aucune somme n'est prévue pour la rémunération et les besoins opérationnels de ce poste. Par conséquent, même si la Direction des relations extérieures est désignée responsable national de ces programmes, ses capacités seront limitées tant que le poste de chef des sciences sociales n'aura pas été doté et financé. Actuellement, aucune date n'est retenue pour la dotation et le financement de ce poste.

Normes et pratiques
Recommandation 3 : Le responsable national devrait clarifier les normes et les pratiques visant la qualité, l'exhaustivité, le règlement des différends et les rapports publics, à temps pour la saison 2005.

D'accord sous réserve : Il est convenu qu'un examen approfondi des besoins en information ainsi que des procédures, normes et méthodes connexes de collecte de cette information est nécessaire. La Direction des relations extérieures ne procédera pas à cet examen tant que le poste de chef des sciences sociales n'aura pas été doté et financé. Il est proposé que tous les problèmes cernés pendant l'examen soient réglés dans les 18 mois suivant la nomination du chef des sciences sociales.

Vérification indépendante
Recommandation 4 : Le GRVE devrait procéder à une vérification indépendante de la qualité des données sur la fréquentation dans des sites échantillonnés en 2005-2006.

D'accord : La vérification est prévue provisoirement pour 2005-2006 au plan de vérification interne et d'évaluation 2004-2007 de l'Agence. La nécessité de procéder à cette vérification ainsi que le calendrier feront l'objet d'un examen dans le cadre de la planification annuelle de la vérification interne et de l'évaluation fondée sur le risque (janvier à mars 2005).

Rapport national coordonné
Recommandation 5 : Le responsable national devrait établir un processus coordonné de rapport afin que des statistiques nationales actualisées soient disponibles pendant la saison d'exploitation (p. ex., juin et septembre) en vue de faciliter la prise de décisions et de mesures.

D'accord : Ce processus sera établi dans les 18 mois suivant la nomination du chef des sciences sociales.

Déterminer les coûts du programme et la rentabilité
Recommandation 6 : Le responsable national devrait entreprendre une étude des coûts de la surveillance de la fréquentation, d'ici cinq ans, pour déterminer la rentabilité.

D'accord : Cette étude sera faite dans les cinq ans suivant la nomination du chef des sciences sociales.

Établissement des objectifs nationaux
Recommandation 7 : Le GRVE devrait rédiger un court document indiquant les points à prendre en considération ainsi que les rôles et responsabilités concernant l'établissement des objectifs de l'Agence. Ce document serait utilisé par le Conseil exécutif et les gestionnaires qui ont à établir des objectifs nationaux.

D'accord : Le Groupe du rendement, de la vérification et de l'examen rédigera ce document d'ici novembre 2004.

Documenter les mesures de suivi et les améliorations du rendement

9. **Recommandation 8** : Le responsable national devrait documenter les mesures prises, le cas échéant, lorsque les objectifs de satisfaction des visiteurs, de participation ou de compréhension ne sont pas atteints. On pourrait s'inspirer des travaux de la Direction des

lieux historiques (Direction de la politique et de la législation) qui commence à documenter les mesures de suivi découlant des évaluations de l'IC.

D'accord : Le responsable national réunira les résumés des mesures prises et fera rapport au groupe principal chargé de la définition de l'orientation (recommandation 1).